



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 24. febrúar 2021

2102021SA KB/eym/bg
Málalýkill: oo.64

Efni: Umsögn um drög að stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs 2021-2032, mál nr. S-6/2021

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda, frá 12. janúar sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreind drög að stefnu um meðhöndlun úrgangs. Drögin eru sett fram undir heitinu *Í átt að hringrásarhagkerfi*. Framtíðarsýn fyrir málaflokkinn er lögð fram í drögunum á bls. 14 og er eftirfarandi:

Að Ísland verði meðal leiðandi þjóða í loftslagsmálum og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda til hagsbóta fyrir komandi kynslóðir. Að hringrásarhagkerfi verði virkt, dregið verði verulega úr myndun úrgangs, endurvinnsla aukin og urðun hætt.

Meginmarkmið stefnunnar eru tvenn. Annars vegar að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá meðhöndlun úrgangs og vinna að kolefnishlutleysi Íslands. Hins vegar að stuðla að sjálfbærri auðlindanýtingu með því að auka endurvinnslu og aðra endurnýtingu úrgangs, draga úr urðun og hætta urðun lífbrjótanlegs úrgangs.

Stefnuþingurinn er í tveimur hlutum en árið 2016 kom út fyrri hluti stefnunnar undir heitinu *Saman gegn sóun*, sem kveður á um aðgerðir til að efla úrgangsforvarnir. Í fyrirliggjandi drögum er gerð tillaga að 24 aðgerðum og er stefnt að því að 12 þeirra verði lögfestar á þessu ári í tengslum við fyrirliggjandi frumvarpsdrög að breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfis (mál nr. 11/2021) sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda 15. janúar sl. og sambandið skilaði umsögn um, dags. 8. febrúar sl.

Helstu aðgerðir snúa m.a. að skyldu til flokkunar heimilisúrgangs og rekstrarúrgangs, samræmingu merkinga fyrir úrgangstegundir, banni við urðun úrgangs sem hefur verið safnað sérstaklega til endurvinnslu og að innheimta gjalda fyrir meðhöndlun úrgangs verði sem næst raunkostnaði við meðhöndlun hans. Hinar tólf aðgerðirnar sem fjallað er um í stefnuþingunum eru m.a. álagning urðunarskatts, bann við urðun lífbrjótanlegs úrgangs, stuðningur við heimajarðgerð og stuðningur við uppbyggingu innviða til meðhöndlunar úrgangs sem samræmast hugmyndum um hringrásarhagkerfi. Jafnframt er í drögunum að finna aðgerðir sem styðja eiga sérstaklega við sveitarfélög við að innleiða bættu úrgangsstjórnun s.s. með gerð handbókar, að auka áreiðanleika upplýsinga um uppruna úrgangs sem fellur til og bæta yfirsýn yfir flæði úrgangsstrauma.

Stefnan tekur við af Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024 og er það í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru á lögum um meðhöndlun úrgangs

árið 2014. Gott samtal hefur verið milli umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og sambandsins síðustu mánuði við gerð stefnunnar.

Almennt

Sambandið vill byrja á að leggja áherslu á mikilvægi þess að til staðar sé skýr stefna um meðhöndlun úrgangs og að það sé ákveðinn fyrirsjáanleiki í breytingum á regluverkinu og annarri umgjörð úrgangsmála. Samkvæmt gildandi lögum um meðhöndlun úrgangs skulu svæðisáætlanir sveitarfélaga um meðhöndlun úrgangs fylgja þeirri stefnu og mikilvægt er að sveitarfélög hafi góð leiðarljós í þeirri vinnu og umgjörð sem styður við þau markmið sem sett eru.

Fyrirætlanir um stofnun sérstaks stýrihóps ríkis, sveitarfélaga, atvinnulífs, frjálsra félagasamtaka og annarra mögulegra haghafa sem fær m.a. það hlutverk að fylgja eftir framkvæmd stefnunnar og beita sér fyrir því að aðgerðum miði áfram telur sambandið að væri farsælt skref til að þróa áherslur sem fram koma í stefnunni áfram, vakta árangur og til að ræða þá hnökra sem eflaust munu koma upp. Sambandið telur að slíkur vettvangur ætti að hafa fjárheimildir til að sinna sínu hlutverki með fullnægjandi hætti og hafa svigrúm til að kosta greiningar og annað sem þörf getur verið á, s.s. um ýmsa mælikvarða sem mikilvægt er að vinna, sbr. umfjöllun hér að neðan.

Að mati sambandsins bera fyrirliggjandi drög að stefnu um meðhöndlun úrgangs til 2032 þess glöggst merki að vandað hefur verið til verka. Stefnan hefur nokkuð skýran fókus og aðgerðir eru almennt raunhæfar og fjármagnaðar. Nokkrar þeirra styðja við hlutverk sveitarfélaga í úrgangsstjórnun. Mælikvarðar fylgja þeim tveimur megin stefnumiðum ráðherra sem sett eru fram sem er jákvætt og svo virðist að fyrirheit séu gefin um að þeir verði teknir saman árlega. Framlengd framleiðendaábyrgð er aukin, sem er í samræmi við áherslur sambandsins. Einnig er lögð áhersla á áreiðanlega úrgangstölfræði sem sambandið telur undirstöðu þess að gera betur í meðhöndlun úrgangs á landinu.

Sambandið hefur áður veitt umsögn um nokkur þeirra atriða sem koma fram í stefnunni. Sambandið vill áréttta það sem kemur fram í fyrri umsögnum og þá sértaklega eftirfarandi atriði:

- Að breytingar séu fyrirsjáanlegar, kostnaðarmetnar og með raunhæfan aðlögunarfrest áður en kemur að gildistöku þannig að sveitarfélög hafi nægjanlegan tíma til vanda undirbúning, tryggja árangursríka innleiðingu og hlíta megin reglum innkaupalaga.
- Að tryggt verði að sveitarfélög geti áfram unnið saman að því að ná tölulegum markmiðum og fái aðgang að áreiðanlegri úrgangstölfræði til að byggja sínar svæðisáætlanir, fjárfestingar og aðrar ákvarðanir á.
- Að auknar kröfur um sérsöfnun og aðrar kröfur sem gætu valdið kostnaðaraukningu haldist í hendur við innleiðingu aukinnar framlengdrar framleiðendaábyrgðar. Einnig telur sambandið að hlutdeild framleiðendaábyrgðar í heildarkostnaði við meðhöndlun úrgangs þurfi að aukast og skýrt verði hvaða útgjöldum sveitarfélaga, við söfnun og aðra meðhöndlun, framleiðendaábyrgð er ætlað að standa undir. Í dag er

framleiðendaábyrgðin útfærð á þann hátt að ábyrgð framleiðenda og innflytjenda á kostnaði við meðhöndlun úrgangs á söfnunarstöð er mjög óljós. Er því óvíst að kostnaðarhlutdeild framlengdrar framleiðendaábyrgðar í kostnaði sveitarfélaga skili sér til lækkunar á kostnaði þeirra í raun og veru.

- Að mati sambandsins ætti að nýta svigrúm Evróputilskipana þannig að eingöngu verði gerð krafa um að blönduðum úrgangi og lífúrgangi, að undanskildum garðaúrgangi, verði safnað „við húsvegg“ eða innan lóðar eins og segir í fyrrnefndum frumvarpsdrögum. Jafnframt þarf að tryggja að miðlæg söfnun nokkurra lóða sameiginlega falli undir skilgreininguna „við húsvegg“, ekki síst ef gert er ráð fyrir slíku fyrirkomulagi í skipulagi.
- Að skýrt komi fram í lögum að sérsafna eigi blönduðum úrgangi til jafns við endurvinnsluefni til að rýra ekki gæði endurvinnslustrauma og vegna sóttvarna- og hollustuháttasjónarmiða.
- Að heimildir og skyldur sveitarfélaga séu skýrar og að ákvarðanir um uppbyggingu starfsemi og fjárfestingar standi ekki og falli með því að undanþágur verði veittar.
- Að kröfur til breytinga á álagningu gjalds fyrir meðhöndlun úrgangs vegna svokallaðrar „Borgaðu þegar þú hendir“ aðferðar við gjaldtöku séu skýrar. Sveitarfélögum verði áfram heimilt að miða álagningu fyrir meðhöndlun úrgangs að hluta til áfram við fast gjald og þau hafi heimildir til að taka tillit til umhverfisáhrifa við ákvörðun gjalds þótt byggt verði að meginstefnu á mengunarbótareglunni sem felst í Borgaðu þegar þú hendir.

Hugtakanotkun

Sambandið sér þörf á að skerpa á skilgreiningum á ákveðnum hugtökum sem koma fram í stefnunni, s.s. uppvinnsla, framlengd framleiðendaábyrgð, og Borgaðu þegar þú hendir (PAYT). Jafnframt vill sambandið benda að skoða mætti hvort tilgreina ætti endurnotkun á sumum stöðum í drögunum þar sem einungis er nefnd endurvinnsla, s.s. á bls. 10, 47 og 61. Endurnotkun raðast ofar í forgangsröðun í meðhöndlun úrgangs en endurvinnsla og því telur sambandið vert að henni sé gefinn sérstakur gaumur. Í þessu samhengi er rétt að nefna að endurnotkun er t.d. ekki tilgreind sérstaklega í framtíðarsýninni sem sett er fram á bls. 14.

Urðun úrgangs er nefnd 124 sinnum í skjalinu og ljóst að stefna á frá slíkri meðhöndlun úrgangs sem yrði mjög í anda markmiða hringrásarhagkerfisins. Sambandið telur þó að skoða mætti hvort ástæða er til að nota hugtakið förgun á einhverjum þessara staða, þar sem brennsla án orkunýtingar getur verið á pari við urðun sem förgunarleið.

Sambandið leggur til að stefnudrögin verði rýnd m.t.t. ofangreindra sjónarmiða.

Svæðisáætlanir og úrgangstölfræði

Sambandið fagnar því að nú sé útlit fyrir að sveitarfélög geti horft til stefnu ráðherra í vinnu við svæðisáætlanir um meðhöndlun úrgangs. Árið 2014 var lögum um meðhöndlun úrgangs breytt þannig að svæðisáætlanir áttu að koma í stað

landsáætlunar og byggja á stefnu ráðherra sem nú er unnið að því að samþykka. Skerpa mætti á þeirri staðreynd í umfjöllun um hlutverk sveitarfélaga.

Flestir eru sammála um að svæðisáætlanagerð hefur ekki í öllum tilfellum náð þeim markmiðum sem úrgangsstjórnunartæki eins og lagt var upp með í upphafi. Það skýrist að stórum hluta af því að skort hefur áreiðanlega úrgangstölfræði til að byggja á. Sambandið telur það mikið framfaraskref að skerpa eigi á úrgangstölfræði fyrir landið allt eins og fram kemur í stefnunni og lagt er sérstaklega til í aðgerð 20. Fulltrúar sambandsins og UST hafa fundað frá vormánuðum 2020 reglulega um þetta málefni í svokölluðum úrgangstölfræðihópi sem hefur skýrt ýmis mál en jafnframt dregið fram ýmis álitamál og úrlausnarefni sem mikilvægt er að vinnist áfram. Sambandið telur ástæðu til að nefna að Samtök sunnlenskra sveitarfélaga (SASS) hafa horft til tryggjar úrgangstölfræði og hafa látið sig málið varða með því að setja á laggirnar sérstakt verkefni til að bæta úrgangstölfræði fyrir svæðið. Sú vinna vekur upp spurningar hvort ástæða sé til að horft verði til hvaða tækifæri séu til samþættingar stefnunnar við byggðaáætlun og sóknaráætlanir. Sambandið vill benda á að í núgildandi lögum ber Umhverfisstofnun (UST) stórt hlutverk í að halda utan um upplýsingar um magn, tegund og uppruna úrgangs en hefur gjaldtökuheimild ef stofnunin tekur saman upplýsingar niður á sveitarfélag.

Sambandið leggur til að skerpt sé á hlutverki UST hvað varðar úrgangstölfræði með því að fella gjaldtökuheimild vegna upplýsingagjafar um magn úrgangs niður á hvert sveitarfélag eins og segir í 1. mgr. 19. gr. núgildandi laga um meðhöndlun úrgangs. Einnig að tryggt verði að stofnunin hafi nægjanlegt fjármagn til að tryggja áreiðanlega úrgangstölfræði og veita sveitarfélögum upplýsingar um magn og meðhöndlun úrgangs til að byggja sínar svæðisáætlanir á.

Tvö megin markmið ráðherra

Meginmarkmið ráðherra varða loftslagsmál og auðlindanýtingu. Sambandið telur að þær áherslur nái ekki að teikna upp með fullnægjandi hætti þá heildarmynd sem meðhöndlun alls úrgangs í anda markmiða hringrásarhagkerfisins kallar á. Svo virðist að stefnan nái ekki að „spanna allan úrgangspríhyrninginn“ að öllu leyti eins og haldið er fram á bls. 13 í stefnu drögunum. Í stefnunni er að mestu horft fram hjá megin tilgang úrgangsstjórnunar frá upphafi, þ.e. að ekki skapist hætta fyrir heilbrigði manna og dýra og að umhverfið verði ekki fyrir skaða af meðhöndlun úrgangs. Þessi áhersla er talin upp fyrst í markmiðum núgildandi laga um meðhöndlun úrgangs auk þess sem einungis tvö af sjö markmiðum núgildandi laga tengjast megin markmiðum stefnunnar sem nú liggja fyrir drög að.

Telur sambandið að markmið núgildandi laga fjalli um mun víðara svið úrgangsstjórnunar en framtíðarsýn og megin markmiðin tvö sem koma fram í drögunum. Staðreyndin er að meðhöndlun sumra úrgangsstrauma snúast að litlu eða alls ekkert að loftslagsmálum eða auðlindanýtingu heldur miklu fremur sóttvarnir- og hollustuháttasjónarmið. Má auðveldlega tilgreina mýmörg dæmi eins og nýlegt riðusmit á Norðurlandi og meðhöndlun dýrahraða yfirleitt. Jafnframt er mikilvægt að horfa til þess að ofangreind sjónarmið við meðhöndlun úrgangs voru einnig eitt af áhersluatriðum í viðbragðsáætlun flestra Evrópuríkja við heimsfaraldri kórónuveiru.

Það að mælikvarðar fylgi þeim stefnumiðum sem sett eru fram telur sambandið í anda góðrar stefnumótunar en telur mikilvægt að horft verði til að skilgreina fleiri mikilvæga mælikvarða er varða framkvæmd úrgangsstjórnunar og hagræna þætti. Auðveldlega má horfa til nágrannalandanna við að skilgreina mælikvarða sem teknir eru saman með reglulegum hætti¹. Nefna má nokkra þeirra hér og það eru:

- kostnaður sveitarfélaga vegna meðhöndlunar úrgangs,
- kostnaður vegna meðhöndlunar úrgangs sem greiddur er af framlengdri framleiðendaábyrgð,
- hlutfall þess kostnaðar sveitarfélaga sem hlýst af meðhöndlun úrgangs sem framlengd framleiðendaábyrgð nær yfir,
- fjárfestingar í innviðum meðhöndlunar úrgangs,
- styrkveitingar til uppbyggingu innviða fyrir meðhöndlun úrgangs og eflingu hringrásarhagkerfis,
- hlutfall þess úrgangs sem meðhöndlaður er innanlands,
- heildarmagn úrgangs sem möguleiki er að meðhöndla innanlands hvort sem er endurvinnsla eða förgun (út frá starfsleyfum),
- hlutfall íbúa sem býr við ákveðna þjónustu vegna sérsöfnunar,
- hlutfall heimajarðgerðar,
- áætluð matarsóun,
- mælikvarðar er varða endurnotkun (s.s. textíls, húsbúnaðar og byggingarefna)
- mælikvarðar sem sýna samsetningu blandaðs úrgangs bæði frá heimilum og rekstraraðilum (s.s. endurvinnanlegra umbúða sem bera úrvinnslugjald),
- mælikvarðar sem sýna magn flokkaðs úrgangs á móti raunendurvinnslu,
- mælikvarðar er varða afsetningu afurða úr úrgangi (t.d. moltu og lífoldsneytis auk brennslu úrgangs með orkunýtingu),
- fjöldi sveitarfélaga sem hafa gilda svæðisáætlun og samþykkt um meðhöndlun úrgangs,
- fjöldi sveitarfélaga sem hefur innleitt „Borgaðu þegar þú hendir“ við innheimtu,
- fjöldi sveitarfélaga sem hefur tileinkað sér samræmdar merkingar,
- fjöldi framleiðenda sem hefur nýtt samræmdar merkingar á umbúðir og vörur o.s.frv.

Sambandið lýsir sig reiðubúið að kom að áframhaldandi þróun mælikvarða sem gætu verið ein aðal undirstaða vinnu stýrihópsins sem fyrirhugað er að stofna um innleiðingu stefnunnar. Stefna ætti að því að slíkir mælikvarðar geti jafnframt gagnast við mælingar á framgangi Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun.

Sambandið leggur til að meginmarkmiðum verði fjölgað um tvö til að skapa betri heildarsýn yfir alla meðhöndlun úrgangs og tryggja sterka umgjörð úrgangsstjórnunar sem hvetur til að markmiðum hringrásarhagkerfisins sé náð. Hið fyrra er að heilbrigði

¹ Avfall Sverige tekur t.d. saman skýrslu árlega, sjá: https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user_upload/Publikationer/SAH_2019.pdf?fbclid=IwAR19GhoXORs58HgRmsUEJZhdJBkqgHEDNyXVkrErYDjchUiFGhlCMZw6DU

mannna og dýra og heilnæmi umhverfis sé haft að leiðarljósi í úrgangsstjórnun. Hið síðara er að hagrænir hvatar stuðli að því að markmiðum hringrásarhagkerfisins sé náð, hvort sem er að koma í veg fyrir að úrgangur verði til eða að vöruhönnun, dreifing, neysla og meðhöndlun úrgangs myndi því sem næst lokaða hringrás. Að auki verði fundnir mælikvarðar sem mæla framgang þessara meginmarkmiða.

Framleiðendaábyrgð

Sambandið hefur trú á því að með tilkomu aukinnar framlengdrar framleiðendaábyrgðar megi gera enn betur í lágmarkun úrgangs og bættri meðhöndlun úrgangs og fagnar þeim fyrirætlunum. Framleiðendaábyrgð miðar að því að draga úr heildarumhverfisáhrifum vöru og umbúða hennar með hagrænum hvötum. Með henni axla framleiðendur og/eða innflytjendur vörunnar ábyrgð á öllum líftíma vara sinna, þ.m.t. endurvinnslu og endanlegri förgun þeirra vara sem þeir setja á markað og umbúðum þeirra. Framleiðendur taka ákvarðanir hvað varðar hönnun og aðra þætti sem hefur áhrif á umhverfisáhrif vörunnar og eru best til þess fallnir til að horfa til umhverfissjónarmiða í hönnun á vörum sínum séu réttir hvatar til staðar. Á grundvelli þessarar skilgreiningar er augljóst að framlengd framleiðendaábyrgð skiptir mjög miklu máli fyrir innleiðingu hringræns hagkerfis og stuðlar að sjálfbærri auðlindanýtingu og hagkvæmari og auðveldari endurvinnslu þeirra vara og umbúða sem heyra undir kerfið. Sambandið vill benda á að Evrópusambandið (ESB) vinnur að þróun leiðbeininga vegna innleiðinga lágmarkskrafa framlengdrar framleiðendaábyrgðar² og von er á þeim fyrir sumarið. Þær munu styðja við áframhaldandi aðlögun framleiðendaábyrgðarkerfisins hérlendis í átt að markmiðum hringrásarhagkerfisins.

Í fyrrnefndri umsögn sambandsins frá 8. febrúar sl. eru talin upp sjónarmið sem sambandið leggur áherslu á að séu til hliðsjónar við breytingar á ákvæðum laga um framlengda framleiðendaábyrgð og úrvinnslugjald. Lykilatriði í þeirri umsögn er að skýrt sé hvaða kostnað sveitarfélaga við söfnun og meðhöndlun úrgangs framlengd framleiðendaábyrgð sé ætlað að standa undir. Einnig þarf að vera skýrt ef ágreiningur er uppi um kostnaðarþátttöku hvert hægt er að leita til að fá úr þeim ágreiningi skorið.

Ítrekar sambandið þau atriði sem koma fram í umsögn sinni frá 8. febrúar um drög að frumvarpi um breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfisins og sérstaklega nauðsyn þess að framlengd framleiðendaábyrgð standi undir allri meðhöndlun viðkomandi vara eða umbúða frá því að þær verða að úrgangi, þ.m.t. söfnun, endurvinnslu og í einhverjum tilfellum förgun. Sambandið leggur jafnframt til að annars vegar verði skerpt á ábyrgð Úrvinnslusjóðs, tollayfirvalda og UST og annarra sem koma að ferli framlengdrar framleiðendaábyrgðar á að tryggja að úrvinnslugjald sé lagt á þær vörur og umbúðir sem heyra undir kerfið og hins vegar hvaða ferli tekur við komi upp ágreiningur um kostnaðarþátttöku kerfi framleiðendaábyrgðar. Einnig telur sambandið mikilvægt að tryggja að skilagjöld, t.a.m. fyrir drykkjarumbúðir, fylgi verðlagsþróun. Því leggur sambandið til að teknað verði upp tvær nýjar aðgerðir í stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs.

² Leiðbeiningarnar munu horfa til lágmarksviðmiða framleiðendaábyrgðar sem útlistaðar eru í grein 8a í endurskoðaðri tilskipun um úrgang 2008/98/EC.

Annars vegar aðgerð er felur í sér að stýrihópi um framkvæmd aðgerða í úrgangsmálum verði falið að leggja til grunnviðmið kostnaðarþátttöku framlengdrar framleiðendaábyrgðar í verkefnum á ábyrgð sveitarfélaga m.a. hvað varðar söfnun og meðhöndlun úrgangs, fræðslu og hreinsun á víðavangi.

Hins vegar aðgerð er felur í sér að skipa starfshóp sem hefur það verkefni að innleiða framsækið kerfið framleiðendaábyrgðar á Íslandi sem miðar að því að tryggja virkni framlengdrar framleiðendaábyrgðar sem hagræns stjórnækis með aðkomu þeirra aðila sem kom að framkvæmd hennar. Aðgerðin myndi horfa til virkni framleiðendaábyrgðar til að bæta hönnun vara og umbúða og vinna að öðrum markmiðum hringrásarhagkerfins. Í þeirri vinnu yrði m.a. tækifæri til að útfæra álagningu þrepaskipts úrvinnslugjalds. Sambandið óskar eftir aðkomu að þeirri vinnu ef fallist verður á þessa tillögu sambandsins.

Ábyrgðarskipting

Fram kemur í stefnuþrógunum að skýrt sé að sveitarfélög beri ábyrgð á heimilisúrgangi hvort sem um ræðir heimilisúrgang frá heimilum eða rekstraraðilum. Sambandið telur ástæðu til að það sé skoðað sérstaklega hvar ábyrgð sveitarfélaga liggur hvað varðar flokkun og skil og heimildir til að fylgja eftir ef skylda til flokkunar er ekki sinnt. Þetta á sérstaklega við um rekstraraðila þar sem þeir skipta í flestum tilfellum beint við þjónustuaðila um söfnun og aðra meðhöndlun á þeim heimilisúrgangi sem til fellur hjá þeim. Því eru sveitarfélög í lélegri aðstöðu til að beita sér fyrir réttu flokkun og skilum til endurnotkunar og endurvinnslu þar sem heimilisúrgangur frá rekstraraðilum fer sjaldnast í gegnum þeirra hendur.

Sambandið leggur til að skerpt sé á skyldum og valdheimildum sveitarfélaga með flokkun og skil heimilisúrgangs hvort sem er frá heimilum eða rekstraraðilum.

Ábendingar um einstaka aðgerðir er fram koma í stefnunni

Aðgerðir 1-12

Sambandið sendi inn umsögn um drög að frumvarpi til innleiðingar á aðgerðum eitt til tólf þar sem fyrirhugað er að lögfesta þær árið 2021 eins og fram kemur í stefnuþrógunum. Má í þeirri umsögn finna ítarlegar ábendingar og athugasemdir sambandsins um umræddar aðgerðir og er vísað til þeirrar umsagnar sem er meðfylgjandi. Sambandið vill ítreka mikilvægi þess að skyldur og heimildir sveitarfélaga til að fylgja eftir aðgerðum 2, 10 og 11 séu skýrðar. Einnig vill sambandið benda á að undanþágur þurfa að vera til staðar hvað varðar aðgerð 5, sem snýr að banni við að urða eða senda til brennslu úrgang úr sérstakri söfnun, þar sem hagrænar forsendur og leiðir til ráðstöfunar geta breyst mjög snögglega sem geta leitt til ófyrirséðs aukins kostnaðar fyrir sveitarfélög. Sambandið leggur einnig áherslu á að horft verði til þeirra sjónarmiða sem koma fram í fyrrnefndi umsögn sambandsins um aðgerð 9 er fjallar um skyldu sveitarstjórna til að innheimta gjald sem næst raunkostnaði við meðhöndlun úrgangs.

Aðgerðir 13-24

Aðgerð 13 - Efling hringrásarhagkerfis

Sambandið telur afar jákvætt að stutt sé við uppbyggingu nauðsynlegra innviða til úrgangsstjórnunar. Sambandið vísar í umsögn sína, dags. 12. janúar, um drög að reglum vegna styrkveitinga til eflingar hringrásarhagkerfisins með grænni nýsköpun hvað varðar þann hluta aðgerðarinnar er varðar beinan fjárstuðning. Sambandið tekur undir mikilvægi þess að skoðaðar verði skattaívilnanir á kaup á vélum og tækjum til endurvinnslu en leggur áherslu á að ívilnanir sem skoðaðar verði nái til fjárfestinga í nauðsynlegum búnaði bæði til söfnunar flokkaðs úrgangs og til viðeigandi meðhöndlunar á dýrahæjum og öðrum áhættuúrgangi sem brýnt er að tryggja m.t.t. hollustuhátta- og sóttvarnarsjónarmiða. Sambandið óskar eftir aðkomu að starfshópnum sem fyrirhugað er að koma á um málið.

Aðgerð 14 – Urðunarskattur

Sambandið vísar til fyrri umsagna³ um afstöðu til urðunarskatts sem eru meðfylgjandi. Ófrávíkjanleg forsenda sveitarfélaga fyrir lögfestingu slíks skatts er að tekjur af skattinum renni til sveitarfélaga enda eru það sveitarfélög sem bera kostnað af því að byggja upp innviði til bættrar meðhöndlunar úrgangs. Það er ótækt að ábyrgð á málaflokknum og kostnaði sé sveitarfélaga en ætla síðan ríkinu að fá tekjurnar.

Aðgerð 15 – Bann við urðun lífbrjótanlegs úrgangs

Sambandið vill undirstrika mikilvægi þess að skyldur og heimildir sveitarfélaga til að fylgja eftir aðgerðum sem þessum séu skýrar. Rekstraraðilar urðunarstaða eru í lang flestum tilfellum sveitarfélög og sambandið leggur áherslu á að lagafrumvarpið, sem fyrirhugað er að vinna, útfæri framkvæmdina með skilmerkilegum hætti. Þetta er sér í lagi mikilvægt í ljósi þess að ógerningur er að í blönduðum úrgangi verði enginn lífbrjótanlegur úrgangur þar sem flokkun úrgangs og skil til endurnotkunar eða endurvinnslu verður að líkindum seint algjör eins og komið hefur í ljós öðrum löndum Evrópu.

Sambandið leggur einnig til að aðgerðin nái jafnframt til greiningar á tækifærum og hindrunum sem til staðar eru til að auka og bæta nýtingu afurða sem verða til úr meðhöndlun úrgangs, þ.m.t. moltu og metans. Greiningin hefði það markmið að útfæra tillögur sem styðja við bættu nýtingu slíkra afurða, s.s. endurskoðun regluverks. Ellegar að útbúin verði sérstök aðgerð þess efnis.

Aðgerð 16 - Stutt við heimajarðgerð

Sambandið vísar í nýlega umsögn um fyrirliggjandi frumvarpsdrög og bendir á að sveitarfélög munu þurfa að standa straum af kostnaði við að halda utan um upplýsingar um þá aðila sem stunda heimajarðgerð og afþakka söfnun við húsvegg og skýrt þarf að vera hvar sá kostnaður mun lenda, sér í lagi með tilkomu nýs fyrirkomulags við álagningu gjalda fyrir meðhöndlun úrgangs sem fyrirhugaðar eru. Auk þess má vænta þess að einhverjir íbúar muni jafnvel afþakka þjónustuna vegna

³ Sjá: <https://www.althingi.is/alttext/erindi/150/150-94.pdf>

kostnaðar þrátt fyrir að heimajarðgerð sé ekki fyrir hendi. Skerpa þarf á skyldum og valdheimildum sveitarfélaga til að fylgja slíku eftir.

Aðgerð 17 - Aukin söfnun notaðra raftækja, rafhlaðna og rafgeyma

Nauðsynlegt er að söfnunarkerfi notaðra raftækja, rafhlaðna og rafgeyma séu aðgengileg en á sama tíma hagkvæm í rekstri og að úrgangshafar þurfi ekki að fara á marga staði til að skila úrgangi. Gagnlegt væri að horfa til fyrirmynda í öðrum löndum við söfnun á raftækjum sem hefur í einhverjum tilfellum verið safnað á ómönnum söfnunarstöðvum og jafnframt til söfnunar á rafhlöðum og rafgeymum með færanlegri söfnunarstöð líkt og lagt er upp með varðandi spilliefni. Mikilvægt er í því samhengi er að virkja betur framlengda framleiðendaábyrgð, þ.e. Úrvinnslusjóð, til að fræða almenning um gildi þess að flokka og skila umræddum vöruflokkum með réttum hætti. Einnig er nauðsynlegt að Úrvinnslusjóður standi undir kostnaði sveitarfélaga við söfnun og meðhöndlun notaðra raftækja, rafhlaðna og rafgeyma en í dag er mjög óljóst hvort þeir fjármunir skili sér til sveitarfélaga ásamt því sem erfitt er í framkvæmd að fara í útboð þegar þjónustan felur í sér að sveitarfélög eiga að geta afhent umræddan úrgang og fengið útlagðan kostnað greiddan af þjónustuaðilum sem hluti af endurgjaldi Úrvinnslusjóðs til þeirra. Er vísað í fyrri umfjöllun í umsögn sambandsins frá 8. febrúar sl. sem er meðfylgjandi um vankanta framlengdrar framleiðendaábyrgðar í framkvæmd.

Aðgerðir 18 og 19 - Viðgerða- og viðhaldsþjónusta efling og afnám virðisaukaskatts af endursölu notaðrar vöru

Sambandið telur að aðgerðirnar falli afar vel að markmiðum hringrásarhagkerfisins og ítrekar vilja sinn til að koma að starfshópi um skattaívilnanir og álagningu umhverfisskatta.

Aðgerð 20 - Bætt úrgangstölfræði

Sambandið vísar í umfjöllun um mikilvægi bættrar úrgangstölfræði hér að framan og telur sérstaklega gagnlegt að teknir séu frá fjármunir í þetta mikilvæga verkefni en vill jafnframt taka fram að mikilvægt er að tryggj sé að stofn- og rekstrarkostnaður aðgerðarinnar sé að fullu fjármagnaður og því þurfi að meta hvort 20 m.kr. dugi til.

Aðgerð 21 - Handbók um framkvæmd úrgangsstjórnunar

Sambandið fagnar framtaki ráðherra við að fjármagna handbók um framkvæmd úrgangsstjórnunar en gott samtal hefur átt sér stað um framkvæmdina á milli sambandsins og ráðuneytis umhverfis- og auðlindamála um aðgerðina. Sambandið hefur hins vegar efasemdir um að 5 m.kr. séu fullnægjandi fjármagn. Til að handbókin nýtist sem best er mikilvægt að útbúin verði ýmiskonar leiðbeiningar um framkvæmd úrgangsstjórnunar sem ekki endilega eru tilgreindar í regluverki úrgangslaga, s.s. skapalón og leiðbeiningar til að einfalda sveitarfélögum framkvæmd útboða og skipulagningu á þjónustu sinni. Einnig þarf handbókin að innihalda umfjöllun og verkfæri fyrir sveitarfélög til að útbúa og innleiða árangursríkar svæðisáætlanir svo dæmi séu nefnd.

Aðgerð 22 – Greining á mögulegum útfærslum til álagningar gjalds fyrir meðhöndlun úrgangs

Sambandið vísar til fyrri umsagna hvað varðar breytingar á álagningu gjalda fyrir meðhöndlun úrgangs sér í lagi að áfram verði heimilt að miða a.m.k. hluta gjaldsins við fast gjald. Gott samtal hefur verið um aðgerðina á milli sambandsins og ráðuneytisins. Að mati sambandsins kallar aðgerðin m.a. á greiningu á þörf á breytingum á eftirfarandi þáttum:

- Álagning gjalda og álagningarkerfi, s.s. vegna breytinga á hugbúnaði, verklagi og/eða mannaflapörf. Sérstaklega þyrfti að skoða kosti, ókosti og hagvæmni þess að sveitarfélögin nýti sér núverandi hugbúnað Þjóðskrár Íslands, sem rekur álagningarkerfi fasteignargjalda.
- Söfnun úrgangs, s.s. hvað varðar tækjabúnað, ílát og mannaflapörf, hvort sem er við sérsöfnun við heimili eða á söfnunar- og móttökustöðvum.
- Aukinni þekkingu og fræðslu til íbúa, starfsfólks sveitarfélagsins eða þjónustuaðilum sem koma að meðhöndlun úrgangs.
- Laga- og reglugerðarbreytingum eða þörf á breytingum á verklagi eða hlutverki ríkisstofnana, s.s. Þjóðskrár Íslands sem gætu stutt við nýtt fyrirkomulag við álagningu gjalda hjá sveitarfélögum.

Sambandið vill jafnframt leggja til að aðgerðin dragi ekki einungis upp mögulegar útfærslur á álagningu gjalds fyrir meðhöndlun úrgangs heldur enn fremur verði útfærðar kostnaðarmetnar tillögur að aðgerðum sem styðja við breytta álagningu sem næst raunkostnaði, s.s. fræðslu- og kynningarátök og uppfærslu núverandi hugbúnaðar sem notaður er við álagningu gjalda vegna meðhöndlunar úrgangs eða jafnvel tilkomu nýs hugbúnaðar. Sambandið leggur áherslu á að styrkjaumhverfi sem byggja á upp og sett er fram í aðgerð 13 nái einnig utan um fjármögnun á innleiðingu á fyrirhuguðum breytingum á álagningu gjalds fyrir meðhöndlun úrgangs.

Sambandið vill nota tækifærið í þessu samhengi til að vísa í fyrri umsagnir hvað varðar mikilvægi þess að skýr heimild sé til að taka tillit til umhverfisþátta og færa álagningu gjalds vegna kostnaðar á milli úrgangsflokka a.m.k. að hluta. Slík heimild er sérstaklega mikilvæg ef gjaldtaka mun koma til með að breytast í átt að svonefndi „Borgaðu þegar þú hendir“ aðferðafræði þar sem t.d. söfnun og meðhöndlun lífúrgangs mun líklega ekki falla undir framlengda framleiðendaábyrgð og því munu sveitarfélögin þurfa samkvæmt núgildandi lögum að leggja á gjöld í takt við þann kostnað sem af meðhöndlun lífúrgangsins hlýst, hvort sem er matarúrgangs eða garðúrgangs. Niðurstaðan gæti orðið sú að hagrænir hvatar fyrir íbúa til flokkunar lífúrgangs yrðu litlir eða jafnvel ekki til staðar.

Aðgerð 23 - Ábyrgð rekstraraðila á meðhöndlun sértæks rekstrarúrgangs skýrð

Sambandið telur að ábyrgðarskipting milli aðila sem koma að meðhöndlun úrgangs þurfi að vera sem skýrust og telur aðgerðina til bóta enda sé erfitt og dýrt fyrir sveitarfélög að tryggja meðhöndlunarleiðir fyrir úrgang sem fellur til í mjög sérhæfum iðnaði.

Aðgerð 24 - Stýrihópur um framkvæmd aðgerða í úrgangsmálum

Sambandið telur mikið framfaraskref að setja af stað stýrihóp um framkvæmd aðgerða í úrgangsmálum enda nær málaflokkurinn utan um stóran hóp hagsmunaaðila. Sambandið telur þó ólíklegt að kostnaður af stýrihópnum verði óverulegur þar sem stýrihópar án fjármagns til að framkvæma eða gera úttektir ná sjaldnast miklum árangri.

Tillögur að nýjum aðgerðum

Lágmörkun urðunar og viðeigandi meðhöndlun áhættuúrgangs

Í framhaldi af ágætri umfjöllun um framtíðarskipan brennslumála í landinu sem fram kemur í stefnuþrógunum taldi sambandið viðbúið að umfjölluninni fylgdi aðgerð sem fylgdi eftir þeim áherslum sem þar koma fram en svo er ekki. Að mati sambandsins ætti að horfa til markmiða hringrásarhagkerfisins í meðhöndlun allra úrgangsstrauma og tekur undir álit CEWEP, samtaka Evrópskra úrgangsbrennsluaðila, þess efnis⁴. Í þessu samhengi telur sambandið tilefni til að tilgreina sérstaklega að það sé sammála álit ráðuneytisins sem sett er fram á bls. 78 í stefnuþrógunum:

Ráðuneytið telur mikilvægt að sveitarstjórnir, áhugasamir einkaaðilar og ríkið taki höndum saman um að fjalla um framtíðarskipan brennslumála í landinu og móti næstu skref í málinu.

Sambandið leggur til að útbúin verði sérstök aðgerð sem hefur það að markmiði að styðja við lágmörkun urðunar og viðeigandi meðhöndlun áhættuúrgangs, s.s. dýraleifa og dýrahæja. Þar með verði tekið af skarið með áframhaldandi samtal um uppbyggingu nauðsynlegra innviða í meðhöndlun úrgangs héraðs og þeim hraðað eins og unnt er.

Aðgerðir tengdar framlengdri framleiðendaábyrgð

Eins og fram hefur komið þá telur sambandið ástæðu til að bæta við tveimur aðgerðum sem miða að því að tryggja virkni framlengdrar framleiðendaábyrgðar sem hagræns stjórnækis.

Athugasemdir við einstaka hluta stefnuþraganna

Bls. 29-46: Í umfjöllun um tölulegar upplýsingar um magn og ráðstöfun úrgangs er æskilegt að gerður sé greinamunur á flokkunarhlutfalli og raunendurvinnsluhlutfalli.

Bls 34: Í umfjöllun um losun gróðurhúsalofttegunda frá meðhöndlun úrgangs væri gagnlegt að horfa til hagræna sjónarmiða við forgangsroðun aðgerða, s.s. hvað kostar að draga úr losun frá þessum uppruna á móti losun í öðrum geirum eða jafnvel að kolefnisjafna hana.

Bls. 36: Út frá fyrirbyggjandi gögnum sem sett eru fram í stefnuþrógunum er því haldið fram að markmið hvað varðar endurvinnslu heimilisúrgangs hafi ekki verið

⁴ Sjá álitid hér: <https://www.cewep.eu/new-circular-economy-action-plan/>

náð og „því þarf að bregðast við án tafar“. Fram hafa komið ákveðnir annmarkar á þeirri úrgangstölfræði sem tekin er saman fyrir landið allt og liggur fyrir að bæta þarf úr. Því vill sambandið benda á að setja mætti fram greiningar sem þessar með fyrirvara um áreiðanleika fyrirleggjandi upplýsinga um magn og tegund úrgangs.

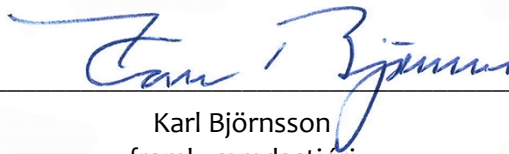
Bls. 48: Í töflunni eru sveitarstjórnir tilgreindar sem eini ábyrgðaraðili á endurvinnslu heimilisúrgangs. Horfa ætti til þess að stór hluti heimilisúrgangs eru umbúðir sem bera eða koma til með að falla undir kerfi framlengdrar framleiðendaábyrðar, þ.e. Úrvinnslusjóðs.

Að lokum

Sambandið telur mikilvægt að ofangreindar ábendingar séu rýndar vel og að tillit sé tekið til þeirra. Sambandið óskar eftir fundi með ráðuneytinu til að fylgja eftir umsögninni.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Meðfylgjandi: Umsögn sambandsins, dags. 8. febrúar sl., um frumvarpsdrög að breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfis (mál nr. 11/2021).



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 8. febrúar 2021

2101066SA KB/bg/em
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfisins, S-11/2021

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda, frá 15. janúar sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreind drög að breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfisins.

Með frumvarpinu er stefnt að innleiðingu tilskipana Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) er fjalla um úrgang og innleiðingu hringrásarhagkerfis. Tilskipanirnar hafa ekki verið teknar upp í EES-samninginn en í frumvarpinu kemur fram að rétt þyki að innleiða þær í ljósi þess hversu mikilvægt er að skapa sem fyrst skilyrði fyrir myndun svokallaðs hringrásarhagkerfis í íslenskri löggjöf í því skyni að ýta undir endurvinnslu og aðra endurnýtingu úrgangs og draga verulega úr myndun hans. Gott samtal hefur verið milli umhverfisráðuneytisins og sambandsins síðasta árið við gerð þessa frumvarps sem og stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs.

Almennt

Í frumvarpinu má finna margar jákvæðar tillögur og ber þá sérstaklega að nefna aukna framleiðendaábyrgð sem er í samræmi við mengunarbótaregluna en sú regla kveður á um að sá sem valdi mengun bæti umhverfistjón sem af henni hlýst og beri kostnað af því. Í frumvarpinu er bæði lagt til að fjölga þeim vörum er bera framleiðendaábyrgð (úrvinnslugjald) ásamt því að leggja til að framleiðendur standi undir fleiri kostnaðarþáttum sveitarfélaga við meðhöndlun úrgangs en nú er. Einnig er jákvætt að sjá ákvæði um sameiginlegar merkingar.

Þá er lagt til að sveitarfélög innheimti gjöld vegna söfnunar úrgangs á grundvelli reglunnar „Borgaðu þegar þú hendir“ (e. pay-as-you-throw) en fella má þá reglu einnig undir mengunarbótaregluna.

Í megindráttum styður sambandið markmið þessa frumvarps en telur þó mikilvægt að nýtt sé betur það svigrúm er kemur fram í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins bæði varðandi útfærslur og tímasetningu innleiðingar. Einnig telur sambandið nauðsynlegt að gera lagatextann skýrari svo ávallt sé ljóst hver ber ábyrgð hverju sinni og hvað sé innifalið í þeirri ábyrgð. Er þá sérstaklega verið að vísa til framleiðendaábyrgðar og ábyrgðar sveitarfélaga þegar kemur að meðhöndlun úrgangs. Hér á eftir verður farið yfir helstu atriði er sambandið telur nauðsynlegt að bætt verði úr áður en frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi. Einnig er meðfylgjandi ítarlegri umfjöllun um einstaka atriði ásamt tillögum að breyttum frumvarpstexta.

Hafa þarf þó þann fyrirvara á málinu að kostnaðarmat hefur ekki farið fram og afstaða sambandsins mun því að miklu leyti ráðast af því hvernig tekið er í meðfylgjandi athugasemdir. Sambandið áskilur sér einnig rétt til að koma með frekari tillögur og útfærslur ákveðinna atriða þar sem enn er unnið að samráði við sveitarfélög um þetta mál og drög að stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs sem einnig liggja fyrir og sambandið vinnur nú að umsögn um.

Vert er að hafa í huga að þær tilskipanir sem fyrirhugað er að innleiða með frumvarpinu hafa ekki enn verið teknar inn í EES-samninginn. Nægur tími er því til að vanda til innleiðingar og tryggja sem breiðasta sátt um meginlínur, ásamt því að gefa hæfilegan fyrirvara á gildistöku laganna, að því leyti sem þau kalla á breytt fyrirkomulag úrgangsmála.

Gildistaka

Samkvæmt frumvarpsdrögum eiga lagabreytingarnar að taki gildi strax 1. júlí nk. en ákvæði um ábyrgð framleiðenda og innflytjenda á tilteknum plastvörum og veiðarfærum úr plasti taka ekki gildi fyrr en 1. janúar 2023. Sveitarfélög hafi jafnframt frest til 1. júlí 2023 til að innleiða aðskilda sérsöfnun á pappír og pappa, plasti og málmum sem og breytingar á gjaldtöku.

Að mati sambandsins er skynsamlegra að lögin í heild taki gildi á sama tíma. Ástæður fyrir því eru fyrst og fremst eftirfarandi:

Í fyrsta lagi er rétt að undirstrika mikilvægi þess að sá kostnaður sem hlýst af þeim umfangsmiklu breytingum á sérsöfnun úrgangs sem fyrirhugaðar eru í frumvarpinu falli undir framleiðendaábyrgð og því er gagnsemi sömu gildistöku dagsetningar augljós. Það er jákvætt að framleiðendur og innflytjendur eigi að standa aukin straum af kostnaði við sérsöfnun en rétt er að taka það fram að kostnaðarhlutdeild úrvinnslugjalds í úrgangsmeðhöndlun sveitarfélaga hefur hingað til ekki skilað sér að nógu miklu marki til sveitarfélaga. Ekki verður séð að Úrvinnslusjóður geti innleitt umfangsmiklar breytingar á kostnaðarmódeli sínu fyrir sumarið, eða fyrir þann tíma sem auknar kröfur um sérsöfnun taka gildi.

Í öðru lagi ber að nefna að söfnun og önnur meðhöndlun úrgangs er flókið úrlausnarefni þar sem allt samfélagið er undir og ábyrgð liggur hjá einstaklingum, atvinnulífi og stjórnvöldum. Breytingar á skipulagi sérsöfnunar og meðhöndlun þess úrgangs sem til fellur kallar á vandaðan undirbúning af hálfu sveitarstjórna þar sem reynt getur á útboðsskyldu ásamt ákvörðunum um fjárfestingu og fjármögnun, oft í samstarfi margra sveitarfélaga. Gefa þarf sveitarstjórnnum tíma til að undirbúa innleiðingu laganna á hagkvæman og raunhæfan hátt. Mikilvægt er því að undirbúningur sé vandaður og allir aðilar gangi í takt með skýra sýn á sitt hlutverk.

Í þriðja lagi er ljóst að lykilþáttur í vel heppnuðum breytingum á úrgangsstjórnun er þátttaka íbúa og rekstraraðila. Mikilvægt er því að undirbúa breytta sérsöfnun og gjaldtöku í góðu tómi svo hægt sé að fræða íbúa og rekstraraðila um breytingarnar og þeim gefist svigrúm til að meta þarfir sínar út frá magni úrgangs og aðstæðum á hverjum stað. Óæskilegt

er að íbúar og rekstraraðilar þurfi að tileinka sér breytingar 1. júlí 2021 og aftur 1. júlí 2023.

Í fjórða lagi eru sveitarfélög nú þegar með ílát við heimili og oftast með samninga um hirðu úrgangs og aðra meðhöndlun. Það getur verið bæði kostnaðarsamt og tímafrekt að bjóða út innkaup á nýjum ílátum og segja upp eða breyta núgildandi samningum um sérsöfnun. Í raun er ómögulegt að fara í útboð í samræmi við lög um opinber innkaup, ef þess gerist þörf, til að innleiða breytingar fyrir 1. júlí nk.

Í fimmta lagi verður að nefna að eðlilegt er að breytt gjaldtaka haldist í hendur við breytta sérsöfnun við húsvegg. Sambandið vill einnig vekja sérstaka athygli á að mörg sveitarfélög innheimta gjöld fyrir meðhöndlun úrgangs með fasteignagjöldum sem eru lögð á í byrjun árs og gæti því komið upp óþarfa flækjustig við að innleiða slíkar breytingar um mitt ár.

Heilt yfir verður ekki séð að þau rök sem færð eru fram í skýringum með frumvarpinu varðandi það að flýta innleiðingu vegi upp á móti þeim ókostum er því fylgir. Sambandið ítrekar að markmið frumvarpsins eru á flestan hátt jákvæð en nauðsynlegt er að gefa sveitarfélögum svigrúm til að tryggja árangursríka innleiðingu án ónauðsynlegs kostnaðar. Að mati sambandsins er mikilvægt að auknar kröfur um sérsöfnun haldist í hendur við innleiðingu aukinnar framleiðendaábyrgðar. Að öðrum kosti munu sveitarfélög og íbúar standa undir kostnaði við breytingar sem annars myndi vera greiddur af framleiðendaábyrgð sem er í samræmi við mengunarbótaregluna. Sveitarfélög og íbúar landsins mega síst við því í núverandi efnahagsástandi að standa undir óþarfa kostnaði þar sem verið er að flýta óhóflega innleiðingu á Evróputilskipunum, sem ekki hafa enn tekið gildi hér á landi.

Sambandið leggur því til að gildistöku frumvarpsins í heild verði breytt þannig að nægjanlegt svigrúm verði tryggt til innleiðingar á sem hagkvæmastan hátt m.a. með hliðsjón að innleiðingu aukinnar framleiðendaábyrgðar. Vandað kostnaðarmat gegnir lyklatríði þegar sú tímasetning er fundin.

Sérstök söfnun og flokkun úrgangs

Að mati sambandsins er nauðsynlegt að gera breytingar á 12. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um sérstaka söfnun. Líkt og komið hefur fram hér að framan er söfnun og meðhöndlun úrgangs eitt af flóknari verkefnum sveitarfélaga þar sem þó nokkur grá svæði eru milli stjórnvalda og atvinnulífs, fjöldi útboða á sér stað um afmörkuð verkefni og fjárfestingar almennt taldar í tugum milljóna. Því er fyrirsjáanleiki lyklatríði þegar kemur að skipulagi söfnunar og annarrar meðhöndlunar úrgangs. Það þarf að fara fram ítarlegra og betra samráð um fyrirkomulag sérsöfnunar við húsvegg með aðkomu sveitarfélaga, rekstraraðila er sinna söfnun og meðhöndlun úrgangs og samtökum atvinnulífsins sem fulltrúum framleiðendaábyrgðar.

Sambandið leggur einnig til að svigrúm Evróputilskipana verði nýtt þannig að eingöngu blönduðum úrgangi og lífúrgangi, að undanskildum garðaúrgangi, verði

safnað við húsvegg. Þannig væri fullnægjandi að sérsöfnun á öðrum straumum sem ætlunin er að sérsafna fari fram á söfnunar- og/eða móttökustöðvum. Bæði Akureyrarbær og Reykjavíkurborg hafa innleitt slíkt söfnunarkerfi með þéttu neti söfnunarstöðva með góðum árangri. Einnig væri hægt að skoða að safna eingöngu umbúðum við húsvegg líkt og gert er í Svíþjóð. Það gæti lækkað kostnað verulega þar sem einungis hluti þess pappa, pappírs og plasts, sem breytingar frumvarpsins ná yfir mun bera úrvinnslugjald. Sem dæmi munu dagblöð, garðhúsgögn og leikföng úr plasti áfram verða undanþegin því gjaldi. Þetta er mikilvægt sér í lagi í ljósi þess að ætlunin er að innleiða „Borgaðu þegar þú hendir“ verklag við innheimtu og úrgangur án úrvinnslugjalds mun hækka kostnað við söfnun og meðhöndlun þeirra flokka sem frumvarpið gerir ráð fyrir að safna við húsvegg. Í dag er plasti, pappa og pappír safnað saman óháð því hvort úrgangurinn sé hluti að framleiðendaábyrgð eða ekki. Þá þarf að skilgreina betur hvað er átt við með „við húsvegg“ en á höfuðborgarsvæðinu er verið að innleiða söfnun við húsvegg í formi miðlægrar söfnunar sem þjónar í sumum tilfellum aðskildum lóðum. Mikilvægt er að slíkt fyrirkomulag falli undir skilgreininguna „við húsvegg“.

Sambandið leggur mikla áherslu á að nýtt verði svigrúm tilskipana Evrópuþingsins og ráðsins þannig að heimilt sé að safna tilteknum tegundum úrgangs saman að því tilskildu að það hamli ekki endurnotkun eða endurvinnslu í háum gæðaflokki. Slíkt þyrfti að koma skýrt fram í lagatextanum. Erfitt er fyrir sveitarfélög að byggja sína starfsemi og fjárfestingar upp í von um að undanþágur verði veittar, auk þess sem það yrði á valdi ráðherra að fella undanþágur úr gildi. Einnig gæti slík miðstýring hindrað nýsköpun í meðhöndlun úrgangs en ljóst er að nýsköpun á því sviði mun verða töluverð á næstu árum, meðal annars í formi aukinnar vélrænnar flokkunar. Hugsanlegt er þó að hægt sé að útfæra slíkt í reglugerð þannig að í stað þess að sveitarfélög sæki um undanþágu þá komi fram í reglugerð nánari umfjöllun um hvernig heimilt sé að haga sérsöfnun. Slíkt myndi fela í sér að sveitarfélögum sem uppfylla þau skilyrði sem sett eru í reglugerð yrði heimilt að starfa í samræmi við þau án tilkomu sérstakra undanþáguheimilda. Í ljósi þess að ráðuneytið þarf að halda utan um þær undanþágur sem eru veittar væri hægt að útfæra lögín eða reglugerð þannig að sveitarfélögum væri skylt að tilkynna ráðuneytinu ef þau starfa eftir ákveðnu sérsöfnunarfyrirkomulagi sem ráðuneytið skilgreinir.

Þá er mikilvægt að fram komi í lögum um meðhöndlun úrgangs að skylt sé að sérsafna blönduðum úrgangi frá heimilum og rekstraraðilum. Sérsafna ætti blönduðum úrgangi til jafns við endurvinnsluefni til að rýra ekki gæði endurvinnslustrauma og vegna sóttvarna- og hollustuháttasjónarmiða. Jafnvel þótt breið samstaða náist og allir taki höndum saman og nái að flokka úrgang á framúrskarandi hátt mun alltaf verða eitthvað um blandaðan úrgang. Má t.d. nefna tíðavörur, einnota bleyjur, ryksugupoka og mengaðar vörur sem verða með engu móti endurnýttar eða endurunnar. Nærtækt dæmi eru einnota andlitsgrímur og hanskar eða heimilisúrgangur þar sem íbúar eru í einangrun en allan úrgang frá slíkum heimilum verður að setja í blandaðan heimilisúrgang til öruggrar förgunar vegna sóttvarnasjónarmiða. Ella er hættu á að slíkur úrgangur rati í endurvinnslutunnur sem spillir hreinleika úrgangsstrauma og vinnur á móti markmiðum um aukna endurvinnslu.

Bæta þarf lagatextann þannig að skýrt komi fram að ekki sé ætlunin að safna garðaúrgangi við húsvegg en samkvæmt frumvarpinu skal safna lífúrgangi við húsvegg en skilgreining á lífúrgangi felur í sér garðaúrgang. Að mati sambandsins getur verið erfitt fyrir sveitarfélög að skilgreina sig frá því að safna garðaúrgangi við húsvegg þótt slíkt komi fram í greinargerð þar sem lagatextinn er skýr um söfnun við húsvegg.

Samkvæmt frumvarpinu verður óheimilt að urða eða senda til brennslu þær úrgangstegundir sem ber að sérsafna og hefur verið safnað sérstaklega nema þann úrgang sem eftir verður í kjölfar söfnunar sem hentar hvorki til endurnotkunar né endurvinnslu. Óljóst er þó í frumvarpinu og greinargerð hver beri ábyrgð á því að meta hvort farga megi úrgangi sem hefur verið sérsafnað hjá lögaðilum og skilað er beint til brennslu eða urðunar hjá sveitarfélögum.

Sambandið leggur til að 12. gr. verði breytt þannig að eingöngu sé skylt að safna við húsvegg blönduðum úrgangi og matarúrgangi þannig að fram komi í lagagreiningu að söfnun við húsvegg eigi ekki við um garðaúrgang. Jafnframt þarf að tryggja að miðlæg söfnun nokkurra lóða falli undir skilgreininguna „við húsvegg“. Einnig er lagt til að nánara samtal eigi sér stað um útfærslu á söfnun á pappír, pappa og plasti með tilliti til þess hvort slíkum vörum sé safnað við húsvegg eða t.d. á söfnunarstöðvum innan ákveðinnar fjarlægðar frá heimilum. Þá þarf að meta hvort aðskilja mætti söfnun á úrgangi er fellur undir framleiðendaábyrgð. Áhersla er lögð á að blönduð söfnun endurvinnsluefna sem hamlar ekki hágæða endurvinnslu sé áfram heimil eða a.m.k. útfærð í reglugerð en ekki sem undanþáguheimild.

Framleiðendaábyrgð

Sambandið fagnar því að aukin framleiðendaábyrgð sé fyrirhuguð sem er í samræmi við áherslur tilskipana ESB um hringrásarhagkerfið en telur þó nauðsynlegt að skýra lagatextann betur þannig að ljóst sé hvaða kostnaði sveitarfélaga framleiðendaábyrgð sé ætlað að standa undir. Það er miður að frumvarpið nái ekki að taka betur á þessum atriðum en þau hafa valdið óþarfa núningi milli sveitarfélaga og atvinnulífsins. Mikilvægt er að bæta úr þessu í frumvarpinu.

Í dag er framleiðendaábyrgðin útfærð á þann hátt að ábyrgð framleiðenda á kostnaði við meðhöndlun flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð er sjaldan eða mjög óljóst að skila sér til lækkunar á kostnaði sveitarfélaga. Einnig er 3. mgr. 3. gr. laga um úrvinnslugjald túlkuð þannig að framleiðendaábyrgð skuli eingöngu standa undir kostnaði við að ná tölulegum markmiðum og því stendur framleiðendaábyrgðin ekki undir meðhöndlun úrgangs er skilar sér ekki í endurvinnslu líkt og lesa má út úr 1. mgr. sömu greinar. Sambærileg staða er uppi varðandi samning Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) við Úrvinnslusjóð en SFS skilgreinir ábyrgð sína svo þröngt að sveitarfélög sitja uppi með óeðlilegt magn af veiðarfærum sem skilað er inn til urðunar eða jafnvel kostnað vegna veiðarfæra sem skilin eru eftir og enginn eigandi finnst.

Fjallað er um framleiðendaábyrgð í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, í lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald og er því mjög flókið að átta sig á hver er í raun ábyrgð framleiðenda og hvort nægjanlega vel sé

skilgreint í lögum um úrvinnslugjald að gjaldið skuli standa undir allri ábyrgð framleiðenda eins og hún er skilgreind á hverjum tíma í lögum um meðhöndlun úrgangs. Telur sambandið mikilvægt að ákvæði um framleiðendaábyrgð og úrvinnslugjald verði endurskoðuð með eftirfarandi að leiðarljósi:

- Tryggt sé að framleiðendaábyrgð skuli standa undir allri meðhöndlun viðkomandi vara frá því að þær verða að úrgangi. Ekki eingöngu þeim vörum sem skilað er til endurvinnslu eða eru hæfar til endurvinnslu. Jafnframt þarf framleiðendaábyrgðin að standa undir kostnaði sem fellur til vegna eðlilegrar notkunar vörunnar og má þar nefna t.d. olúsíur og meðferð úrgangs sem flokkast undir spilliefni.
- Skýrt sé hvaða útgjöldum sveitarfélaga, við söfnun og aðra meðhöndlun, framleiðendaábyrgð er ætlað að standa undir.
- Skýrt sé hvað telst fullnægjandi fræðsla og hreinsun á rusli á víðavangi.
- Skýrt komi fram að samningar vegna svartolíu og veiðarfæra feli í sér að umræddir aðilar taki á sig alla framleiðendaábyrgð eins og hún er skilgreind í lögum á hverjum tíma, alla meðhöndlun viðkomandi úrgangs og að ná tölulegum markmiðum um söfnun og endurvinnslu í samræmi við markmið stjórnvalda á hverjum tíma.
- Að sveitarfélög hafi úrræði til að bregðast við ef þeim berst, t.d. á söfnunar- eða móttökustöðvar, förgunarstaði eða aðra staði í rekstri sveitarfélagsins, úrgangur sem heyrir undir framleiðendaábyrgð en í ljós kemur að ekki hefur verið greitt af honum úrvinnslugjald og því tekur Úrvinnslusjóður ekki þátt í kostnaði við flutning, geymslu og aðra meðhöndlun úrgangsins.
- Að hlutverk sveitarfélaga í ábyrgð á skipulagi úrgangsmeðhöndlunar haldist óbreytt.

Sambandið vekur sérstaka athygli á að greinargerð með umræddum ákvæðum er mjög rýr og nánast undantekningalaust vísað til Evróputilskipana. Þar sem Evróputilskipanir játa aðildarríkjum svigrúm til útfærslu við innleiðingu er mikilvægt að í greinargerð komi fram greinargóður og skýr texti um hvernig ábyrgð framleiðenda er útfærð í gegnum úrvinnslugjald og Úrvinnslusjóð. Er það sérstaklega mikilvægt þar sem útfærsla framleiðendaábyrgðar í gegnum úrvinnslugjald er ólík útfærslum flestra Evrópusambandsríkja svo vitað sé.

Sambandið leggur til að ákvæði um framleiðendaábyrgð verði endurskoðuð og skýrð betur ásamt því að bæta við umfjöllun í greinargerð til lögskýringar. Nánari umfjöllun um einstaka greinar má sjá hér að aftan.

Starfsemi Úrvinnslusjóðs

Sambandið telur mikilvægt að leyst sé úr þeim ágreiningi er snýr að lögum um opinber fjármál og hvernig fjármál Úrvinnslusjóðs eru útfærð í ríkisreikningi. Til að Úrvinnslusjóður geti náð sem bestum árangri í sinni starfsemi er mikilvægt að stjórnarmenn og starfsmenn sjóðsins geti einbeitt sér að innleiðingu hringrásarhagkerfisins á sem bestan hátt en ekki óvissu um ársreikninga og fjármál sjóðsins.

Breytt innheimta fyrir meðhöndlun úrgangs

Í 16. gr. frumvarpsins er fjallað um gjald fyrir meðhöndlun úrgangs. Þar kemur fram að skylt sé að innheimta gjald sem næst raunkostnaði við viðkomandi þjónustu, svo sem með því að miða gjaldið við magn úrgangs, gerð úrgangs, losunartíðni, frágang úrgangs og aðra þætti sem áhrif hafa á kostnað við meðhöndlun úrgangs viðkomandi aðila. „Borgaðu þegar þú hendir” verklag við innheimtu fyrir meðhöndlun úrgangs er gott dæmi um notkun hagrænna hvata til að draga úr myndun úrgangs og auka endurnotkun og endurvinnslu. Ljóst er að þessar hugmyndir munu gjörbreyta gjaldtöku margra sveitarfélaga miðað við það sem er í dag þar sem sveitarfélög innheimta flest fast gjald á hvert heimili. Jafnframt mun þetta í einhverjum tilfellum breyta fyrirkomulagi söfnunar, rekstri móttökustöðva og jafnvel brennslustöðva og urðunarstaða.

Það er helst fernt sem taka þarf tillit til við innleiðingu slíks fyrirkomulags. Í fyrsta lagi að sveitarfélög hafi nægjanlegan tíma til að undirbúa breytinguna eins og áður hefur komið fram. Í öðru lagi að sveitarfélög hafi svigrúm til að útfæra innheimtuna eftir því sem hentar á hverjum stað, s.s. að miða annað hvort við rúmmál eða þyngd úrgangsins. Í þriðja lagi að skýrt sé hvers konar innheimtufyrirkomulag uppfyllir fyrirbyggjandi kröfur til breyttrar gjaldtöku svo ekki komi til óparfa fyrirhafnar eða fjárfestinga að hálfu sveitarfélaga. Að lokum vill sambandið benda á að við innleiðinguna þurfa sveitarfélög að hafa heimild til að haga innheimtu þannig að hluti gjaldsins sé breytilegur eftir magni og tegund úrgangs og að hluti sé fast gjald. Fast gjald yrði innheimt í þeim tilfellum þegar ógerlegt er að miða við fyrrgreinda þætti og má sem dæmi hugsa sér að kostnaður við innheimtu, kynningarátök og rekstur ómannaðra stöðva, s.s. söfnunarstöðva, sé áfram innheimt sem fast gjald á fasteignaeiningu. Sama getur einnig átt við um gjöld vegna þjónustu við móttöku á úrgangi frá sumarþústaðabyggðum en nauðsynlegt er að fjalla betur um skyldur og heimildir sveitarfélaga gagnvart þeim í frumvarpinu. Jafnframt þyrfti að vera svigrúm til að innheimta fast gjald í þeim tilfellum sem sýnt þykir að breytilegt gjald myndi vinna á móti almennum markmiðum laganna. Má þar nefna söfnun sóttmengaðs úrgangs og dýrahæja þar sem meðhöndlunin er á forsendum almannaheilla og hollustuháttasjónarmið sem vega þyngra en sjónarmið endurnotkunar og endurvinnslu.

Að mati sambandsins er mikilvægt að tiltaka einnig að heimilt sé að taka tillit til umhverfisáhrifa við ákvörðun gjalds. Í dag er oft ódýrast í krónum talið að setja úrgang í brennslu eða urðun en slíkt er sjaldan talið ákjósanlegasti kosturinn út frá umhverfissjónarmiðum. Ef heimilt yrði að taka tillit til umhverfisáhrifa við ákvörðun gjalds geta sveitarfélög hvatt til aukinnar endurnotkunar og endurvinnslu með því að færa kostnað vegna söfnunar og annarrar meðhöndlunar endurvinnsluefna yfir á gjaldtöku vegna blandaðs úrgangs. Með því móti myndi kostnaður íbúa vegna endurvinnsluláta lækka sem er sértaklega mikilvægt í ljósi þess að frumvarpið gerir ráð fyrir innleiðingu „Borgaðu þegar þú hendir” innheimtu. Mun því heildarinnheimta sveitarfélagsins vera sem næst raunkostnaði líkt og lagt er upp með en jákvæður hvati kominn til íbúa til að draga úr myndun úrgangs og flokka og skila til endurvinnslu.

Sambandið leggur til að 16. gr. verði breytt þannig að heimilt verði að miða innheimtuna að hluta til áfram við fast gjald og þess að taka tillit til umhverfisáhrifa við ákvörðun gjalds. Þá verði sérstaklega fjallað um skyldur sveitarfélaga gagnvart sumarbústöðum.

Skilagjald á ökutæki

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að greiða skuli 20.000 kr. hverjum þeim sem afhendir gjaldskylt ökutæki til móttökustöðvar til endurnýtingar eða endanlegrar förgunar, enda hafi ökutækið verið afskráð og skilagjald eiganda greitt a.m.k. einu sinni af viðkomandi ökutæki. Sambandið telur mikilvægt að stjórnvöld, er hafa heimild til þess að fjarlægja ökutæki og koma þeim til úrvinnslu, geti fengið viðkomandi gjald greitt upp í kostnað við að fjarlægja ökutækið. Í dag er útfærslan þannig að ómögulegt hefur verið fyrir sveitarfélög að fá gjaldið greitt beint til sín (eða viðkomandi heilbrigðiseftirlits) þar sem reglugerð nr.1124/2005 um úrvinnslugjald tilgreinir eingöngu eigendur og erfiðlega hefur gengið að fá ökutæki afskráð þar sem ekki næst í skráðan eiganda. Ástæður fyrir því geta verið t.d. að eigandi sé erlendur ríkisborgari sem fluttur er úr landi eða enginn eigandi skráður. Einnig er óskað eftir að innleidd verði flutningsjöfnun á úrvinnslu bifreiða en flutningsjöfnuður hjá Úrvinnslusjóði hefur tryggt jöfn tækifæri til viðeigandi meðhöndlun úrgangs um allt land. Að auki er lagt til að skilagjaldið verði hækkað en í dag stendur gjaldið tæplega undir þeim kostnaði að koma ökutæki á móttökustöð og er því ekki nægjanlegur hvati fyrir eigendur ökutækja til að skila ökutækjum til móttökustöðva sér í lagi þar sem um langan veg er að fara.

Er því lagt til að 32. gr. verði breytt á þann veg að eigendum ökutækja eða stjórnvöldum, er hafa heimild til að fjarlægja ökutæki, sé heimilt að afhenda gjaldskylt ökutæki til móttökustöðvar til endurnýtingar eða endanlegrar förgunar og fá þá greitt skilagjald á ökutæki. Einnig er lagt til að ákvæðinu verði breytt þannig að Úrvinnslusjóði sé skylt að greiða flutningsjöfnuð og að skilagjaldið verði hækkað svo það nái utan um útlagðan kostnað við að koma ökutæki á móttökustöð.

Kostnaðarmat

Frumvarpið mun hafa umtalsverð fjárhagsleg áhrif fyrir sveitarfélög, íbúa þeirra og fyrirtæki. Hve mikil áhrifin verða mun m.a. velta á viðbrögðum við þeim ábendingum sem fram koma í umsögninni. Fram undan er samtal milli umhverfis- og auðlindaráðuneytis og sambandsins um verklag við gerð kostnaðarmats frumvarpsins og stefnu í úrgangsmálum. Af hálfu sambandsins er lögð áhersla á að lagt verði mat á kostnaðaráhrif mismunandi útfærslu sérsöfnunar, breytinga á fyrirkomulagi gjalddöku fyrir söfnun og meðhöndlun úrgangs og umfang og útfærslu framleiðendaábyrgðar. Einnig þarf að horfa til kostnaðar sem fyrirliggjandi frumvarpsdrög geta haft í för með sér á starfsemi heilbrigðiseftirlita. Að auki getur sá tími sem veittur er til þess að innleiða breytingar skipt verulegu máli við mat á fjárhagslegum áhrifum. Jafnframt er mikilvægt að við innleiðingu og framkvæmd laganna fari fram vöktun á því hvort markmið laganna og vænt kostnaðaráhrif gangi eftir.

Þar sem um er að ræða mál sem hefur víðtæk áhrif á fjölda aðila telur sambandið einnig vera tilefni til að fram fari víðtækara mat á efnahagslegum áhrifum frumvarpsins, sbr. 2. mgr. 66. gr. laga um opinber fjármál.

Ábyrgðaskipting

Líkt og komið hefur fram hér að ofan er meðhöndlun úrgangs flókinn málaflökkur þar sem reynir á ábyrgð íbúa, stjórnvalda og atvinnulífsins. Helst ber þar að nefna að óljóst er hvað er á ábyrgð sveitarfélaga og hvað er á ábyrgð fyrirtækja eða atvinnulífsins. Hvaða skyldur og valdheimildir sveitarfélög og aðrir opinberir aðilar hafa til þess að hafa eftirlit og bregðast við ef íbúar og sérstaklega rekstraraðilar fara ekki eftir ákvæðum laganna varðandi flokkun og skil úrgangs. Ekki er síður mikilvægt að bæta úrgangstölfræði verulega svo að tölulegar upplýsingar um stöðu hvers sveitarfélags séu áreiðanlegar. Er mikilvægt að þessi atriði séu betur útfærð í frumvarpinu.

Athugasemdir við einstaka greinar

Athugasemd við 2. gr. Ábyrgð framleiðenda og innflytjenda á plastvörum

Breyta þarf greininni þannig að fram komi að ábyrgð framleiðenda og innflytjenda felist m.a. í fjármögnun á *allri* meðhöndlun úrgangs í kjölfar þess að hann fellur til en ekki eingöngu meðhöndlun úrgangs er skilar sér til endurvinnslu eða annarrar endurnýtingar líkt og framleiðendaábyrgð er túlkuð í dag. Mikilvægt er að það komi einnig skýrt fram í greinargerð að hér sé verið að breyta framkvæmd sem er við lýði í dag þótt sú framkvæmd sé óljós í núgildandi lögum. Einnig þarf að koma ítarlegri umfjöllun í greinargerð um hvernig framleiðendur geta uppfyllt skyldur sínar varðandi fræðslu og hreinsun á víðavangi. Sambandið tók þátt í kostnaði við greiningu Municipal Waste Europe við að áætla kostnað við hreinsun á víðavangi sem gæti gagnast við að útfæra þetta ákvæði nánar en niðurstöður greininganna voru sendar umhverfis- og auðlindaráðuneytinu 27. janúar sl. Ákvæðið þarf einnig að taka skýrar á því hver hefur úrskurðarvald ef upp kemur ágreiningur milli sveitarfélaga annars vegar og framleiðenda og innflytjenda hins vegar um hver eigi að vera kostnaðarþátttaka framleiðenda og innflytjenda í kostnaði er sveitarfélög verða fyrir. Innan ESB stendur yfir vinna við að útfæra þessa þætti og eðlilegt er að horfa til þeirrar vinnu við útfærslu héraðs. Æskilegt er að nánari útskýringar komi fram í greinargerð eða ráðherra hafi heimild til að setja nánari útfærslu í reglugerð.

Sambandið telur einnig að framleiðendaábyrgð á veiðarfærum ætti að vera skilgreind sem „veiðarfæri sem innihalda plast“ líkt og kemur fram í tilskipuninni en ekki eingöngu veiðarfæri úr plasti. Í tilskipuninni er gert ráð fyrir því að ef veiðarfæri innihalda plast þá beri framleiðendur ábyrgð á meðhöndlun veiðarfæra í heild en ekki eingöngu plasthluta þeirra og mikilvægt er að sú skilgreining skili sér beint inn í lagatextann sem og umfjöllun í greinargerð.

Ítrekað er að greinargerð um þetta ákvæði gegnir lykilhlutverki við lögskýringu á flóknu úrlausnarefni með mörgum gráum svæðum milli sveitarfélaga og framleiðenda og innflytjenda. Því er óskað eftir að í greinargerð komi mun skýrari

umfjöllun um hugmyndir ráðherra um hvernig greinin verði framkvæmd í íslensku umhverfi.

Athugasemd við 10. gr. Fyrirkomulag við söfnun og meðhöndlun úrgangs og 14. gr. Töluleg markmið og viðmiðanir.

Samkvæmt breytingum á núgildandi 8. gr. laga um meðhöndlun úrgangs ber hvert og eitt sveitarfélag ábyrgð á því að tölulegum markmiðum sé náð innan sveitarfélags. Mikilvægt er að tryggja að sveitarfélög geti áfram unnið saman að því að ná tölulegum markmiðum. Til skýringa má nefna aðstæður á höfuðborgarsvæðinu þar sem sveitarfélögin starfa saman að meðhöndlun úrgangs í gegnum SORPU bs. Því geta íbúar höfuðborgarsvæðisins í raun nýtt sér þær söfnunar- og móttökustöðvar sem hentar þeim best miðað við þeirra aðstæður, sem dæmi getur íbúi í Mosfellsbæ nýtt sér endurvinnslustöðina á Dalvegi í Kópavogi. Skýra þarf hvernig töluleg markmið yrðu reiknuð í tilvikum sem þessum. Sér í lagi þar sem hefð er fyrir því að sveitarfélög starfi saman að svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs skv. 6. gr. núgildandi laga um meðhöndlun úrgangs. Skoða þarf hvort þessi ákvæði geri ráð fyrir að skrá þurfi niður lögheimili þess er skilar inn úrgangi og þá hvort ómannaðar stöðvar muni heyra sögunni til. Vart þarf að útlista hversu víðtæk kostnaðaráhrif slíkt myndi hafa í för með sér. Leggur því sambandið til að þau sveitarfélög sem t.d. gera saman svæðisáætlanir um meðhöndlun úrgangs geti sameinast um að ná tölulegum markmiðum um endurnotkun og endurvinnslu og aðra endurnýtingu jafnvel þótt að fundinn yrði lausn á að útbúa úrgangstölfræði niður á hvert sveitarfélag með ásættanlegum hætti. Slíkt ákvæði eykur líkur á að fundnar verði hagkvæmar lausnir.

Athugasemd við 12. gr. Sérstök söfnun og flokkun úrgangs

Vísað er til umfjöllunar hér að ofan varðandi þau atriði er þarf að útfæra betur varðandi sérstaka söfnun og flokkun úrgangs. Jafnframt hvetur sambandið til þess að hugtök sem nú þegar hafa verið skilgreind yfir staði þar sem úrgangi er safnað, þ.e. söfnunar- og móttökustöðvar, séu notuð þar sem við á en ekki sé bætt við hugtökum í regluverkið á borð við „grenndarstöð“, sem fellur undir söfnunarstöð, án frekari útskýringa. Þá þarf að skilgreina betur staðsetningu söfnunar á spilliefnum sem safna á í „nærumhverfi íbúa“. Að auki er mjög mikilvægt að betur sé útfært í greininni hver beri ábyrgð á eftirliti með flokkun byggingar- og niðurrifsúrgangs en ótækt er að slíkt eftirlit eigi sér einungis stað þegar aðilar mæta með úrgang á söfnunar- og móttökustöðvar sveitarfélaganna eða jarðvegstippa á ábyrgð sveitarfélaganna.

Sambandið telur jákvætt að innleiddar séu samræmdar merkingar fyrir flokkun og skil úrgangs en bendir á að í upptalningu 4. gr. eru úrgangsflokkar sem hafa nokkrar merkingar skv. samnorraenum flokkunarkerkingum sem FENÚR hefur staðfært nýlega yfir á íslenskar aðstæður og vísað er til í greinargerð. Sem dæmi er ekki ein merking fyrir lífúrgang heldur stendur sá flokkur merkingar bæði fyrir matarleifar og garðaúrgang. Sambandið telur að horfa ætti til þess að merkja vörur og umbúðir þeirra með sama hætti og tengja þannig saman vörur og umbúðir þeirra við viðeigandi úrgangsilát.

Athugasemd við 16. gr. Gjald fyrir meðhöndlun úrgangs

Vísað er til umfjöllunar hér að ofan um gjald fyrir meðhöndlun úrgangs.

Athugasemd við 18. gr. Lágmarkskröfur varðandi framlengda framleiðendaábyrgð

Vísað er til umfjöllunar hér að ofan varðandi mikilvægi skýrleika ákvæða um lágmarkskröfur varðandi framlengda framleiðendaábyrgð.

Athugasemd við 25. gr. Lífrænn úrgangur

Sveitarfélög munu þurfa að standa straum af kostnaði við að halda utan um upplýsingar um þá aðila sem stunda heimajarðgerð og afþakka söfnun við húsvegg og skýrt þarf að vera hvar sá kostnaður mun lenda, sér í lagi með tilkomu nýs fyrirkomulags gjaldtöku sem fyrirhugað er skv. frumvarpinu. Auk þess sem ljóst er að einhverjir muni afþakka þjónustuna vegna kostnaðar þrátt fyrir að heimajarðgerð sé ekki fyrir hendi. Skerpa þarf á skyldum og valdheimildum sveitarfélaga til að fylgja slíku eftir.

Sambandið vill undir umfjöllun um þessa grein jafnframt benda á að óhagræði er af því að ákvæði um söfnun úrgangs séu á mörgum stöðum víðs vegar í lagatextanum, sbr. t.d. 12 og 25. gr. frumvarpsins.

Athugasemd við 30. gr. Almennt um gjaldtöku

Sambandið leggur mikla áherslu á að 3. mgr. 3. gr. sé breytt þannig að skýrt komi fram að úrvinnslugjald sem lagt er á pappa-, pappírs-, gler-, málm-, viðar- og plastumbúðir skuli standa undir greiðslum við að ná tölulegum markmiðum ásamt því að standa undir kostnaði samkvæmt 2. mgr. sömu greinar. Í dag er framkvæmdin sú að framleiðendaábyrgð stendur eingöngu undir kostnað við að ná tölulegum markmiðum um endurvinnslu og aðra endurnýtingu en annar kostnaður lendir á sveitarfélögum og þá íbúum sem er ekki í anda framleiðendaábyrgðar né mengunarbótareglunnar. Framleiðendaábyrgð og mengunarbótareglan ganga út á að framleiðendur/notendur eigi að standa undir meðhöndlun úrgangs þegar vara er orðin að úrgangi óháð því hvers konar meðhöndlun verður fyrir valinu.

Sambandið telur einnig eðlilegt að í 2. mgr. 3. gr. sé tekið fram að úrvinnslugjald skuli standa undir öllum þeim kostnaði er framleiðendaábyrgð ber að standa undir sbr. 37. gr. h. í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og skv. 24. gr. a um lágmarkskröfur varðandi framlengda framleiðendaábyrgð í lögum um meðhöndlun úrgangs. Þannig er betur tryggt að úrvinnslugjald standi undir þeim kostnaði er framleiðendaábyrgð á að standa undir samkvæmt öðrum lögum og því betri samtenging milli laga.

Að lokum er vísað til umfjöllunar hér að framan um að mun betur þarf að skýra hvaða kostnaði framleiðendaábyrgð á að standa undir við söfnun og meðhöndlun úrgangs hjá sveitarfélögum. Sem dæmi má nefna að í greinargerð er hvergi að finna umfjöllun um hvað sé átt við með því að úrvinnslugjald standi undir kostnaði við söfnun „eftir atvikum“. Ótækt er að sveitarfélögum og atvinnulífinu sé ætlað að leysa úr því hvað sé átt við með þessum texta.

Athugasemd við 32. gr. Skilagjald á ökutæki og 33. gr. Úrvinnslugjald á ökutæki

Lagt er til að 3. mgr. 5. gr. um skilagjald á ökutæki verði svohljóðandi:

Gjaldskylda fellur niður frá og með upphafi fyrsta gjaldtímabils eftir að greitt hefur verið skilaúrvinnslugjald eiganda af ökutækinu í full 15 ár og fyrir bifreiðar sem eru eldri en 25 ára í upphafi gjaldárs.

Greiða skal skilagjald, 30.000 kr., til eiganda ökutækis eða stjórnvalda, er hafa heimild til að fjarlægja ökutæki, sem afhenda gjaldskylt ökutæki til móttökustöðvar til endurnýtingar eða endanlegrar förgunar, enda hafi ökutækið verið afskráð og skilagjald eigenda greitt a.m.k. einu sinni af viðkomandi ökutæki.

Lagt er til að í greinargerð með 33. gr. komi fram að hluti af framleiðendaábyrgð sé flutningsjöfnuður líkt og nú þegar er til staðar á fjölda úrgangsflokka hjá Úrvinnslusjóði.

Athugasemd við 35. gr. Úrvinnslugjald á aðrar vörur

Sambandið leggur áherslu á að í stað orðanna „veiðarfæra úr plasti“ komi „veiðarfæri er innihalda plast“ þannig að skýrt sé að um leið og veiðarfæri innihalda plast þá falli veiðarfærin í heild, þ.e. með öllum íhlutum, undir framleiðendaábyrgð. Í framhaldinu þarf þá að endurskoða viðauka XVII og tollanúmer í samræmi við breytta skilgreiningu á framleiðendaábyrgð á veiðarfærum. Jafnframt verði horft til þeirra sjónarmiða sem að ofan greinir um framleiðendaábyrgð, sér í lagi að skýrt sé hvaða kostnaði úrvinnslugjald eigi að standa undir.

Viðbætur sem óskað er eftir

9. gr. laga um meðhöndlun úrgangs

Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. falla skyldur framleiðenda úrgangs eða handhafa úrgangs til að endurnýta eða farga úrgangi að jafnaði ekki niður þó að úrgangur hafi verið fluttur til opinberra aðila eða einkaaðila. Óljóst er þó hvaða heimildir sveitarfélög hafa til að bregðast við ef í ljós kemur að framleiðandi eða handhafi úrgangs hafi skilað úrgangi t.d. á söfnunarstöð en ekki greitt fyrir rétta meðhöndlun. Óskað er eftir því að skoðað verði hvort hægt sé að útfæra málsgreinina þannig að skýrt komi fram að sveitarfélög hafi heimild til að senda reikning fyrir réttri meðhöndlun til framleiðenda eða handhafa úrgangs ef slíkar aðstæður koma upp.

2. mgr. 44. gr. laga um meðhöndlun úrgangs - Skyldur sveitarfélaga varðandi raf- og rafeindatækjaúrgang

Sambandið hvetur til þess að 44. gr. sé breytt þannig að framleiðendaábyrgð standi undir kostnaði við að veita leiðbeiningar um hvernig beri að flokka raf- og rafeindatækjaúrgang og skila honum til söfnunarstöðva sveitarfélaga sbr. önnur ákvæði um framleiðendaábyrgð.

1. mgr. 19. gr. laga um meðhöndlun úrgangs

Sambandið leggur til í ljósi ofangreindra sjónarmiða um ábyrgð hvers og eins sveitarfélaga á að ná tölulegum markmiðum um endurvinnslu að eftirfarandi gjaldtökuheimild verði felld út: „Umhverfisstofnun er heimilt að innheimta gjald fyrir vinnslu tölulegra upplýsinga sem byggjast á skýrslum rekstraraðila fyrir einstök sveitarfélög.”

48. gr. laga um meðhöndlun úrgangs Hlutverk framleiðenda og innflytjenda raf- og rafeindatækja

Sambandið leggur áherslu á að 48. gr. verði breytt þannig að ábyrgð framleiðenda og innflytjenda raf- og rafeindatækja standi undir sama kostnaði sveitarfélaga og aðrar vörur með úrvinnslugjaldi. Þar undir er meðal annars fræðsla, söfnun, geymsla og meðhöndlun á söfnunarstöðum.

10. gr. a í lögum um úrvinnslugjald. Endurgreiðsla úrvinnslugjalds vegna útflutnings.

Lagt er til að málsgrein verði bætt við 10. gr. a. þannig að sveitarfélög er fá til meðhöndlunar gjaldskylda vöru sem ekki var greitt úrvinnslugjald fyrir, þar sem varan var ætluð til útflutnings, geti sótt nauðsynlegan kostnað við viðeigandi meðhöndlun til þess aðila er skilaði vörunni inn á söfnunarstöð.

Að lokum

Sambandið telur mikilvægt að tekið sé tillit til ofangreindra athugasemda svo ríki og sveitarfélög geti sameinast um betri árangur við meðhöndlun úrgangs. Sambandið óskar eftir fundi með ráðuneytinu til að fylgja eftir umsögn þessari.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri