



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 16. janúar 2020

2001003SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir - umsögn um frumvarpsdrög

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt Stjórnarráðsins frá 20. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um drög að frumvarpi til breytinga á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, til innleiðingar á EES-reglum um hringrásarhagkerfi og plastvörur.

Almennt

Meginmarkmið frumvarpsins er að innleiða í lög tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/904 frá 5. júní 2019 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið. Tilskipunin öðlaðist gildi 2. júlí 2019 en kemur að meginstefnu til framkvæmdar 3. júlí 2021. Hluti hennar kemur þó ekki til framkvæmdar fyrr en á árunum 2023 og 2024. Tilskipunin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn en unnið mun að undirbúningi ákvörðunar þar um á vettvangi EES/EFTA-ríkja. Með innleiðingunni er stefnt að því að draga úr áhrifum af notkun plasts á umhverfið og heilsu fólks og jafnframt að vekja neytendur til umhugsunar um neyslu og umhverfisáhrif plasts, draga úr notkun einnota plastvara og styðja við notkun endurnotanlegra vara.

Tilskipunin tekur til einnota vörutegunda úr plasti sem taldar eru upp í viðaukum við hana. Vörutegundirnar eru um 20 talsins, s.s. matarflát, bollar og önnur drykkjarflát, hnífapör, diskar, sogrör, baðmullarpinnar, blautþurrkur, tíðavörur og tóbaksvörur með síum. Tilskipunin tekur jafnframt til allra vörutegunda sem framleiddar eru úr plasti sem er niðurbrjótanlegt með oxun og til veiðarfæra sem innihalda plast. Til fyllingar þeirri upptalningu á vörutegundum sem er að finna í viðaukum ber framkvæmdastjórn ESB eigi síðar en 3. júlí 2020, í samráði við aðildarríkin, að birta viðmiðunarreglur um einnota plastvörur, þ.m.t. dæmi um hvað skuli teljast vera einnota plastvara að því er varðar tilskipunina.

Í frumvarpinu er nokkrum mismunandi tegundum ráðstafana beitt til að ná þeim árangri sem að er stefnt. Má þar nefna bann við að setja á markað tilteknar plastvörur, ákvæði um sérstaka merkingu á tilteknum einnota plastvörum til upplýsingar fyrir neytendur, ákvæði um að óheimilt sé að afhenda tilteknar einnota plastvörur án endurgjalds á sölustöðum, kröfur sem varða gerð og samsetningu tiltekinna einnota plastvara og átak í fræðslu og upplýsingagjöf um plastvörur.

Tilfni er til þess að fagna framkomnum tillögum þótt setja megí spurningarmerki við að frumvarpsdrög séu komin fram löngu áður en tilskipunin er komin inn í EES-samninginn. Má benda á að tilskipunin hefur t.a.m. ekki enn verið þýdd á íslensku.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur hins vegar ekki unnt að styðja framlagningu frumvarps um málið á Alþingi nema jafnhliða verði lagðar fram tillögur um innleiðingu á ákvæðum sömu tilskipunar um breytingar á framleiðendaábyrgð á tilteknum plastvörum, m.a. til að standa straum af kostnaði við söfnun og meðhöndlun úrgangs.

Einnig leggst sambandið eindregið gegn því að frumvarpið verði lagt fram í þeim búningi sem það er nú, þ.e. sem breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, eins og færð eru rök fyrir í þessari umsögn.

Staðsetning ákvæða frumvarpsins í lög um hollustuhætti og mengunarvarnir

Í skýringum með frumvarpinu segir að lagt er til að tilskipunin verði að meginstefnu innleidd með breytingum á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Það er gert á grundvelli þess að fyrir eru í þeim lögum ákvæði um burðarpoka, sem ákvæði frumvarpsins eru talin eiga samleið með. Með því að fara þessa leið sé stuðlað að einföldu og gegnsæju regluverki og nýttur sá vettvangur sem þegar er til staðar og felst í gildandi lögum.

Sambandið telur ríka ástæða til að árétta fyrri afstöðu sína um að ekki er æskilegt að ákvæði frumvarpsins verði sett inn í lög um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þótt ekki hafi verið hlustað á þau rök við lögfestingu ákvæða um burðarpoka úr plasti er engin ástæða til þess að endurtaka þau vinnubrögð. Ekki verður annað séð en að ákvæði frumvarpsins séu á flestan hátt eðlisólík markmiðum og umgjörð laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Þá hefur sambandið áður gert athugasemd við þá stefnu ráðuneytisins að bæta sífellt nýjum efnisákvæðum og köflum við þessi annars ágætu rammalög í þeim tilgangi að innleiða sérhæfðar Evróputilskipanir. Af þeirri ástæðu eru lögín orðin mjög mikil að vöxtum og á flestan hátt óaðgengileg fyrir almenning og þær stofnanir sem vinna að framkvæmd laganna. Hlýtur að líða hratt að því að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga kalli eftir því að sett verði ný og aðgengilegri lög um heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga, sem séu raunveruleg rammalög fremur en bútasamuð innleiðing á evrópulöggjöf.

Að áliti sambandsins væri á allan hátt eðlilegra að stefna að setningu sérstakra laga um aðgerðir til að draga úr plastmengun og fella inn í þau lög ákvæði um burðarpoka úr plasti sem bætt var inn í hollustuháttalög á sl. ári. Á engan hátt er hægt að taka undir að það stuðli að einföldun regluverks að efnisákvæði um plastvörur séu grafin djúpt inni í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þvert á móti fælust mjög sterk skilaboð í því að setja um þetta málefni sérstök lög.

Ef ekki er vilji til að fara þá leið að setja sérstök lög um málefnið væri einnig mögulegt að leggja til breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs, enda er hér verið að leggja til úrgangsforvarnir, sem falla vel að umgjörð þeirra laga. Sambandið telur tilefni til að gagnrýna að regluverk úrgangsmála einkennist af miklum bútasami og mun það frumvarp sem hér er til umsagnar auka enn á það flækjustig sem slíkur bútasamur skapar. Nú eru til umsagnar frumvarpsdrög um breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs, sem einnig er hluti EES-samningsins og væri vel mögulegt að sameina þessi tvö mál í einu frumvarpi. Með því væri auðveldara að horfa heildstætt á þær tillögur um breytingar í úrgangsmálum sem nú eru lagðar til.

Mat á áhrifum

Sambandinu er ekki kunnugt um að farið hafi fram greining á áhrifum tilskipunarinnar hér á landi. Sérstakt tilefni hlýtur þó að vera til þess að skoða vandlega ákvæði sem takmarka notkun plastefna í veiðarfærum, meta hvort þau ákvæði kalla á aðlögun af Íslands hálfu og kynna þær breytingar sérstaklega fyrir sjávarútvegsfyrirtækjum. Samráð um þessi atriði hlýtur að þurfa að fara fram áður en tillögur um lagabreytingar eru settar fram á Alþingi. Einnig þarf að skoða vel hvort fyrirkomulag framleiðendaábyrgðar á úrgangi á borð við veiðarfæri tryggir nægilega vel árangur. Jafnframt leggur sambandið til að skoðað verði betur hvaða kröfur ætti að gera í reglugerð, sbr. 3. gr. frv., varðandi veiðarfæri úr plasti. Áréttað skal enn og aftur að lagastoð fyrir slíkar reglur þarf að vera skýr og henta hollustuháttalögin ekki vel til að ná heildstætt utan um málið.

Þar sem eftirlit með plastvörum verður skv. frumvarpinu á hendi Umhverfisstofnunar er ekki gert ráð fyrir að kostnaður heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga muni aukast ef frumvarpið verður að lögum. Sambandið áskilur sér þó rétt til þess að koma með ábendingar síðar um atriði sem snúa að samvinnu milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda um að framfylgja ákvæðum frumvarpsins, s.s. um bann við markaðssetningu plastvöru.

Einu kostnaðaráhrifin fyrir sveitarfélög sem mögulega gætu hlotist af lögfestingu snúa að fræðslu á grundvelli laga um meðhöndlun úrgangs. Í umsögn sambandsins um áður nefnt frumvarp til breytinga á lögum um meðhöndlun úrgangs, sem nú er til umsagnar í samráðsgátt, er því varpað fram að kostnaður við fræðslu verði innifalinn í framleiðendaábyrgð. Í því ljósi er áréttað að óheppilegt er að í þessu frumvarpi er ekki fjallað um breytingar á framleiðendaábyrgð sem leiðir af innleiðingu tilskipunar nr. 2019/904 heldur er sá þáttur tilskipunarinnar að mestu skilinn eftir að sinni.

Ábendingar við einstakar greinar

Um 2. gr.

Eðlilegt væri að skilgreina veiðarfæri og veiðarfæraúrgang líkt og gert er í tilskipun.

Um 3. gr. a.

Í ákvæðinu er lögð til reglugerðarheimild um plastvörur, m.a. um merkingar einnota plastvara, gerð og samsetningu einnota plastvara og töluleg markmið fyrir söfnun til endurvinnslu á veiðarfæraúrgangi sem inniheldur plast.

Sambandið leggur til að skoðað verði að gera skyldu til merkinga víðtækari, þ.e. ekki eingöngu bundna við einnota plastvörur heldur einnig flát úr plasti, leikföng, byggingarvörur o.s.frv. Sama á við um ýmsar aðrar vörur og umbúðir sem innihalda plast en falla þó ekki undir þær lagabreytingar sem nú eru lagðar til.

Einnig leggur sambandið til að skoðað verði betur hvaða kröfur ætti að gera í reglugerð varðandi veiðarfæri úr plasti. Áréttað skal enn og aftur að lagastoð fyrir slíkar reglur þarf að vera skýr og henta hollustuháttalögin ekki vel til að ná heildstætt utan um málið.

Á þessu stigi skal látið nægja að benda á að reglur um veiðarfæri úr plasti ættu ekki að ná eingöngu til þess að setja töluleg markmið um endurvinnslu veiðarfæra úr plasti, en slík markmið mætti hins vegar klárlega setja á grundvelli laga um meðhöndlun úrgangs. Tilefni er til að benda á að veiðarfæri eru nú undanþegin skilagjaldi, á þeim grundvelli að framleiðendur annist alla ábyrgð á meðhöndlun þeirra, en brýnt er að fá úttekt á því hvernig sú ábyrgð er að reynast í framkvæmd.

Um 5. gr.

Í a-lið er lögð til ný grein um bann við að setja tilteknar plastvörur á markað. Við móttöku frumvarpsgreinarinnar var væntanlega horft til ákvæða tilskipunarinnar og má vænta þess að innflytjendur hér á landi þurfi sama aðlögunarfrest og birgjar þeirra erlendis. Eflaust eru skoðanir skiptar um hve langt á að ganga í boðum og bönnum en t.d. vekur athygli að óheimilt verður að setja á markað einnota prik til að festa við blöðrur en hins vegar er ekki lagt bann við því að setja á markað blöðrur úr plastefnum. Mikilvægt er að fram fari umræða um efnisatriði málsins áður en frumvarp er lagt fram á Alþingi.

Heimild í b-lið 5. gr. til þess að setja reglugerð um töluleg markmið um að minnka notkun plastvara, sbr. tillögu um nýtt ákvæði í 2. mgr. 37. gr. f. er skýrt dæmi um hve illa ákvæði frumvarpsins passa inn í hollustuháttalögin. Eðlilegra væri að slík markmið yrðu hluti af lögum um meðhöndlun úrgangs.

Lokaorð

Í ljósi framangreindra athugasemda leggst Samband Íslenskra sveitarfélaga á þessu stigi gegn frumvarpinu. Þess er vænst að fram fari frekara samráð um efnisatriði og framsetningu málsins og lýsir sambandið miklum vilja til þess að koma að því samtali.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs