



Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 20. maí 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, plastvörur).

Hinn 16. apríl 2020 lagði umhverfis- og auðlindaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (þskj. 1238 í 720. máli). Í frumvarpinu eru reyndar einnig lagðar til breytingar á ákvæðum laga um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003. Frumvarpið gekk til umhverfis- og samgöngunefndar að fyrstu umræðu lokinni hinn 4. maí sl.

Í frumvarpinu eru útfærðar tillögur um lagabreytingar sem eiga í grundvallaratriðum að takmarka markaðssetningu og notkun ýmissa plastvara. Frumvarpið hefur verið yfirfarið á vettvangi Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og SVP – Samtaka verslunar og þjónustu (hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*). Telja samtökin tilefni til að koma nokkrum ábendingum á framfæri.

Í upphafi er rétt að taka fram að aðildarfyrirtæki samtakanna eru jafnan meðvituð um mikilvægi þess að draga úr áhrifum rekstrar á umhverfi og um sjálfbæra nýtingu auðlinda. Sem dæmi má nefna ríka áherslu á að draga úr notkun burðarpoka og umbúðum úr plasti í matvöruverslunum, veitingastöðum og öðrum afhendingarstöðum matvæla. Ætla má að kröfur um samdrátt plastnotkunar snerti framleiðendur og innflytjendur beint en sölu- og markaðssetningaraðila og neytendur óbeint og þá helst í gegnum verðlag og breytingar á vöruúrvali. Íslensk fyrirtæki hafa að undanfögnu gengið langt í þessum málum og þá helst á grundvelli samfélagslegrar ábyrgðar og aukinnar umhverfisvitundar stjórnenda og neytenda. Reynsla samtakanna gefur til kynna að fyrirtækin séu bæði metnaðarfull og útsjónarsöm enda til mikils að vinna að skapa og viðhalda jákvæðri umhverfisstefnu og ímynd. Vilja samtökin nota tækifærið og hvetja stjórnvöld til að fylgjast vel með þróun einkaframtaksins í þessum efnum og grípa aðeins inn í þegar þörf krefur. Jákvætt einkaframtak í umhverfismálum er gulls ígildi.

Innleiðing tilskipunar sem er ekki orðin hluti af EES-samningum

Í 10. gr. og inngangskafli greinargerðar frumvarpsins er tekið fram að ætlunin sé að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/904 frá 5. júní 2019 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið. Benda samtökin á að tilskipunin hefur enn ekki verið tekin upp í EES-samninginn og er hún enn til skoðunar hjá EES-EFTA ríkjunum. Hvorki er inntak þjóðréttarlegra skyldna



Íslands til innleiðingar á tilskipuninni því orðið ljóst né skuldbindandi tímamark gildistöku. Því er hér ekki um hefðbundna innleiðingu Evrópugetar að ræða.

Samkvæmt 11. gr. frumvarpsins er miðað við að gildistaka ákvæða þess verði í tvennu lagi, fyrst 3. júlí 2021 og síðar 3. júlí 2024, sem fellur saman við þá tímasetningu þegar ákvæði 5. gr., 1. mgr. 6. gr. og 7. gr. tilskipunar 2019/904 koma til framkvæmda í ESB-ríkjunum (sjá 17. gr. tilskipunarinnar). Þar sem tilskipunin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn er óljóst hvort niðurstaðan geti orðið sú að gildistakan á Íslandi verði hin sama og í EFTA-ríkjunum.

Greinargerð frumvarpsins gefur til kynna að til standi að flýta innleiðingu eins og kostur er til að tryggja íslenskum fyrirtækjum fyrirsjáanleika og tíma til undirbúnings. Þrátt fyrir að samtökin telji það að hluta virðingarvert komast þau ekki hjá því að gjalda varhug við lögfestingu frumvarpsins áður en ljóst liggur fyrir hver niðurstaðan verður á vettvangi EES-EFTA ríkjanna.

Samkvæmt upplýsingum sem birtar eru um tilskipunina á heimasíðu norsku ríkisstjórnarinnar hafa Norðmenn sett fram tillögur og ábendingar hvað tilskipunina varðar. Hinn 15. maí 2019 settu Norðmenn á fót samstarfshóp stjórnvalda og atvinnulífs sem fengið var það hlutverk en að leggja fram tillögur um hvernig væri rétt að haga innleiðingunni og skilaði hann skýrslu hinn 1. apríl sl.¹ Með vísan til 3. mgr. 17. gr. tilskipunarinnar lagði hópurinn m.a. grunn að umhverfissamningi milli stjórnvalda og atvinnulífsins.

Á vettvangi ESB hefur verið bent á það sé skynsamlegt að endurskoða gildistöku ákvæða 2019/904 í ljósi ástands sem skapast hefur vegna heimsfaraldurs COVID-19 en eins og flestir gera sér grein fyrir hafa hreinlæti og heilsufar verið forgangsmál stjórnvalda, fyrirtækja og einstaklinga. Hafa plastvörur í ýmsu tilliti gegnt lykilhutverki við sóttvarnir.

Það er ljóst að innlendir framleiðendur og söluaðilar þurfa að ráðast í viðamikinn undirbúning vegna gildistöku ákvæða frumvarpsins, m.a. breyta framleiðsluferlum, fjárfesta í nýjum búnaði, bæta eldri búnað og afla staðgengdarvara.

Í ljósi framangreinds telja samtökin að tryggja verði að gildistaka ákvæða frumvarpsins taki fullt mið af gildistöku ákvæða tilskipunar 2019/904 eins og þau verða innleidd í öðrum EFTA-ríkjum.

Skilgreiningar

Í 2. gr. frumvarpsins eru settar fram skilgreiningar á nokkrum hugtökum. Athygli vekur að ekki er sett fram skilgreining á veiðarfærum eða veiðarfæraúrgangi þrátt fyrir að þau séu nokkuð ítarlega skilgreind í tilskipun ESB 2019/904 og þeirra sé getið í a-lið 3. gr. frumvarpsins.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/74b64293009245a4986f89e7f2fc9e8c/miljoavtale-om-plastprodukter-rapport-200401.pdf>



Samræmi

Frumvarpið felur í sér ákvæði sem leggja hömlur á markaðssetningu og afhendingu plastvara sem taldar eru upp. Samtökin hvetja stjórnvöld til þess að gæta að samræmi, þ.e. að stefnumótun og aðgerðir nái til sem flestra vara sem hafa sambærileg not eða notagildi.

Af gefnu tilefni ítreka samtökin athugasemdir sem fram hafa komið á vettvangi ESB, í umfjöllun um kröfur um áfasta plasttappa, en samkvæmt áætlunum PwC um umhverfisáhrif, sem unnin var fyrir evrópsk samtök drykkjaframleiðenda, má ætla að nýmæli þetta muni hafa í för með sér aukningu á plastnotkun sem nemur 50.000–200.000 tonnum á ári. Sú aukning mun ganga í berhögg við þann árangur sem þegar hefur náðst að draga úr plastnotkun á þessu sviði². Með lögfestingu krafna um áfasta plasttappa eykst plast í umbúðum og þar með eykst bæði framleiðslukostnaður og kolefnisfótspor drykkjarvara. Þessu til viðbótar kunna kröfur sem þessar að hafa í för með sér óhagræði í endurheimt skilakerfa, s.s. hvað varðar getu tækjabúnaðar til að flokka umbúðir. Ekki eru enn til staðar tæknilegar lausnir til að takast á við áfasta tappa í framleiðsluferlum og því munu framleiðendur þurfa að ráðast í kostnaðarsamar fjárfestingar vegna umbóta á framleiðslulínunum. Samkvæmt upplýsingum samtakanna er reynslan sú að nánast undantekningarlaust skila plastflöskur sér til endurvinnslu með tappanum á en skilahlutfall á plastflöskum á Íslandi árið 2019 nam um 87,3%. Í framangreindu samhengi er því verulegt áhorfsefni hvort skylda til áfestingar tappa á drykkjarvöruumbúðir muni þegar upp verður staðið skila ásættanlegum árangri.

Hugtökin *tappar* og *lok* koma fyrir í nokkrum ákvæðum frumvarpsins, t.d. h-lið a-liðar og c-lið 5. gr., án þess að þau séu skilgreind sérstaklega. Sama má segja um ákvæði tilskipunar ESB 2019/904 en þar er þó t.d. gerður greinarmunur á töppum og lokum úr plasti og járn og plasti sem notað er til að innsigla tappa eða lok úr öðrum efnum en plasti. Nauðsynlegt er að skýra hugtökin nánar í frumvarpinu sjálfu.

Með c-lið 5. gr. (2. mgr. 37. gr. g) frumvarpsins er ætlunin að heimila ráðherra að setja með reglugerð kröfur um lágmarkshluta innihalds endurunnins plasts í einnota drykkjarvörum úr plasti. Skilningur samtakanna er að með þeirri reglugerð muni ráðherra innleiða kröfur sem leiða af 5. mgr. 6. gr. tilskipunar ESB 2019/904. Í sérstökum athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins segir:

Samkvæmt tilskipuninni skulu flöskur úr pólýetýlenterepalati (PET) innihalda að lágmarki 25% endurunnið plast frá árinu 2025 og frá 2030 skulu allar flöskur sem falla undir ákvæðið innihalda að lágmarki 30% endurunnið plast. Meiri hluti þeirra einnota flaskna sem nú eru notaðar undir gosdrykki og álíka drykkjarvörur er framleiddur úr PET.

² <https://www.politico.eu/sponsored-content/more-plastic-more-carbon-more-cost-why-attached-bottle-caps-are-not-the-way-to-fix-waste/>



Líkt og þegar drög að frumvarpinu sættu opnu samráði vilja samtökin vekja athygli á að rPet (endurunnið PET) er mun dýrara í innkaupum en vPET (frum-PET). Þó að það kunnist vera æskilegt að stuðla að endurvinnslu slíkra efna munu slíkar kröfur verða íþyngjandi fyrir framleiðendur drykkjarvara án þess að sambærilegar kröfur séu lagðar á framleiðendur annarra vara sem nota slík plastefni í umbúðir.

Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til kröfur um merkingu tiltekinna einnota plastvara. Að mati samtakanna er það hængur á efnisafmörkuninni að kröfurnar munu aðeins ná til tiltekinna vara en aðrar vörur sem innihalda plast verða undanskyldar. Þá er ætlunin skv. a-lið 3. gr. frumvarpsins að fela ráðherra að kveða á um slíkar merkingar með reglugerð en ekki er gerður reki að því að setja fram nokkur viðmið hvað það varðar. Óhóflegar merkingarkröfur eða kröfur sem ekki samræmast því sem tíðkast á EES-svæðinu geta hæglega skapað mikinn kostnaðarauka sem neytendur standa á endanum undir. Slíkar kröfur geta jafnframt beinlínis verið villandi fyrir neytendur. Ef svo færi að óhóflegar kröfur yrðu gerðar mundi samkeppnishæfni innlendra aðila verða stefnt í hættu. Að mati samtakanna þurfa viðmið vegna reglugerðarsetningar ráðherra að liggja fyrir með skýrum hætti og af þeim þarf að leiða að reglur um merkingar skuli samræmast því sem tíðkast mun í öðrum EES-ríkjum nema hagkvæmari leiðir standi til boða hér á landi.

Víðtækt framsal valds til ráðherra

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra verið fengið vald til setningar reglna með reglugerðum sem eiga að fela í sér frekari innleiðingu tilskipunar ESB 2019/904 (sjá a-lið 3. gr., 4. gr. og lokamálsgrein b-liðar 5. gr.). Þetta kann að vera nauðsynlegt þar sem tilskipunin gerir beinlínis ráð fyrir áframhaldandi vinnu við skilgreiningu og ákvörðun ýmissa umfjöllunarefna hennar.

Að mati samtakanna eru reglugerðarheimildir frumvarpsins hins vegar verulega opnar og verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ráðherra fengið vald til að ákveða hvaða einnota plastvörur skuli sæta merkingarskyldu skv. 4. gr., kröfur til gerðar og samsetningar einnota drykkjaríláta, töluleg markmið fyrir söfnun til endurvinnslu á veiðarfæraúrgangi sem inniheldur plast og lágmarkshluta endurunns plastics í einnota plastflöskum. Fari svo hefur ráðherra í raun verið framaselt löggjafarvald til setningar stjórnvaldsfyrirmæla sem geta haft verulega íþyngjandi áhrif. Þrátt fyrir að drög að reglugerðum sæti opnu samráði á samráðsgátt stjórnvalda njóta þau ekki þeirrar lýðræðislegu umfjöllunar sem er tryggð með almennri málsmeðferð á Alþingi og hjá fastanefndum Alþingis.

Í ljósi augljósra hagsmuna íslensks atvinnulífs og samfélags af snurðlausri og samræmdri framkvæmd á EES-svæðinu, m.a. þar sem Ísland er innflutningsríki hvort sem kemur að fullbúnum neytendavörum eða hráefni, leggja samtökin ríka áherslu á að þess verði gætt að reglugerðarheimildir ráðherra verði ekki rýmri en nauðsyn krefur og þá með hliðsjón af ákvæðum tilskipunar ESB 2019/904.

Áhrifamat



Í áhrifamati 6. kafla greinargerðar frumvarpsdraganna (bls. 8) kemur fram að búast megi við að eftirspurn eftir einnota plastvörum dragist saman en viðskiptatækifæri muni myndast vegna staðgönguvara.

Samtökin benda á að staðgönguvörur einnota plastvara eru ekki einvörðungu margnota heldur einnig einnota vörur úr öðru efni en plasti, t.d. pappa og við. Þessar vörur eru hins vegar jafnan mun dýrari í innkaupum en plastvörur. Ætla verður í stað einnota plastvara muni koma einnota vörur úr öðrum efnivið og af því muni hljóta kostnaður sem óhjákvæmilega verður greiddur af almenningi. Ekki er lagt mat á kostnað sem mun falla til vegna umhirðu margnotavara sem ætlað er að komi í stað einnota plastvarnings. Þar getur t.d. verið um að ræða kostnað við aðföng og vinnu við þrif. Ljóst er að sá kostnaður muni einnig verða borinn af almenningi. Þegar drög að frumvarpinu sættu opnu samráði bentu samtökin á að eðlilegt væri að kostnaður almennings af ákvæðum frumvarpsins yrði áætlaður betur. Það hefur ekki verið gert.

Samræmt eftirlit

Að lokum telja samtökin tilefni til að fagna því sérstaklega að til standi að fela Umhverfisstofnun að annast eftirlit með plastvörum. Reynsla aðildarfyrirtækja samtakanna er sú að með því móti sé líklegra að eftirlitskröfur verði samræmdar á landinu öllu. Samræmt eftirlit dregur úr samfélagslegum kostnaði af eftirliti.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Pétur Reimarsson

f.h. Samtaka iðnaðarins

Lárus M.K. Ólafsson

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu

Benedikt S. Benediktsson