

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 29. apríl 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfis, 708.mál

1. Almenn

Samtök atvinnulífsins, SAF - Samtök ferðaþjónustunnar, SFS - Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtök iðnaðarins og SVP - Samtök verslunar og þjónustu (hér eftir „**samtökin**“) vísa til tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar samtakanna um um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald (EES-reglur, hringrásarhagkerfi), 708. mál. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs vegna innleiðingar á gerðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem varða úrgang og hafa m.a. þann tilgang að innleiða hringrásarhagkerfi og slíta tengslin milli hagvaxtar og myndunar úrgangs. Samtökin hafa kynnt sér fyrirbyggjandi frumvarp og vilja koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum, bæði við frumvarpið og stöðu úrgangsmála almennt.

Að gefnu tilefni er rétt að taka fram að samtökin sendu umsagnir um drög að frumvörpum þeim sem liggja til grundvallar frumvarpi þessu þegar þau drög voru kynnt til umsagnar í samráðsgátt Stjórnarráðsins. Í ljósi þess að takmarkaðar breytingar hafa verið gerðar á fyrirbyggjandi frumvarpi í samræmi við ábendingar samtakanna er eftirfarandi umsögn að stofni til áréttingu fyrri ábendinga auk frekari ábendinga í ljósi breytinga sem orðið hafa frá því að málin voru kynnt í áðurnefndri gátt.

2. Staða úrgangsmála hér á landi

Auknum mannfjölda og bættum efnahag hefur fylgt aukinn úrgangur. Á móti kemur sívaxandi vitund og ábyrgð almennings og fyrirtækja á umhverfismálum og mikilvægi sjálfbærrar þróunar. Það eru ekki eingöngu úrgangsforvarnir og þjóðfélagsaðstæður sem hafa áhrif á magn og meðhöndlun úrgangs. Eins og samtökin bentu á í umsögnum um frumvarpsdrögin á samráðsgátt Stjórnarráðsins, lágu þá fyrir upplýsingar frá Sorpu um 15% samdrátt í heildarmagni móttækis úrgangs.

Vönduð flokkun er forsenda betri nýtingar úrgangs en með flokkun er verðmætur hluti úrgangs aðgreindur frá verðlausum og ónýtanlegum hluta hans. Það er hins vegar forsenda að flokkunin sé aðgengileg, tiltölulega einföld, hún sé stöðluð og kalli á sem allra minnsta fyrirhöfn og kostnað fyrir almenning og fyrirtæki.

Mikilvægt er að stjórnvöld leggi mat á stöðu innviða sem tengjast meðhöndlun úrgangs áður en reglum um meðhöndlun er breytt þannig að áhrifin verði íþyngjandi. Nauðsynlegt er að almenningi og fyrirtækjum standi til boða einfaldar aðferðir til flokkunar og losunar á úrgangi en ábyrgð á innviðum og aðstöðu hvílir á herðum hins opinbera. Samtökin hafa t.a.m. gagnrýnt

hugmyndir og breytingar á urðun og skattlagningu úrgangs til urðunar þar sem nauðsynlegt er að styrkja innviði svo tryggja megi aðra meðhöndlun úrgangs. Sömu sjónarmið eiga við um aðrar íþyngjandi aðgerðir í úrgangsmálum þar sem hvatt til til breytingar á meðhöndlun úrgangs þegar innviðir eru ekki til staðar. Hætta er á að skattlagning vegna urðunar eða annarrar meðhöndlunar, feli eingöngu í sér tekjuöflun fyrir ríkissjóð þar sem almenningur og fyrirtæki eiga ekki valkost um aðra meðhöndlun. Þess verður að gæta að auknar kröfur eða skattlagning dragi ekki úr möguleikum slíkra aðila til að meðhöndla og koma úrgangi í réttan farveg. Hafa verður í huga að meðhöndlunin kallar oft á fjárfestingu í tækjum og mannaflí.

Því ítreka samtökin mikilvægi þess að reglusetning um meðhöndlun úrgangs taki mið af undangengnu mati á aðstæðum hverju sinni og stöðu innviða og þannig möguleikum jafnt almennings, fyrirtækja og sveitarfélaga til að bregðast við nýjum eða ítarlegri kröfum. Í uppfærðri skýrslu Samtaka iðnaðarins um innviði á Íslandi, sem birt var í febrúar sl., kom fram að staða innviða til meðhöndlunar úrgangs væri viðunandi en þó ekki góð og búast mætti við umtalsverðu viðhaldi til að halda uppi starfsemi á því sviði. Í ljósi þess væri nauðsynlegt að leggja í fjárfestingar til framtíðar og ætla mætti að uppsöfnuð viðhaldspörf væri á bilinu 9 - 11 milljarðar króna. Í ljósi þessa telja samtökin skorta mat á kostnaði, umfram það sem fram kemur í 6. kafla, verði frumvarpið að lögum enda ljóst að samkvæmt áður nefndri innviðaskýrslu er veruleg uppsöfnuð viðhaldspörf til staðar. Þar er eingöngu að finna almenna umfjöllun um kostnað án þess að greina nánar hvar sá kostnaður muni liggja, hver áhrifin verða á hagsmunaaðila o.fl., en hætt er við að óbreyttu að frumvarpið muni fela í sér verulegan kostnað fyrir alla aðila, fyrirtæki, sveitarfélög og almenning.

3. Innleiðing Evrópugerða

Af umfjöllun í 39. gr. og I. kafla greinargerðar frumvarpsins leiðir að megintilgangur þess er að innleiða þrjár Evrópugerðir á sviði úrgangsmála, þ.e. tilskipanir (ESB) 2018/850, (ESB) 2018/851 og (ESB) 2018/852, og eina Evrópugerð sem snýr að áhrifum plastvara á umhverfið, þ.e. tilskipun (ESB) 2019/904. Tilskipun 2008/98/EB um úrgang gegnir lykilhlutverki þegar kemur að skyldum atvinnurekenda. Grundvallast skyldurnar á ákvæðum um ábyrgð innflytjenda og framleiðenda, sem skilgreindar eru í 2. mgr. 18. gr. frumvarpsdraganna, þ.e. lágmarkskröfum varðandi framlengda framleiðendaábyrgð. Almennar reglur um framlengda framleiðendaábyrgð samkvæmt grein 8a í tilskipun 2008/98/EB, með breytingu skv. tilskipun (ESB) 2018/851, fela í sér þá lágmarkskröfu að aðildarríkjunum beri m.a. að skilgreina skýrt hlutverk og skyldur innflytjenda og framleiðenda og þeirra stofnana sem taka yfir framleiðendaábyrgð. Í a-lið 4. mgr. greinarinnar eru svo settar fram lágmarkskröfur sem gerðar eru til fjárhagslegrar ábyrgðar framleiðenda og innflytjenda þannig að þeim beri að fjármagna a) sérstaka söfnun úrgangs, flutning og meðferð, b) kostnað vegna upplýsingagjafar til handhafa úrgangs c) og kostnað við gagnaöflun og skýrslugjöf.

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins hafa tilskipanir (ESB) 2018/850, (ESB) 2018/851 og (ESB) 2018/852 ekki verið teknar upp í EES-samninginn en þær eru þar þó skilgreindar sem EES-tækar. Samkvæmt gagnagrunni EFTA (<https://www.efta.int/eea-lex>) eru tilskipanirnar á mismunandi stigum á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þannig liggja fyrir drög að ákvörðun nefndarinnar vegna tilskipana 2018/850 og 2018/852, sem enn hafa ekki hlotið samþykku Sameiginlegu EES-nefndarinnar, en tilskipun 2018/851 er enn í skoðun hjá EES-ríkjunum. Því er alls ekki útilokað að þær taki breytingum til aðlögunar áður en þær verða hluti af EES-samningnum. Innleiðingin sem frumvarpið gerir ráð fyrir er því enn háð óvissu.



SAMTÖK
ATVINNULÍFSINS



SAMTÖK
FERÐAÞJÓNUSTUNNAR



Samtök fyrirtækja
í sjávarútvegi



SVP

Samtök
verslunar og
þjónustu

Vikið virðist frá lágmarkskröfum tilskipananna í frumvarpsdrögunum og frávikin munu hafa íþyngjandi áhrif á framleiðendur og innflytjendur. Því verður mat á áhrifum frumvarpsins ófullnægjandi enda er þar ekki gerð tilraun til að leggja fjárhagslegt mat á samþykkt frumvarpsins fyrir þessa aðila sem vekur furðu þar sem við undirbúning frumvarpsins var þó unnið mat á fjárhagsáhrifum á sveitarfélög í nánu samráði við Samband íslenska sveitarfélaga. Miðað við orðalag ákvæða frumvarpsins er ljóst að útvíkkun framleiðendaábyrgðar muni hafa aukinn kostnað í för með sér fyrir atvinnurekendur. Engin leið er þó til að leggja mat á hvernig hann muni koma niður á fyrirtækjum. Virðist þannig lagt upp með að samþykkt frumvarpsins verði gerð í blindni um áhrifin á atvinnulíf. Er í þessu samhengi rétt að benda á svohljóðandi ákvæði 3. mgr. 8. gr. tilskipunar 2008/98/EB:

Þegar rýmkaðri ábyrgð framleiðanda er beitt skulu aðildarríkin taka tillit til tæknilegs og efnahagslegs framkvæmanleika, sem og til heildaráhrifanna á umhverfið, heilbrigði manna og samfélagið og virða þörfina til að tryggja eðlilega starfsemi innri markaðarins.
(Undirstrikun samtakanna)

Í ljósi framangreinds fara samtökin fram á að þess verði gætt við afgreiðslu frumvarpsins að upplýst umræða verði um mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins á innflytjendur og framleiðendur, fyrirtæki og neytendur umfram almenna tilvísun í frumvarpinu um að það muni hafa áhrif á þessa aðila. Telja samtökin sérstakt tilefni til þess að frumvarpið innihaldi hagsmunamat þar sem gerð verði annars vegar grein fyrir samspili umhverfislegs ávinnings ákvæða frumvarpsins og lágmarkskröfum Evrópugerðanna sem stendur til að innleiða og hins vegar samspili slíks ávinnings og þeirra viðbótarkrafna sem frumvarpið leggur til, þ.e. verði það samþykkt óbreytt.

4. Athugasemdir við einstök ákvæði

4.1 Ábyrgð framleiðenda á plastvörum (2. gr.)

Í 2. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um framleiðendaábyrgð á plastvörum. Framleiðendaábyrgð er ekki nýmæli enda endurspeglast ábyrgðin m.a. í umbúnaði og starfsemi Úrvinnslusjóðs.

Í ákvæðinu er vísað til skyldu framleiðenda og innflytjenda á plastvörum um fræðslu og kostnað við söfnun **á víðavangi**. Eins og samtökin hafa ítrekað komið á framfæri við umhverfis- og auðlindaráðuneyti við undirbúning að fyrirliggjandi frumvarpi er um margt óljóst hvað orðin fela í sér, hvernig kvöð þessi verði útfærð í framkvæmd sem og hvaða kostnað hún muni framkalla. Til dæmis ríkir óvissa um hvernig kostnaður verður aðgreindur öðrum kostnaði við söfnun á öllum úrgangi á víðavangi en skipulag og framkvæmd kann að verða mjög mismunandi á ólíkum svæðum. Þá þarf að hafa í huga að í 2. mgr. greinar 8a í tilskipun 2008/98/EB er lágmarkskröfunni lýst á eftirfarandi hátt (á ensku, undirstrikun samtakanna):

Member States shall take the necessary measures to ensure that the waste holders targeted by the extended producer responsibility schemes established in accordance with Article 8(1), are informed about waste prevention measures, centres for re-use and preparing for re-use, take-back and collection systems, and the prevention of littering. Member States shall also take measures to create incentives for the waste holders to assume their responsibility to deliver their waste into the separate collection systems in place, notably, where appropriate, through economic incentives or regulations.

Nauðsynlegt er kvaðirnar séu útfærðar nánar og ekki er að sjá að slíkt hafi verið gert í endalegri útgáfu þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar. Algjörlega er óljóst hvernig framkvæmd ákvæðisins verður og hvaða raunverulega ábyrgð framleiðendur og innflytjendur eiga að takast á hendur. Þá er alfarið óljóst hvernig fjármögnun hreinsunar á rusli á víðavangi á að hvetja til þess að handhafi úrgangs skili honum á réttan stað. Það blasir við að ákvæðið hvetji til þess að úrgangur sé skilinn eftir á víðavangi með það fyrir augum að aðrir, fjármagnaðir aðilar, geti sinnt hreinsunarstörfum. Sú niðurstaða er þvert á hringrásarhagkerfið sem ætlað að „*slíta tengslin milli hagvaxtar og myndunar úrgangs*“. Vekur það jafnframt athygli að hreinsun á víðavangi er ekki meðal dæma um aðgerðir í viðaukum í tilskipun 2008/98/EB auk þess sem hún fellur afar illa að ákvæðum 10. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 um aukna vitund neytenda.

Í 4. efnismálgrein 2. gr. er kveðið á um skyldu framleiðenda og innflytjenda til að fjármagna söfnun, þegar plastvörurnar eru orðnar að úrgangi, í söfnunarkerfum sveitarfélaga eða annarra opinberra aðila, þ.e. kostnað við nauðsynlega innviði, rekstur þeirra og sérstaka söfnun en jafnframt meðhöndlun úrgangsins í kjölfar söfnunar. Eins og þegar hefur komið fram gerir tilskipun 2008/98/EB m.a. þá lágmarkskröfu að skyldur innflytjenda og framleiðenda og þeirra stofnana sem taka yfir framleiðendaábyrgð séu skýrt skilgreindar. Ætla verður að tilgangur lágmarkskröfunnar sé m.a. að ganga úr skugga um að það andlag sem fjármagna ber liggja fyrir. Samkvæmt athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins, sbr. lokamálgrein í athugasemdum við ákvæðið, er hún til innleiðingar á 8. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 en þar er hins vegar enga nánari skilgreiningu á kostnaðarþáttunum að finna. Hafa verður í huga að stjórnsmál ráða niðurstöðu um hvernig sveitarfélögum er stjórnað, þ.m.t. hvaða áherslur þau leggja á úrgangsmál. Fáar hömlur eru settar við því að metnaðarfull sveitarstjórn taki ákvarðanir sem t.d. fela í sér innviðabyggingu án tillits til efnahagslegs fýsileika. Verði fyrirkomulagið lögfest með þessum hætti mun í raun opnast krani fyrir sveitarfélög til að ráðast í verkefni í úrgangsmálum á kostnað framleiðenda og innflytjenda í bága við ákvæði 3. mgr. 8. gr. sbr. c-liðar greinar 8a í tilskipun 2008/98/EB, sem er svohljóðandi (á ensku):

Member States shall take the necessary measures to ensure that the financial contributions paid by the producer of the product to comply with its extended producer responsibility obligations:

[...]

(c) do not exceed the costs that are necessary to provide waste management services in a cost-efficient way. [...].

(Undirstrikun og feitletrun samtakanna)

Virðist það ætlunin að það verði í höndum sveitarfélaga að ákveða hvernig söfnun og innviðum verði háttáð. Þar með verða innflytjendur og framleiðendur óhjákvæmilega settir í þá stöðu að þurfa að fjármagna kostnað sem leiðir af ákvörðunum annarra. Til mótvægis gera samtökin þá kröfu að þeim sem bera framleiðendaábyrgð (beina eða óbeina) standi sá kostur til boða að taka söfnunina að sér sjálfir eða ráða aðra en sveitarfélögin til að annast hana. Öðrum kosti verður raunhæft aðhald með kostnaði ekki til staðar.

Í nokkrum ákvæðum 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að framleiðendur og innflytjendur beri fjárhagslega ábyrgð á fræðslu án þess að inntak hennar og umfang sé skilgreint. Þar á meðal er fræðsla um ýmis atriði sem snerta einnota plastvörur og til notenda veiðarfæra úr plasti. Ábyrgðin á fræðslunni er framlengd til Úrvinnslusjóðs og að því er virðist að hluta til

Umhverfisstofnunar. En hvar liggja ytri mörk fræðslunnar sem fjármagna ber? Fáar vísbendingar er um það að finna aðrar en þau markmið sem Úrvinnslusjóði ber að vinna að.

Að mati samtakanna er nauðsynlegt að afmarka kostnaðarliði sem fjármagna ber með skýrar en það mætti e.t.v. gera með því að skylda Úrvinnslusjóð til setja fram árlega fræðsluáætlun þar sem fjármögnun er skilgreind og hún þurfi að hljóta samþykki stjórnar sjóðsins.

Að gefnu tilefni benda samtökin á að með nánari útfærslu á ýmsum kvöðum er viðkemur hreinsun á víðavangi er gengið lengra en áður nefnd framleiðendaábyrgð kveður á um samkvæmt viðeigandi gerðum EES-samningsins á því sviði. Benda samtökin á að almennt er viðurkennt að framlengd framleiðendaábyrgð takmarkast við kvaðir er viðkoma endurvinnslu umbúðaúrgangs og opinber markmið viðkomandi aðildarríkja EES-samningsins á þeim sviðum, byggt á magni umbúða sem þeir aðilar sem þá ábyrgð bera setja á markað. Mörk þessara ábyrgðar, og kvaðir um fjármögnun á grundvelli hennar, geta verið mismunandi á milli aðildarríkja og ræðst þá af magni umbúða sem sett eru á markað í hverju ríki. Hins vegar er ekki viðurkennt að slík ábyrgð nái yfir aðra söfnun en þá sem viðkemur söfnun og flokkun á umbúðarúrgangi. Bein tengsl verða þannig að vera milli markaðssetningar á vöru og söfnunar og flokkunar á úrgangi. Það að rusli sé fleygt á víðavangi felur í sér rof á þeim tengslum og er slíkur úrgangur ekki hluti af skilakerfi eða skilgreiningu á framleiðendaábyrgð. Á grundvelli þessara sjónarmiða hefur söfnun úrgangs á víðavangi verið haldið utan framleiðendaábyrgðar. Í ljósi þessa telja samtökin skorta á nánari rökstuðning frumvarpshöfunda á þeirri ákvörðun að fella söfnun á rusli á víðavangi undir skýrt afmarkaða framleiðendaábyrgð. Er því að mati samtakanna verið að ganga lengra en regluverk EES-samningsins heimilur í fyrirbyggjandi frumvarpi og telja samtökin mikilvægt að atriði þetta verði tekið til nánari skoðunar sem og lögmæti þessara kvaða í frumvarpinu.

Að mati samtakanna er mikilvægt að fyrir liggi útfærsla á framangreindum kvöðum, sem og lögmæti þeirra út frá þjóðréttarlegum skuldbindingum á grundvelli EES-samningsins, enda með öllu óljóst hvernig framkvæmd þeirra verður að teknu tilliti til núverandi ákvæða í fyrirbyggjandi drögum.

4.2 Skilgreiningar (6. gr.)

Í 6. gr. frumvarpsins er fjallað um að til heimilisúrgangs teljist raf- og rafeindatækjaúrgangur, notaðar rafhlöður og rafgeymar. Benda samtökin á að rafhlöður og rafgeymar eru spilliefni og að sama skapi einnig raf- og rafeindatækjaúrgangur. Áréttað er að á heimilum falla einnig til ýmis spilliefni eins og málning, smurólíur og klórefni.

Hér kann að vera til staðar hætta á ruglingi milli heimilisúrgangs annars vegar og spilliefna hins vegar og telja samtökin ástæðu til að kveða sérstaklega á um að spilliefni sem falla til á heimilum séu heimilisúrgangur.

4.3 Sérstök söfnun og flokkun úrgangs (12. gr.)

Í 12. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um sérstaka söfnun og flokkun úrgangs. Samtökin benda á að ekki er ljóst hvort um sé að ræða innleiðingu á mismunandi flokkum söfnunar, þ.e. annars vegar við heimili og hjá lögaðilum og hins vegar í grenndargámum. Mikilvægt að setja ekki í uppnám kerfi sem nú þegar virka vel. Í greinargerð með frumvarpinu segir að gengið sé lengra en ESB fer fram á og vísað í ýmsar rannsóknir. Samtökin telja að þetta eigi ekki við um

Það kerfi sem núna er t.a.m. við lýði á Akureyri og alls óvíst að söfnun við heimili muni skila betri árangri. Hitt er þó víst að þessar breytingar munu kosta mikið fé bæði sveitarfélög og notendur.

Samtökin ítreka að skoða þarf hvort til sé fyrirkomulag sniðið að hérlendum aðstæðum og skilar árangri í flokkun frá heimilum og lögaðilum í stað þess að innleiða kröfur sem kunna að vera illframbæmanlegar og/eða dýrari í framkvæmd án þess að auknar líkur séu á að tiltekið markmið náist.

Þá er ekki ljóst af drögnum hvað fellur undir *pappír*, s.s. er það pappír, pappi, fernur og dagblöð þar sem sumt ber úrvinnslugjald og annað ekki. Nauðsynlegt er að samræma ákvæði laga um úrvinnslugjald og laga um meðhöndlun úrgangs. Að sama skapi er ekki ljóst hvað *plast* merkir í þessum drögum. Er þar eingöngu átt við umbúðaplast með úrvinnslugjaldi eða einnig annað heimilisplast eins og garðstóla, plastborð og leikföng? Benda samtökin á að ef blanda á saman plastefnum sem annars vegar bera úrvinnslugjald og hins vegar ekki, þá verður til hár flokkunarkostnaður við að skilja sundur þessa vörflokka.

Samtökin telja til bóta að notast við samræmdar merkingar. Við vissar aðstæður næst samræmingin ekki um allt land og má þar nefna lífrænan úrgang þar sem sumar vinnslustöðvar taka við hrávöru eins og sláturúrgangi en aðrar ekki. Samræming merkinga er mjög æskileg en þarf líklega að hafa einhverjar undantekningar þar sem við á. Kröfur um merkingar munu ekki skila fullum árangri ef innviðir eru ekki til staðar í sveitarfélögum til að tryggja meðhöndlun í samræmi við flokkunina. Því er mikilvægt að huga jafnframt að innviðauppbyggingu í samræmi við þessar áherslur.

Ekki er ljóst hvernig merkja eigi ýmsar vörur, s.s. málma, sem ekki eru seldar í hefðbundnum neytendaumbúðum og því er mikilvægt að nánari kröfur um framkvæmd merkinga liggi fyrir aðrar en almenn tilvísun til þess að ráðherra sé heimilt að kveða á um það í reglugerð.

Hvað varðar ákvæði um um flokkun byggingar- og niðurrifsúrgangs þá telja samtökin það skjóta skökku við að á sama tíma og verið er að kveða á um ríkari skyldur til flokkunar með lagasetningu fela nýlegar gjaldskrárhækkanir sveitarfélaga í sér öfuga hvata, sbr. mikla hækkun á móttökugjaldi fyrir byggingar- og niðurrifsúrgang. Frekar ætti að skapa hvata til þess að flokka og skila í auknum mæli unnum einungum enda felast víða verðmæti í úrganginum sem bæði eðlilegt og sjálfsagt er að metið verði úrgangshafa til tekna.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram um 12. grein að mögulegt að sækja um undanþágur vegna söfnunar tiltekinna tegunda úrgangs saman hafi það ekki áhrif á möguleika til endurnýtingar úrgangsins. Hér þarf að ganga lengra og heimila án einstakra undanþágu hverju sinni. Þannig gætu heimili verið með tunnu/ílát sem safni ýmsum endurvinnsluefnum, t.d. endurvinnslutunnu fyrir margar tegundir umbúða. Efnin verði síðan flokkuð hjá fyrirtækinu sem tekur á móti efnunum. Fyrirtæki geti samið við úrvinnslufyrirtæki um að flokka sinn úrgang.

4.4 Lok úrgangsfasa (15. gr.)

Í 15. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 21. gr. laga nr. 55/2003 en í lagagreininni er kveðið á um *lok úrgangsfasa*. Í lokamálsgrein lagagreinarinnar er kveðið á um heimild ráðherra til setningar reglugerðar um sérstakar viðmiðanir um lok úrgangsfasa. Slík reglugerð var sett

hinn 13. júní 2014 og breytt í september sama ár. Efnislega fól hún í sér tilvísunarinnleiðingu á Evrópugerðum um viðmiðanir fyrir brotajárn, glerbrot og koparrusl. Þá setti ráðherra reglugerð nr. 1078/2015, um endurnýtingu úrgangs, þar sem m.a. er kveðið á um skyldu Umhverfisstofnunar til að veita ráðgefandi álit á því hvort stofnunin telji að tiltekinn úrgangur geti hætt að vera úrgangur með endurnýtingaraðgerð í samræmi við matsþætti sem taldir eru upp í reglugerðinni.

Í 15. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á inngangsmálslið og a-lið 1. mgr. lagagreinarinnar í því skyni að ákvæðin endurspegli betur orðalag tilskipunar (ESB) 2018/851. Þá er í c-lið 8. gr. gert ráð fyrir að við bætist ný málsgrein þar sem verður kveðið á um skyldu þess sem tekur í notkun efni eða hlut í fyrsta skipti eftir að hann hættir að vera úrgangur eða setur slíkt efni eða hlut á markað í fyrsta skipti til að tryggja að efnið eða hluturinn uppfylli kröfur efnalaga og viðeigandi reglugerða settra samkvæmt þeim.

Samkvæmt upplýsingum samtakanna hefur Umhverfisstofnun birt tvö ráðgefandi álit um hvort úrgangur geti talist hættur að vera úrgangur fyrir endurnýtingaraðgerð. Þá hafa samtökin vitneskju um að álit vegna olíuúrgangs hafi verið í vinnslu hjá stofnuninni allt frá gildistöku reglugerðar nr. 1078/2015, þ.e. frá því í desember 2015. Vegna tafa og tilkostnaðar umsækjanda, sem greitt hefur Umhverfisstofnun tímagjald, hefur ekki verið hægt að nýta úrganginn hér á landi á málsmeðferðartímanum heldur hefur hann verið fluttur úr landi til endurnýtingar erlendis. Þegar álitið mun liggja fyrir geta samkeppnisaðilar umsækjandans hafið endurnýtingu olíuúrgangs á grundvelli álitsins sem hefur verið greitt af öðrum.

Það gefur auga leið að svo kostnaðar- og tafsamt ferli er síst til þess fallið að stuðla að endurnýtingu úrgangs auk þess sem hætt er við að það skekki samkeppnisstöðu fyrirtækja.

4.5 Gjaldtaka (16. gr.)

Í 16. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á gjaldtökuákvæðum. Þar er m.a. lagt til að sveitarfélögum verði framvegis skylt, en ekki heimilt eins og nú er, að innheimta gjald fyrir meðhöndlun úrgangs. Nauðsynlegt er að skilgreina nánar undir hvaða þjónustu slíkt gjald skuli standa. Benda má á að fyrirtæki telja margt á reiki við núverandi gjaldheimtu. Skortur er á gagnsæi og ekki er ljóst hvort tekjur af innheimtum gjöldum renni til fjármögnunar annarrar og ótengdrar starfsemi en þá sem veitt er hverju sinni. Með hliðsjón af sjónarmiðum um þjónustugjöld er nauðsynlegt að breytingin verði útfærð nánar og tryggt að fyrirtækjum sé ekki gert að greiða fyrir aðra þjónustu en þá sem innt er af hendi hverju sinni. Þess má einnig geta að ógagnsæi um tengsl fjárhæðar gjalda og veittrar þjónustu skapar ávallt tortryggni og deilur.

Samtökin benda einnig á að víða er meðhöndlun úrgangs á vegum sveitarfélaga í samkeppni við einkaaðila og má þar nefna þjónustuviðskipti með sorptunnur á höfuðborgarsvæðinu. Þar verður sveitarfélögum skylt að innheimta þóknun fyrir meðhöndlun úrgangs og því verður áður að fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra breytinga á samkeppni á markaði með úrgang. Hætt er við að gjaldtakan geti haft áhrif á samkeppni og því verður að fjalla sértaklega um þau áhrif í endanlegu frumvarpi.

Í greinargerð við ákvæði þar sem lagt er til að 4. málsli. 2. mgr. 23 gr. falli brott kemur fram að sveitarfélögum verði ekki lengur heimilt að ákveða gjald sem fasta tölu á hverja fasteignaeiningu. Þetta mun leiða til vigtunar á úrgangi frá hverju heimili sem er

framkvæmanlegt en getur verið flóknara hér á landi en víðast í Evrópu. Sá munur birtist m.a. í tíðarfari og veðráttu sem er hér á landi, umhleyplingar með frosti og þíðu til skiptis jafnvel sama dag. Einnig blæs vindur á köflum og allt þetta hefur áhrif á vigtarsellur og búnað til nákvæmni vigtunar. Mikilvægt er að tekið verði tillit til þessara sérstöku aðstæðna við endanlega útfærslu á ákvæðinu.

4.6 Lágmarkskröfur varðandi framlengda framleiðendaábyrgð (18. gr.)

Ítrekuð er fyrri umfjöllun um fjármögnun hreinsunar á rusli á víðavangi og fræðslu og óskýrleika sem almenn tilvísun hefur í för með sér, sér í lagi um kostnað og aðgreiningu frá kostnaði við aðra óskylda hreinsun og fræðslu utan framleiðendaábyrgðar.

4.7 Skráning spilliefna (24. gr.)

Í 24. gr. frumvarpsins er kveðið á um að handhöfum spilliefna, og ef við á, seljendum og miðlurum verði gert skylt að skrá í rafrænt skráningarkerfi upplýsingar um magn, eðli og uppruna spilliefna sem falla til hjá þeim, sem þeir safna, flytja eða meðhöndla á annan hátt. Ekki eru nánari upplýsingar í drögunum um hvaða skráningarkerfi um ræðir eða hvort breyting þessi feli í sér innleiðingu á sérstöku kerfi til að halda um slíkar skráningar og kostnaði við að koma slíku kerfi.

Kallað er eftir frekari skýringum um þetta atriði, þ.m.t. hvort um sé að ræða samræmt kerfi sem skráningarskyldum aðilum verði gert að nýta eða hvort um sé að ræða kerfi sem hverjum og einum aðila er gert að koma upp og viðhalda í sinni starfsemi.

4.8 Úrvinnslugjald á aðrar vörur (34. gr.)

Samtökin vísa hér til athugasemda um 2. og 18. gr. að framan hvað varðar kvaðir á grundvelli framleiðendaábyrgðar og fjármögnun á ruslasöfnunar á víðavangi.

Jafnframt leggjast samtökin gegn fyrirhuguðum breytingum á 8. gr. laga um úrvinnslugjald nr. 162/2002, sbr. e- og f-lið 34. gr. frumvarpsins, sem kveður á um heimild fyrirtækja og atvinnugreina til að semja við Úrvinnslusjóð um ráðstafanir til að tryggja úrvinnslu úrgangs vegna svartolíu og veiðarfæra úr gerviefnum/plasti. Samkvæmt núgildandi lögum er Úrvinnslusjóði einvörðungu heimilt að segja slíkum samningi upp vegna brota á honum og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar. Í frumvarpinu er lagt til að hvorum samningsaðila verði heimilt að segja upp slíkum samningi með að lágmarki 24 mánaða fyrirvara miðað við áramót en án skilyrða. Lítt er rökstutt í athugasemdum við frumvarpið hvaða forsendur liggja til grundvallar sem réttlætt geta þessa fyrirhuguðu breytingu.

Samtökin mótmæla því að Úrvinnslusjóður fái þessa uppsagnarheimild án þess að til komi sérstakt samningsbrot. Bent er á að fyrirtæki og atvinnugreinar sem taka að sér úrvinnslu úrgangs á grundvelli samnings við Úrvinnslusjóð undirgangast víðtækur skyldur í því samhengi. Skuldbindingarnar krefjast umfangsmikillar skipulagsvinnu, víðtæks samráðs og langtímahugsunar gagnvart fjárfestingum og samningum. Á það ekki síður við ef þær auknu kröfur um hringrásahagkerfi sem til stendur að innleiða skv. frumvarpsdrögunum ná óbreytt fram að ganga. Það leiðir af eðli samkomulagsins að skipulag og fjármögnun uppbyggingar nýs úrvinnslukerfi er alfarið á ábyrgð fyrirtækja og atvinnugreina sem gera samninginn. Það er því ólíku saman að jafna þegar horft er til hagsmuna annars vegar fyrirtækja og atvinnugreina og hins vegar Úrvinnslusjóðs af framkvæmd uppsagnar og lengd uppsagnarfrests. Af þessum

sökum mæla samtökin gegn því Úrvinnslusjóði verði gert kleift að segja upp samningnum einhliða án þess að til komi réttlætanager forsendur, þ.e. samningsbrot. Í öllu falli telja samtökin rétt að kveðið verði á um styttri uppsagnarfrest af hálfu fyrirtækja og atvinnugreina.

4.9 Gildistaka (40. gr.)

Afar stutt er í gildistökutímamann sem kveðið er á um í 40. gr. frumvarpsins og vandséð að þeim sem ætlað er að taka á sig verulegar auknar kvaðir samkvæmt frumvarpinu gefist svigrúm til að takast á við þær, innleiða breytingar í starfsemi sinni eða koma upp fullnægjandi innviðum til meðhöndlunar á úrgangi. Því er mikilvægt að gildistakan taki mið af því og stöðu innviða og verði aðlöguð þannig að aðilum verði unnt að bregðast við breytingum á fullnægjandi og ábyrgan hátt.

5. Aðrar athugasemdir

Að gefnu tilefni telja samtökin ástæðu til að víkja að álitamálum vegna starfsemi Úrvinnslusjóðs enda er í frumvarpinu víða vikið að starfsemi og hlutverki sjóðsins. Þá er sjóðnum lögð til ný verkefni og því ljóst að starfsemi hans mun taka breytingum og verkefni aukast. Áréttast því óvissa sem uppi hefur verið um hríð um starfsskilyrði Úrvinnslusjóðs og endurspeglast m.a. í erindi fulltrúa atvinnulífsins í stjórn sjóðsins, dags. 6. janúar 2020, sem sent var bæði umhverfis- og auðlindaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Eins og fram kemur í erindinu er að mati samtakanna uppi sú staða að forsendur sem starfsemi Úrvinnslusjóðs grundvallast á séu brostnar og hafi verið svo í nokkurn tíma. Óhætt er að fullyrða að samstarf ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífs hefur hingað til verið afar farsælt. Nú hefur því samstarfi hins vegar verið stefnt í voða, bæði með heimfærslu sjóðsins undir ákvæði laga um opinber fjármál og óásættanlegum drætti á því að bregðast við síendurteknum ábendingum um þá stöðu. Því fagna samtökin þeim breytingum sem gerðar hafa verið á frumvarpinu, sbr. 38. gr., og varða tekjur Úrvinnslusjóðs. Hins vegar benda samtökin að enn standa eftir mörg óleyst mál er varða hlutverk og starfsemi sjóðsins. Að gefnu tilefni benda samtökin hér á að Úrvinnslusjóður hefur nýlega látið vinna lögræðilega álitserð um tiltekin verkefni sjóðsins og heimildir til greiðslu vegna þeirra verkefna. Niðurstaða þess álits var að veruleg lagaleg óvissa er um heimildir Úrvinnslusjóðs hvað varðar greiðslu úr sjóðnum sem og vafi er uppi um hvernig einstaka greiðslur samræmast ríkisstyrkjareglum á grundvelli EES-samningsins. Niðurstaða þessi felur í sér áleitnar spurningar um hversu langt stjórnvöld geta gengið í því að fela Úrvinnslusjóði verkefni án þess að fyrir þeim verkefnum og starfsemi séu fullnægjandi lagaheimildir. Að mati samtakanna er því mikilvægt að taka til skoðunar hver lagaleg staða Úrvinnslusjóðs sé er viðkemur þeim breytingum sem lagðar eru til í fyrirbyggjandi frumvarpi sem og öðrum ákvörðunum umhverfis- og auðlindaráðuneytis þar sem sjóðnum er falið hlutverk í stefnumörkun ráðherra.

Eins og áður segir felur frumvarpið í sér aukin verkefni fyrir Úrvinnslusjóðs í takt við frekari skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum og á grundvelli hringrásarhagkerfisins. Ætla verður að áformin hafi einmitt komið til vegna þess hve samstarf ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífs í sjóðnum hefur gengið vel. Á sama tíma eru forsendur samstarfsins brostnar og það þrátt fyrir að framangreindir aðilar hafi lýst yfir ríkum vilja til að viðhalda samstarfinu. Þar sem viðunandi lausn á vandkvæðum sem hér hafa verið rakin virðist ekki á teiknaborðinu er það skoðun samtakanna að sjóðurinn geti ekki að óbreyttu tekið við nýjum verkefnum. Staðan er sú að Úrvinnslusjóður á í stökustu vandræðum með að sinna verkefnum sem honum hafa þegar verið falin. Bráðnauðsynlegt er að hið fyrsta verði, í samstarfi við sjóðinn, fundin

ásættanleg lausn sem gerir sjóðnum fært að starfa áfram á grundvelli þess samstarfs sem um langa hríð hefur tryggt árangursríka niðurstöðu í úrvinnslumálum á Íslandi. Vísast hér til þess sem að framan greinir að breytingar skv. 38. gr. er skref í rétta átt en betur má ef duga skal. Núverandi staða er hreint út sagt óviðunandi og það verður hneisa fari svo að meiri hagsmunum verður fórnað fyrir minni.

Að öðru leyti eru ekki gerðar frekari athugasemdir við fyrirbyggjandi frumvarp til laga. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins, SAF - Samtaka ferðaþjónustunnar, SFS - Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtaka iðnaðarins og SVP - Samtaka verslunar og þjónustu



Halldór Benjamín Þorbergsson
framkvæmdastjóri SA



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri SAF



Heiðrún Lind Marteinsdóttir
framkvæmdastjóri SFS



Sigurður Hannesson
framkvæmdastjóri SI



Andrés Magnússon
framkvæmdastjóri SVP