



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið  
Skuggasundi 1  
150 Reykjavík

Reykjavík 20. janúar 2020

1912016SA GB/eym  
Málalykill: 00.63

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur (EES-innleiðing), mál nr. 329/2019**

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda frá 20. desember sl., þar sem kallað er eftir umsögnum um frv. til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur.

Málið var tekið til umfjöllunar á fundi í verkefnisstjórn um úrgangsmál 17. janúar sl. Verkefnisstjórn, sem er ráðgefandi fyrir stjórn og starfsmenn sambandsins, tekur undir þær áherslur sem fram koma í umsögn þessari og telur að það frumvarp sem hér er til umsagnar sé ótímabært. Fram þurfi að fara frekari greining á einstökum tillögum í frumvarpinu, meðal annars hvað varðar vistferilsgreiningu og aukinn kostnað sveitarfélaga og heimila. Jafnframt verði lokið við stefnu í úrgangsmálum, í góðri sátt við sveitarfélögin.

### Áherslur sambandsins

Áherslur sambandsins í málaflokknum eru þessar samkvæmt stefnumörkun þess fyrir árin 2018-2022:

*Sambandið beiti sér fyrir því að ríki og sveitarfélög taki upp nánara samstarf um stefnumótun og uppbyggingu í úrgangsmálum. Áhersla verði m.a. lögð á að meðhöndlun úrgangs er almannabjónusta, betri nýtingu úrgangs sem til fellur með aukinni endurvinnslu og að ákvarðanir sveitarfélaga um meiriháttar fjárfestingar falli vel að stefnu í málaflokknum og löggjöf. Stefna ríkisins þarf að taka bæði mið af alþjóðlegum skuldbindingum og svæðisáætlunum um meðhöndlun úrgangs. (3.4.10.).*

Ítrekað hefur komið fram af hálfu sambandsins að sveitarfélög hafa metnað til að gera betur í meðhöndlun úrgangs. Ef varanlegur árangur á að nást þarf hins vegar að leggja áherslu á að vanda þarf til breytinga. Að fara nú á vörþingi fram með frumvarp til innleiðingar á reglum sem ekki hafa enn verið teknar upp í EES-samninginn er dæmi um órökstuddan og óþarfa hraða í málaflokki sem er á ábyrgð sveitarfélaganna.

Vert er að undirstrika að ólokið er vinnu við gerð stefnu í úrgangsmálum. Þar hefur sambandið lagt mikla áherslu á að skapa þurfi sameiginlega sýn ríkis og sveitarfélaga um hvaða innviðir séu nauðsynlegir til að innleiða hringrásarhagkerfi hér á landi. Engan veginn nægir að lögfesta ákvæði um sérstaka söfnun úrgangs ef innviðir eru ekki til staðar til að beina úrgangi í löglegan farveg. Jafnframt þarf að

liggja skýrt fyrir hvort það er raunverulegur vilji ríkisins að stór hluti úrgangs sem til fellur hér á landi verður fluttur úr landi til meðhöndlunar frekar en að ná samvinnu um byggingu innviða hér á landi. Nýting afurða úr úrgangsmeðhöndlun er einnig mikil áskorun og er spurningum um það efni á engan hátt svarað í því frumvarpi sem hér er til umsagnar.

### **Almennt um frumvarpið**

Tilfni lagasetningarinnar er innleiðing á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/850 um breytingu á tilskipun 1999/31/EB um urðun úrgangs og tilskipun (ESB) 2018/851 um breytingu á tilskipun 2008/98/EB um úrgang, sem ráðgert er að verði teknar upp í EES-samninginn vorið 2020. Mikilvægt er þó að undirstrika að í frumvarpinu er gengið umtalsvert lengra en tilskipunin kveður á um og felur hún í sér ákvæði sem eru mjög íþyngjandi fyrir sveitarfélögin. Sá kostnaðarauki sem leiðir af frumvarpinu mun því leiða af sér auknar álögur fyrir íbúa og fyrirtæki.

Óhjákvæmilegt er að setja risastórt spurningarmerki við að frumvarpsdrög séu komin fram löngu áður en tilskipunin er komin inn í EES-samninginn og má benda á að tilskipunin hefur t.a.m. ekki enn verið þýdd á íslensku. Jafnframt er það almenn afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga að rökstyðja þurfi mjög vel þegar ákveðið er að ganga lengra í innleiðingu en tilskipun kveður á um. Nokkur dæmi eru um slíkt í fyrirbyggjandi frumvarpi og skal áréttað að mjög takmarkað samráð hefur verið haft við sambandið um þau ákvæði.

Verði frumvarpið að lögum verður hverju og einu sveitarfélagi gert skylt að ná tölulegum markmiðum á landsvísu um endurvinnslu og endurnýtingu. Sveitarfélögum er gert skylt að sérsafna pappír, málmum, plasti, gleri, lífúrgangi, textíl og spilliefnum. Söfnun á pappír, plasti og lífúrgangi verður við íbúðarhús og hjá lögaðilum í þéttbýli. Söfnun á spilliefnum og lífúrgangi skal komið á fyrir 1. júlí 2020 og öðrum úrgangstegundum fyrir 1. október 2020. Þessir tímafrestir eru mjög skammt undan sem gerir þessi ákvæði sérlega íþyngjandi fyrir sveitarfélög.

Ráðherra verður einum heimilt að veita undanþágur frá ákvæðum um sérsöfnun, sem að mati sambandsins er óeðlilegt. Eðlilegra væri að sveitarfélög hefðu sjálf heimild til að aðlaga hirðu úrgangs að staðbundnum aðstæðum, t.d. fyrir hirðu í dreifbýli þar sem sérsöfnun við húsvegg (e. door-to-door collection) á einstökum úrgangsflokkum er augljóslega óhagkvæm bæði út frá fjárhagslegum og umhverfislegum sjónarmiðum.

Verði frumvarpið að lögum mun gjaldtaka sveitarfélaga einnig taka breytingum. Þannig verður ekki lengur heimilt að ákveða gjald fyrir meðhöndlun úrgangs sem fast gjald á hverja fasteignareiningu og skylt verður að innheimta gjald sem næst raunkostnaði við viðkomandi þjónustu, s.s. eftir magni og gerð úrgangsins. Fyrirsjáanlegt er að þjónustugjöld sveitarfélaga muni hækka vegna þessara breytinga en einnig þarf að fara vel yfir úrskurða- og dómaframkvæmd áður en hægt er að samþykkja þessar breytingar.

Hér á eftir fylgja athugasemdir, tillögur og ábendingar sem sambandið telur að taka þurfi til vandlegrar skoðunar.

## Áhrif á sveitarfélög

Ljóst er að kostnaðaráhrif frumvarpsins verða veruleg fyrir sveitarfélögin og þar með íbúa. Í greinargerð með frumvarpinu er ekki lagt mat á kostnað þrátt fyrir að tilskipunin sem um ræðir kveði á um slíkt.<sup>1</sup> Eins og bent hefur verið á í öðrum umsögnum sambandsins í málaflokknum þá hefði verið nauðsynlegt að vönduð ábata- og kostnaðargreining hefði fylgt jafn umfangsmiklum breytingum og lagðar eru til í frumvarpinu. Sambandið minnir á að samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 ber ráðuneytinu að hlutast til um að slíkt mat fari fram áður en frumvarp verður lagt fram á Alþingi. Á sama hátt hefur sambandið kallað eftir því að sambærileg greining fari fram á fyrirbyggjandi tillögum um stefnu ríkisins í úrgangsmálum ásamt því að tillögum verði forgangsraðað á grundvelli niðurstöðu vandaðrar kostnaðar- og ábatagreiningar.

Mikilvægt hefði verið að leggja mat á hversu mikið gjaldskrár sveitarfélaganna fyrir meðhöndlun úrgangs þurfi að hækka vegna þeirra breytinga sem koma fram í frumvarpinu, m.a. til að mæta auknum kröfum um sérsöfnun og innheimtu gjalda fyrir meðhöndlun úrgangs sem frumvarpið inniber. Vert er að undirstrika að frumvarpið felur ekki í sér að framleiðendur og innflytjendur standi straum af auknum kostnaði í gegnum kröfur framleiðendaábyrgðar heldur lenda byrðarnar eingöngu á fasteignaeigendum, nái frumvarpið fram að ganga.

Til að ná markmiðum sem sett eru fram í „lokadrögum að stefnu ráðherra“, sem send voru sambandinu til umsagnar 12. júlí sl., þarf að koma til fjármagn, m.a. til uppbyggingar nauðsynlegra innviða svo að unnt sé að ná markmiðum um flokkun og skil til endurvinnslu og lágmarkun urðunar. Að ná þessum markmiðum getur ekki bara verið verkefni sveitarfélaga og drifin áfram af þeim tekjustofnum sem þau hafa yfir að ráða. Sambandið bendir í þessu samhengi á að staðbundin stjórnvöld í Evrópusambandsríkjunum hafa greiðan aðgang að uppbyggingarsjóðum sambandsins (e. Structural Funds) til að ráðast í nauðsynlega innviðauppbyggingu ólíkt sveitarfélögum hérlendis. Því telur sambandið æskilegt að ríkisvaldið komi á svipaðan hátt að fjármögnun verkefna í almannapágu, ekki síst þegar um er að ræða innleiðingu Evrópusambandslögjafar. Ef ákveðið verður að innleiða urðunarskatt eða sambærilegar álögur hér á landi þarf einnig að tryggja að tekjur af þeirri skattheimtu renni til þess að bæta úrgangsmeðhöndlun. Í þessu samhengi vill sambandið taka undir mat Ríkisendurskoðunar frá mars 2016 sem kemur fram í skýrslu um meðhöndlun úrgangs á bls. 4:

Vísbendingar eru um grá svæði í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Þetta á m.a. við um kostnaðarskiptingu vegna fjárfrekra verkefna sem ráðast þarf í svo að markmið um úrgangsstjórnun náist. Þá er breytilegt hvort stefnt er að því að ná markmiðum um söfnun tilgreindra úrgangstegunda í einstökum sveitarfélögum eða landshlutum eða á landsvísu.

---

<sup>1</sup> Vísað er m.a. til liðar 57 aðfararorða við tilskipun nr. 2018/850 um breytingar á tilskipun 2008/851/EB: In developing their national waste management plans and planning investments in waste management infrastructure, Member States should assess and take into account the required investments and other financial means, including for local authorities. That assessment should be included in the waste management plan or other strategic documents.

Kostnaðaráhrifin fyrir sveitarfélögin eru enn meiri en þörf hefði verið á af þremur ástæðum. Að mati sambandsins má draga verulega úr kostnaðaráhrifum með því að huga að eftirfarandi þáttum:

1. Ákvæði um lágmarkskröfur til framleiðendaábyrgðar, sem kveðið er á um í tilskipun um úrgang nr. 2018/851 að skuli gert fyrir 5. janúar 2023, eru ekki innleidd samhliða auknum kröfum m.a. um sérsöfnun. Lágmarkskröfurnar gera ráð fyrir að framleiðendaábyrgð skuli ná yfir allt ferli vörunnar eftir að hún verður að úrgangi, þ.m.t. sérstaka söfnun og aðra meðhöndlun. Einnig nær framleiðendaábyrgðin yfir fræðslu til almennings og söfnun úrgangs á víðavangi. Auk þess inniber tilskipunin kröfur um þrepaskipt gjöld þar sem taka á tillit til endingartíma vara, hvort hægt er að gera við vörunnar, hvort hægt er að endurnota eða endurvinna þær. Með innleiðingu þrepaskiptra gjalda næði framleiðendaábyrgð yfir stærri hluta úrgangsstraumsins, þ.e. þess hluta sem í dag fer til urðunar á þeim forsendum að hann er óhæfur til endurvinnslu eða annarrar endurnýtingar. Með því yrði búið þannig um hnútana að vörur og umbúðir sem standast ekki lágmarkskröfur frá sjónarmiði góðrar úrgangsstjórnunar komi ekki inn á markaðinn. Framleiðendaábyrgðin næði yfir stærri hluta útgjalda sveitarfélaga vegna úrgangsmeðhöndlunar og þar af leiðandi íbúa. Auknar kröfur ríkisvaldsins til meðhöndlunar úrgangs sem fela í sér umtalsverðan aukinn kostnað ættu að haldast í hendur við að kröfur sem tryggja að framleiðendur og innflytjendur vöru beri fjárhagslega ábyrgð á vörunni eftir að hún verður að úrgangi. Meginreglan þarf að vera sú að úrgangi sem er sérsafnað falli undir framleiðendaábyrgð og beri þar með úrvinnslugjald.
2. Ítrekað er gengið lengra í frumvarpinu en viðkomandi tilskipanir gera ráð fyrir. Má þar nefna annars vegar kröfur til sérsöfnunar á pappír, plasti og lífúrgangi við húsvegg hjá íbúum og fyrirtækjum og hins vegar tímasetningar innleiðingar á sérsöfnun á lífúrgangi, spilliefnum og textíl, sjá nánar í umfjöllun um 6. gr hér að neðan. Þörf er á vönduðu og formlegu samtali milli ríkis og sveitarfélaga áður en tekin er ákvörðun um að setja strangari viðmið en krafist er í EES-löggjöf. Leggjast þarf í greiningu á þeim á þeim kostnaðaráhrifum, annarsvegar þeim sem snúa að sveitarfélögunum og hinsvegar almenningi, s.s. vegna breytinga á gerðum og skýlum fyrir ílát undir úrgang. Sambandið lýsir sig reiðubúið að aðstoða við slíka greiningu.
3. Kostnaðaráhrif frumvarpsins verða óþarflega mikil vegna þess hve sveitarfélögin fá skamman tíma til að innleiða þær breytingar sem gildistaka laganna hefur í för með sér en frumvarpið gerir ráð fyrir að ákvæði þess verði að fullu innleidd 1. október 2020. Frumvarpið kemur fram löngu áður en tilskipunin er komin inn í EES-samninginn og er áréttað að tilskipunin hefur t.a.m. ekki enn verið þýdd á íslensku. Tryggja þarf að sveitarfélögum sé gefinn eðlilegur aðlögunarfrestur til að innleiða þær breytingar sem frumvarpið inniber, enda mun lögfesting frumvarpsins útheimta verulegar breytingar á gjaldheimtu, hirðu og meðhöndlun úrgangs. Hafa þarf í huga að flest sveitarfélög útvista stærstum hluta úrgangsmeðhöndlunar á grundvelli útboða og geta lagabreytingar kallað á uppsögn og endurskoðun samninga og/eða stórar fjárfestingar.

## **Pörf fyrir heildstætt regluverk og stefnu**

Heildarendurskoðun regluverksins vantar og heildstæða nálgun. Ákvæði um meðhöndlun úrgangs koma fyrir á mörgum stöðum í lögum og reglugerðum og er ábyrgð ekki í öllum tilvikum skýr. Sem dæmi má nefna frumvarp um breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir (plastvörur) sem nú er til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda. Eðlilegt er að kröfur um meðhöndlun allra úrgangsflokka séu á einum stað og það sama á við um ákvæði um fræðslu í málaflokknum. Frumvarpið breytir ekki þessari stöðu.

Mikilvægt er að stefnumótun málaflokksins haldist í hendur við tengda stefnumótun og regluverk. Skýra þarf betur samhengi við aðrar stefnur og áætlanir og samþætta þær. Drög að stefnu ráðherra í úrgangsmálum og stefnu um plastmálefni liggja fyrir. Eðlilegra væri að breytingar á löggjöfinni kæmu í kjölfar staðfestingar slíkrar stefnumótunar. Einnig má nefna samræmingu á regluverki úrgangsmeðhöndlunar á milli ráðuneyta og má þar annarvegjar nefna samkeppnismál og hinsvegar málefni tengd bættri nýtingu afurða frá úrgangsmeðhöndlun með nýtingu moltu, metans og seyru. Bætt nýting er sérlega mikilvæg til að fjárfestingar sveitarfélaga í úrgangsmálum nýtist sem best.

## **Áhersla á sérsöfnun úrgangs**

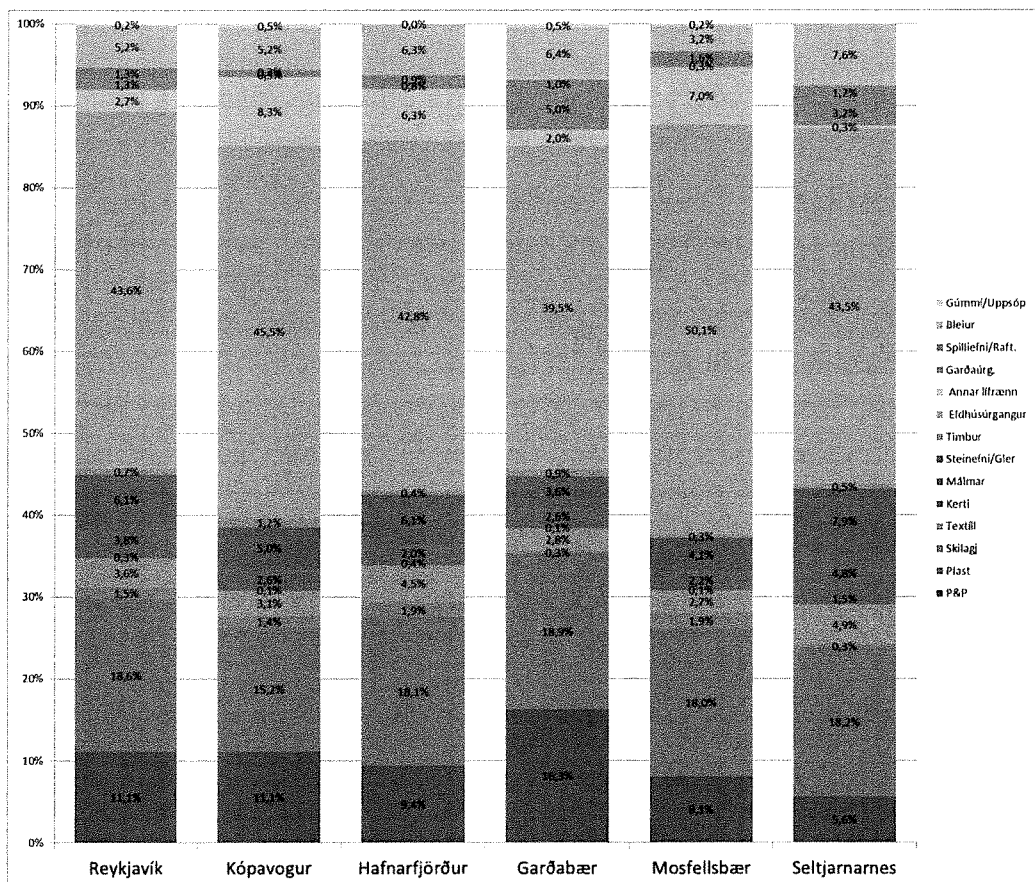
Í frumvarpinu er mikil áhersla á flokkun og hærra þjónustustig sveitarfélaga við söfnun úrgangs, með sérsöfnun við heimili og við aðsetur lögaðila. Þetta leiðir í einhverjum tilfellum til mikils óþarfa kostnaðar fyrir íbúa án þess að skila endilega aukinni endurvinnslu og annarri endurnýtingu eins og því er ætlað að gera. Sambandið vill minna á að það eru margir samverkandi þættir sem hafa áhrif á árangur í úrgangsmálum. Til að undirstrika þetta þá er vísað í 6. gr. tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2018/851 um úrgang sem segir:

... the management of municipal waste requires a highly complex system including an efficient collection scheme, an effective sorting system and a proper tracing of waste streams, the active engagement of citizens and businesses, an infrastructure adjusted to the specific waste composition, and an elaborate financing system

Sambandið leggur áherslu á að sveitarfélög geti áfram boðið íbúum sínum að velja það þjónustustig fyrir flokkun og sérsöfnun sem hentar þeim og að greiða fyrir þjónustuna í takt við það svo lengi sem það fyrirkomulag uppfylli kröfur um gæði úrgangsstrauma. Sem dæmi gæti í einhverjum tilfellum verið farsælast, t.d. í þéttri byggð, að sveitarfélög hafi heimild til að beina ákveðnum úrgangsflokkum á söfnunarstöðvar, s.s. grenndar- og endurvinnslustöðvar, sem hægt væri að staðsetja í göngufæri við hvert heimili.

Þær fullyrðingar sem koma fram í greinagerð frumvarpsins um að sérsöfnun við húsvegg auki endurvinnsluhlutfall og bæti gæði endurvinnslustrauma umfram aðrar söfnunarleiðir standast ekki. Nýleg evrópsk rannsókn á árangri 135 mismunandi söfnunarkerfa sýnir að það er ekki marktækur munur á árangri söfnunarkerfa sem reiða sig á sérsöfnun við húsvegg annars vegar og söfnunarstöðva hins vegar, af því gefnu að söfnunarstöðvar séu á aðgengilegum

stöðum.<sup>2</sup> Einnig má benda á að ef samsetning blandaðs heimilisúrgangs á höfuðborgarsvæðinu er skoðuð, sjá mynd 1, kemur í ljós að pappírsefni í blönduðum straumi ráðast ekki af því hvort boðið er upp á sérsöfnun við húsvegg eður ei. Reykjavíkurborg hefur boðið bláu tunnuna sem val og boðið íbúum að skila endurvinnsluefnum á grenndar- og endurvinnslustöðvar. Pappírsefni í straumi frá Reykjavík eru ekki marktækt meiri í blönduðum straumi í Reykjavík en hjá þeim sveitarfélögum sem bjóða upp á sérsöfnun við húsvegg.



Mynd 1. Samsetning heimilisúrgangs nóvember 2017 (SORPA bs. 2018)

<sup>2</sup> ACR+. (2019, október). 135 paper and packaging waste collection systems - An analyst by the ACR+ European Observatoary on municipal waste performances. Sótt af [https://www.acrplus.org/images/technical-reports/2019\\_ACR\\_Analysis\\_135\\_Paper\\_Packaging\\_Waste\\_Collection\\_Systems.pdf](https://www.acrplus.org/images/technical-reports/2019_ACR_Analysis_135_Paper_Packaging_Waste_Collection_Systems.pdf)

## Ábendingar við einstaka greinar

### Um 1. gr.

Til að hnykkja á framangreindum sjónarmiðum um mikilvægi bættra innviða í málaflokknum leggur sambandið til svohljóðandi breytingartillögu við 1. gr. laganna um markmið úrgangslaga:

*Við gerð tillagna um stefnu stjórnvalda í úrgangsmálum skal ávallt höfð hliðsjón af markmiðum skv. 1. mgr. Leggja skal mat á hvort tillögur hafa jákvæð eða neikvæð áhrif á nýtingu innviða til úrgangsmæðhöndlunar og hvort þær kalli á nýjar fjárfestingar í innviðum.*

Skýring: Of lítið samstarf hefur verið milli ríkis og sveitarfélaga um stefnumótun í úrgangsmálum. Hefur það í sumum tilvikum valdið sveitarfélögum óþarfa útgjöldum að reglur hafa verið settar án samráðs við þau. Einnig hafa lög og reglugerðir í sumum tilvikum verið túlkuð of þröngt eða beinlínis rangt og þar með takmarkað svigrúm sveitarfélaga til þess að haga úrgangsmálum með þeim hætti sem þau telja samfélagslega, umhverfislega og fjárhagslega hagkvæmast.

Að áliti sambandsins er þessi viðbót við markmiðsgreinina til þess fallin að útfæra hana nánar og undirstrika að stjórnvöldum beri að gæta að hagkvæmni og framkvæmanleika allra tillagna við mótun framtíðarstefnu í úrgangsmálum. Í því felst að framkvæmd verði kostnaðar- og ábatagreining sem sveitarfélögin telja vera nauðsynlegt til þess að komast að skynsamlegri niðurstöðu um hvert beri að stefna í þessum mikilvæga málaflokki. Mikilvægt er að ræða þessa tillögu í tengslum við tillögu ráðuneytisins um breytingu á 7. gr. laganna um að sveitarfélögum sé gert skylt að nota efnahagsleg stjórnæki og aðrar ráðstafanir við gerð svæðisáætlana og töku ákvarðana í málaflokknum.

Í markmiðsákvæði er bætt við að skapa eigi skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis sem er nýtt hugtak í lögunum og þarfnast skilgreiningar.

### Um 3. gr.

Í a lið greinarinnar er bætt við nýjum hugtökum, þ.e. „efnisendurnýtingu“ og „orkuendurnýtingu“, sem ekki koma annarsstaðar fram í frumvarpinu og er því breytingin að líkindum óþörf.

Skerpt er á skilgreiningu heimilisúrgangs í lið b og er það vel.

Hugtakið „lífúrgangur“ er nýtt og skilgreint í c lið frumvarpsins. Horfa ætti til þess að skilgreining á matarúrgangi er til staðar en ekki eldhúsúrgangi. Rýna þarf breytinguna m.t.t. annars regluverks, s.s. í tengslum við meðferð eldhússúrgangs frá flutningum í alþjóðlegri umferð samkvæmt kröfum reglugerðar 674/2017 og reglugerðar nr. 448/2012. Garðaúrgangur kemur fram bæði í skilgreiningu á lífrænum úrgangi og lífúrgangi og þörf er á gera einhvern greinamun í hvaða tilfellum garðaúrgangur fellur undir lífrænan úrgang annarsvegar og lífúrgang hinsvegar.

Sambandið leggst eindregið gegn brottfalli orðanna „á einhverjum tímapunkti í söfnuninni“ í f lið. Í skilgreiningu á sérstakri söfnun og kallar eftir greiningu á því hversu íþyngjandi breytingin er fyrir sveitarfélögin.

Bætt er við skilgreiningu á hugtakinu „almennur úrgangur“ í g lið frumvarpsins. Gera þarf greinamun á því hvernig það hugtak er ólíkt hugtökunum „blandaður úrgangur“ og „úrgangur“. Að mati sambandsins er lítið „almennt“ við úrgang og stefna ætti að því að hafa hugtök í málaflokki sem gegnsæjust.

#### **Um 4. gr.**

Í greininni er sveitarfélögum gert skylt að nota efnahagsleg stjórnþæki og aðrar ráðstafanir til að hvetja til þeirrar forgangsröðunar við meðhöndlun úrgangs sem kemur fram í 1. mgr. við gerð stefna og svæðisáætlana og töku ákvarðana um fyrirkomulag við meðhöndlun úrgangs.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að greinin er til innleiðingar á 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. tilskipunar (ESB) 2018/851. Í þeirri grein er einnig fjallað um innleiðingu framlengdrar framleiðandaábyrgðar (e. extended producer responsibility) en ekki virðist gerð atлага að því að innleiða þann þátt tilskipunarinnar í frumvarpinu. Sambandið leggur eins og áður segir áherslu á að framleiðendaábyrgð verði einnig innleidd í meira mæli í frumvarpinu og leggst eindregið gegn því að innleiddar verði íþyngjandi skyldur á sveitarfélögin án þess að framleiðendaábyrgð verði jafnframt innleidd eins og kveðið er á um í tilskipuninni. Eðlilegt er að slík innleiðing eigi sér stað samhliða.

#### **Um 5. gr.**

Ákvæðið gerir hverju sveitarfélagi skylt að ná tölulegum markmiðum m.a. varðandi endurvinnslu og urðun. Skýra þarf áhrif þessa ákvæðis og hversu íþyngjandi það er í framkvæmd fyrir sveitarfélögin. Greina þarf hvaða markmið eru á ábyrgð sveitarfélaganna annarsvegar og t.d. Úrvinnslusjóðs hinsvegar. Jafnframt þarf að skoða hvernig sveitarfélögum verður gert mögulegt að meta stöðu sína gagnvart markmiðunum. Sem dæmi starfa sveitarfélög í sumum tilfellum saman og getur söfnunarstöð sem staðsett er í einu sveitarfélagi verið rekin í félagi nokkurra sveitarfélaga.

Breytingarnar kalla m.a. á bættu og samræmda tölfræði í úrgangsmálum, s.s. hvað varðar skráningar, sannprófun og rekjanleika gagna. Í fyrrnefndri úttektarskýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2016, segir: „Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að leggja meiri vinnu í að samræma mælingu og skráningu úrgangs, ekki síst á landsbyggðinni.“ Umhverfisstofnun hefur að einhverju leyti unnið að þessu markmiði en gera þarf enn betur. Tryggja þarf samræmda skráningu á nokkrum stöðum í kerfinu og gera greinamun á söfnunarhlutfalli og endurvinnsluhlutfalli. Varðandi niðurbrot tölfræði á einstök sveitarfélög má hafa í huga að íbúafjöldi segir ekki alla söguna heldur þarf m.a. að horfa til fjölda sumarhúsa og ferðamanna í sveitarfélögum.

#### **Um 6. gr.**

Nánari útskýringar þarf einnig á hvaða úrgangsflokkar teljast til sama efniviðar og með sömu eiginleika og hverjir ekki, sbr. 1. mgr. 6. gr. Að mati sambandsins þarf að auki að liggja fyrir hvaða áhrif þetta ákvæði og aðrar breytingar í frumvarpinu hafa á þá þjónustu sem boðið er upp í dag áður en lengra er haldið. Í sumum tilfellum rýrir það gæði úrgangsstrauma ef þeim er blandað saman, ganga mætti út frá þeirri



forsendu í ákvæðinu og ætti því að orða greinina svo það kæmi skýrt fram. Sem dæmi mætti túlka þetta ákvæði sem svo að hvorki mætti safna textíl og skóm saman né pappa og pappír. Ganga ætti úr skugga um að ekki sé verið að útiloka ákveðna tækni til að aðskilja mismunandi úrgangsflokka á einhverjum tímapunkti í meðhöndlunarferlinu ef það þykir hagkvæmt og rýrir ekki gæði úrgangsstraumanna.

Skýra þarf hvort ákvæðið hefur í för með sér að safna þurfi pappír, plasti, lífúrgangi og blönduðum úrgangi í sér ílát, þ.e. fjögur ílát við heimili og fyrirtæki. Í boði eru innhengd ílát, flokkun í mismunandi poka í sama ílát og margskipt ílát og ganga þarf úr skugga um sveitarfélögunum sé áfram heimilt að nýta sér þau ílát sem þau telja best henta. Sambandið leggur áherslu á að horft sé til undanþáguheimilda tilskipunarinnar í gr. 10.6 svo að heimilt verði að safna ákveðnum úrgangsstraumum saman ef sýnt þykir að það rýri ekki gæði endurvinnsluefna sem þannig er safnað saman. Nauðsynlegt er að tillögur sem kalla á fjölgun hirðuferða byggist á vandaðri vistferilsgreiningu.

Samkvæmt frumvarpinu skal söfnun við húsvegg fara fram innan lóðar viðkomandi íbúðarhúss eða lögaðila og aldrei fjær viðkomandi byggingu en 100 metrum. Sambandið telur til bóta að gert sé ráð fyrir að söfnun úrgangs fari fram innan lóða viðkomandi byggingar en ekki á landi sveitarfélaga þar sem slíkt myndi auka verulega kostnað við hreinsun í landi sveitarfélaga. Til margra ára var í byggingarreglugerð ákvæði um að ílát undir úrgang skyldi vera í 25 metra fjarlægð frá inngangi byggingar eða minna. Sambandið óskar eftir að skýrt verði nánar hvort um sambærilegt ákvæði sé um að ræða og nú sé miðað við 100 metra.

Í frumvarpinu kemur ekki skýrt fram hvort það sé sýn ráðuneytisins að ekki verði lengur þörf fyrir gráa tunnu undir blandaðan úrgang við hvert heimili en söfnun blandaðs úrgangs við heimili og fyrirtæki er ekki nefnd í frumvarpinu. Sambandið vill í þessu samhengi benda á að hirða úrgangs við heimili var t.a.m. ein af megináherslum viðbragðsáætlunar almannavarna á landsvísu gegn heimsfaraldri inflúensu.<sup>3</sup> Úrgangur sem fjallað er um í þeirri áætlun fellur ekki undir þá flokka sem lagt er til hér að safnað sé sérstaklega. Auk þess er söfnun á pappa ekki sérstaklega tilgreind en pappa hefur verið safnað við mörg heimili og fyrirtæki í þó nokkur ár hérlendis.

Greinin gerir ráð fyrir að sérsöfnun á spilliefnum og textíl verði innleidd um fjórum og hálfu ári fyrr en tilskipunin gerir ráð fyrir eða 1. október 2020 í stað 1. janúar 2025. Þá hefjist söfnun á lífúrgangi rúmum þremur árum fyrr, 1. október 2020 í stað 31. desember 2023 eins og segir í tilskipuninni. Nauðsynlegt er að ítreka að samningar sveitarfélaga við verktaka um úrgangsmeðhöndlun eru yfirleitt gerðir til margra ára í senn og breytingarnar geta að auki kallað á stórar fjárfestingar á vegum sveitarfélaganna. Gefa þarf sveitarfélögum raunhæfan aðlögunarfrest til að hægt

---

<sup>3</sup> Sóttvarnarlæknir og Ríkislögreglustjórinn. (2016). Heimsfaraldur inflúensu – Landsáætlun. Sótt af:

[https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item29596/2016\\_%c3%a1%c3%a6tlun%20vegna%20heimsfaraldurs%20infl%c3%baensu-%20%c3%batg%c3%a1fa%202.pdf](https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item29596/2016_%c3%a1%c3%a6tlun%20vegna%20heimsfaraldurs%20infl%c3%baensu-%20%c3%batg%c3%a1fa%202.pdf)

verði að breyta kröfum um búnað og meðhöndlun í slíkum samningum og ráðast í þá innviðauppbýggingu sem frumvarpið kallar eftir.

Í frumvarpinu segir: „Sveitarfélögum er heimilt að uppfylla skyldu til sérstakrar söfnunar á gleri, málmum og textíl með söfnun í grenndargáma, að því tilskildu að þau uppfylli skyldur sínar hvað varðar töluleg markmið um endurvinnslu og endurnýtingu.“ Sambandið ítrekar það sem kemur fram í umfjöllun um 5. gr., þ.e. að greina þarf hvaða markmið eru á ábyrgð sveitarfélaganna annarsvegar og annarra aðila hinsvegar og má þá t.d. nefna Úrvinnslusjóð. Jafnframt þarf að skoða hvernig sveitarfélögum verður gert mögulegt að meta stöðu sína gagnvart markmiðunum. Í ákvæðinu kemur hugtakið „grenndarstöð“ fyrir og er það mat sambandsins að nauðsynlegt sé skilgreina hugtakið nánar og greina hvernig það samræmist hugtökunum „söfnunarstöð“ og „móttökustöð“ í núgildandi lögum.

Sambandið leggst gegn því að ráðherra verði einum heimilt að veita undanþágur frá ákvæðum um sérsöfnun. Gefa ætti sveitarfélögum heimild til að veita undanþágur frá sérsöfnun í samþykkt um meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu skv. 2. mgr. 8. gr. laganna. Kveða ætti í lögum á um almenna undanþágu frá sérsöfnun í mjög dreifbýlum svæðum eins og sérstaklega er tekið fram í aðfaraorðum tilskipunarinnar.<sup>4</sup>

Í 4. mgr. segir að notast skuli við samræmdar merkingar a.m.k. fyrir pappír, málma, plast, gler, lífúrgang, textíl og spilliefni. Að mati sambandsins er ákvæðið þarft en þörf er á að samræmd merking sé einnig fyrir blandaðan úrgang og að merkingunum fylgi nánari textaútskýring hvað viðkomandi úrgangsflokkur inniber og hvað ekki. Einnig er þörf á að skilgreina hver ber ábyrgð á að samræma merkingarnar og hver fylgir því eftir að þær séu notaðar.

Í 5. mgr. er flokkun byggingar- og niðurrifisúrgangs á upprunastað gerð að skyldu m.a. hvað varðar „við“. Bent er á að hugtakið „timbur“ er oftast notað fyrir þennan úrgangsflokk. Mikið getur fallið til af lituðu og ólituðu timbri á byggingarsvæðum og eru meðhöndlunarmöguleikar þess mjög misjafnir, mun fleiri fyrir ólitað timbur en litað. Ekki kemur fram hvort flokkunin eigi við báða þessa flokka eður ei.

Lögaðilum verður gert skylt að flokka rekstrarúrgang með hliðsjón að markmiðum laganna, sbr. 6. mgr. Gagnlegt væri að skýra þetta ákvæði frekar og gera grein fyrir hvernig ætlunin er að fylgja því eftir.

7. og 8. mgr. greinarinnar gera óheimilt að urða eða brenna úrgang sem safnað hefur verið sérstaklega að undanskildum brennsluleifum sem henta ekki til endurvinnslu. Setja ætti ákveðna fyrirvara við þessi ákvæði og bent er á að sérstök söfnun er á blönduðum úrgangi. Túlka mætti þessar greinar þannig að óheimilt verði að brenna eða urða blandaðan úrgang þar sem honum er safnað sérstaklega

---

<sup>4</sup> Vísað er m.a. til 42. tl. aðfararorða við tilskipun 2018/851: Member States should also be allowed to deviate from the general obligation to separately collect waste in other duly justified cases, for instance where the separate collection of specific waste streams in remote and scarcely populated areas causes negative environmental impacts that outweigh its overall environmental benefits or entails disproportionate economic costs.

sem er varla ætlunin. Þó er misræmi milli frumvarpsins og samanburðarskjalsins sem aðgengilegt er á samráðsgátt stjórnvalda en þar segir: „Óheimilt er að urða úrgang sem safnað hefur verið sérstaklega til undirbúnings til endurnotkunar, endurvinnslu eða annarrar endurnýtingar.“ Texti samanburðarskjalsins á meira við þar sem hann útilokar ekki urðun blandaðs úrgangs og leggur sambandið til að texti samanburðarskjalsins verði færður inn í frumvarpið.

Upp geta komið tilfelli þar sem flokkun er ekki sem skyldi eða óhöpp eiga sér stað sem gerir endurvinnslu ógerlega og telur sambandið nauðsynlegt að í slíkum tilfellum sé heimilt að senda farma til förgunar. Ganga þarf úr skugga um að slíkt sé áfram heimilt.

Það vekur athygli að í 7. gr. er enginn greinamunur gerður á brennslu með orkunýtingu sem telst til endurnýtingar eða brennslu án orkunýtingar sem telst til förgunar.

#### **Um 9. gr.**

Skerpt er á að kostnaður við uppsetningu og rekstur nauðsynlegra innviða teljist hluti af þeim kostnaði við meðhöndlun úrgangs sem sveitarfélög skulu innheimta gjald fyrir og er það til bóta.

Sambandið gerir mikinn fyrirvara við að ákvæðið um heimildir sveitarfélaga um að ákveða og leggja á fast gjald á hverja fasteignaeiningu miðað við fjölda og/eða þjónustustig, sbr. 2. mgr. 23. gr. falli brott m.a. vegna kostnaðar og úrskurðaframkvæmdar. Skýra þarf áhrif brottfalls ákvæðis og hversu íþyngjandi er það er í framkvæmd fyrir sveitarfélögin. Í greinargerðinni segir er vísað til þess að greinin tengist innleiðingu fyrirkomulaginu „Borgaðu þegar þú hendir“ (e. Pay as you throw - PAYT). Að mati sambandsins ætti að rýna frumvarpið sérstaklega m.t.t. þess, s.s. hvað varðar til hvaða þátta ber að horfa til við álagningu gjalda fyrir meðhöndlun úrgangs. Einnig hvort innleiðing fyrirkomulagsins á við úrgang frá fyrirtækjum. Skýra þarf hvort að við gjaldheimtu sveitarfélaga eigi að horfa til raunkostnaðar hvers heimilisfangs, fasteignaeiningu og/eða við alla meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu. Einnig þarf að tryggja að sveitarfélög geti áfram lagt á gjald fyrir meðhöndlun úrgangs á allar fasteignir í sínu umdæmi til að standa undir kostnaði við hirðu úrgangs, t.d. í þeim tilfellum þar sem búseta er ekki allt árið.

#### **15. gr.**

Engin sjáanleg rök er fyrir því að flýta innleiðingu ákvæða frumvarpsins umfram þá tímafresti sem koma fram í tilskipuninni og er þá sér í lagi vísað í tímafresti til að koma á sérsöfnun eins og fjallað var um í umfjöllun um 6. gr. hér að ofan.

### Lokaorð

Líkt og rakið er í umsögninni er það afstaða sambandsins að það frumvarp sem hér er til umsagnar sé ótímabært og leggst sambandið gegn framlagningu þess á Alþingi nú á vorþingi. Mikilvægt er að fram fari frekari greining á einstökum tillögum í frumvarpinu ásamt því að lokið verði við stefnu í úrgangsmálum, í góðri sátt við sveitarfélögin.

Sambandið áskilur sér rétt til frekari athugasemda við frumvarpið á síðari stigum enda er málið of umfangsmikið til að unnt sé að setja fram tæmandi athugasemdir í þessari umsögn. Að öðru leyti er vísað til umsagnar dags. 13. ágúst sl. um stefnu ráðherra varðandi atriði sem ekki er tekin afstaða til í þessari umsögn.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri