

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
b.t skrifstofu umhverfis og skipulags
Skuggasundi 1
101 Reykjavík
uar@uar.is

Reykjavík, 4. febrúar 2021

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfis, mál nr. 11/2021

1. Almenn

Samtök atvinnulífsins, SAF - Samtök ferðaþjónustunnar, SFS - Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtök iðnaðarins og SVP - Samtök verslunar og þjónustu (hér eftir „**samtökin**“) vísa til máls nr. 11/2021, sem birt er á Samráðsgátt Stjórnarráðsins, þar sem kynnt eru til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfis. Í frumvarpsdrögunum eru lagðar til breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs vegna innleiðingar á gerðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem varða úrgang og hafa m.a. þann tilgang að innleiða hringrásarhagkerfi og slíta tengslin milli hagvaxtar og myndunar úrgangs. Samtökin hafa kynnt sér frumvarpsdrögin og vilja koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum, bæði við drögin og stöðu úrgangsmála.

Að gefnu tilefni er rétt að taka fram að samtökin sendu umsögn um fyrri drög sama efnis á síðastliðnu ári. Því er eftirfarandi umsögn að stofni til árétting fyrri ábendinga auk frekari ábendinga í ljósi breytinga sem orðið hafa frá fyrra umsagnarferli.

2. Staða úrgangsmála hér á landi

Auknum mannfjölda og bættum efnahag hefur fylgt aukinn úrgangur. Á mótí kemur sívaxandi vitund og ábyrgð almennings og fyrirtækja á umhverfismálum og mikilvægi sjálfbærrar þróunar. Það eru ekki eingöngu úrgangsforvarnir og þjóðfélagsaðstæður sem hafa áhrif á magn og meðhöndlun úrgangs. Eins og samtökin bentu á í umsögn sinni, dags. 16. janúar 2020, lágu fyrir upplýsingar frá Sorpu um 15% samdrátt í heildarmagni móttækis úrgangs.

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

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

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

Því ítreka samtökin mikilvægi þess að reglusetning um meðhöndlun úrgangs taki mið af undangengnu mati á aðstæðum hverju sinni og stöðu innviða og þannig möguleikum jafnt almennings, fyrirtækja og sveitarfélaga til að bregðast við nýjum eða ítarlegri kröfum. Í skýrslu Samtaka iðnaðarins um innviði á Íslandi frá árinu 2017 kom fram að staða innviða til meðhöndlunar úrgangs væri viðunandi en þó ekki góð og búast mætti við umtalsverðu viðhaldi til að halda uppi starfsemi á því sviði. Í ljósi þess væri nauðsynlegt að leggja í fjárfestingar til framtíðar og ætla mætti að uppsöfnuð viðhaldspörf væri á bilinu 10 - 15 milljarðar króna. Si munu birta í nú í mánuðinum uppfærða skýrslu um innviði m.a. sem tengjast meðhöndlun úrgangs. Í ljósi þessa telja samtökin skorta mat á kostnaði verði frumvarpsdrögin að lögum. Þar er eingöngu að finna almenna umfjöllun um kostnað án þess að greina nánar hvar sá kostnaður muni liggja, hver áhrifin verða á hagsmunaaðila o.fl., en hætt er við að óbreyttu að frumvarpsdrögin muni fela í sér verulegan kostnað fyrir alla aðila, bæði fyrirtæki, sveitarfélög og almenning.

3. Innleiðing Evrópugetða

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

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

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

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

(Undirstrikun samtakanna)

Í ljósi framangreinds fara samtökin fram á að þess verði gætt við endanlega gerð frumvarpsins að það innihaldi mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins á innflytjendur og framleiðendur, fyrirtæki og neytendur. Telja samtökin sérstakt tilefni til þess að frumvarpið innihaldi hagsmunamat þar sem gerð verði annars vegar grein fyrir samspili umhverfislegs ávinnings ákvæða frumvarpsins og lágmarkskröfum Evrópugerðanna sem stendur til að innleiða og hins vegar samspili slíks ávinnings og þeirra viðbótarkrafna sem ráðherra hyggst leggja til.

4. Athugasemdir við einstök ákvæði

4.1 Ábyrgð framleiðenda á plastvörum (2. gr.)

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

Í ákvæðinu er vísað til skyldu framleiðenda og innflytjenda á plastvörum um fræðslu og kostnað við söfnun **á víðavangi**. Eins og fram kom m.a. á fundi samtakanna með fulltrúum umhverfis- og auðlindaráðuneytis hinn 8. janúar sl., þar sem drögin voru til umfjöllunar, er um margt óljóst hvað orðin fela í sér, hvernig kvöð þessi verði útfærð í framkvæmd sem og hvaða kostnað hún muni framkalla. Til dæmis ríkir óvissa um hvernig kostnaður verður aðgreindur öðrum kostnaði við söfnun á öllum úrgangi á víðavangi en skipulag og framkvæmd kann að verða mjög mismunandi á ólíkum svæðum. Þá þarf að hafa í huga að í 2. mgr. greinar 8a í tilskipun 2008/98/EB er lágmarkskröfunni lýst á eftirfarandi hátt (á ensku, undirstrikun samtakanna):

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

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

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

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

[...]

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

(Undirstrikun samtakanna)

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

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

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

Að mati samtakanna er mikilvægt að fyrir liggi útfærsla á framangreindum kvöðum enda með öllu óljóst hvernig framkvæmd þeirra verður að teknu tilliti til núverandi ákvæða í fyrirliggjandi drögum.

4.2 Skilgreiningar (6. gr.)

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

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

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

Í 12. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um sérstaka söfnun og flokkun úrgangs. Ákvæðið hefur tekið breytingum frá fyrri drögum þar sem felld hafa m.a. verið út tilvísanir til 100 m marka og ekki er lengur kveðið á um að söfnun á spilliefnum skuli fara fram á söfnunarstöð heldur er nú almennt vísað til söfnunar í nærumhverfi. Eftir standa þó fyrri ábendingar samtakanna um að ekki er ljóst hvort um sé að ræða innleiðingu á mismunandi flokkum söfnunar, þ.e. annars vegar við heimili og hjá lögaðilum og hins vegar í grenndargámum. Mikilvægt að setja ekki í uppnám kerfi sem nú þegar virka vel. Í greinargerð með frumvarpsdrögunum segir að gengið sé lengra en ESB fer fram á og vísað í ýmsar rannsóknir. Samtökin telja að þetta eigi ekki við um það kerfi sem núna er t.a.m. við lýði á Akureyri og alls óvíst að söfnun við heimili muni skila betri árangri. Hitt er þó víst að þessar breytingar munu kosta mikið fé bæði sveitarfélög og notendur.

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

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

Ákvæðið hefur, eins og áður segir, tekið breytingum á þá vegu að sérstök söfnun á spilliefnum skuli fara fram í nærumhverfi íbúa en í fyrri drögum var kveðið á um að slík söfnun skuli fara fram á söfnunarstöðvum. Heimilt verður því að safna spilliefnum á söfnunarstöðvum sveitarfélaganna og flokkunarstöðvum fyrirtækja sem starfa við meðhöndlun úrgangs.

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

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

Ákvæði um flokkun byggingar- og niðurrifsúrgangs hefur breyst frá fyrri kröfu um að flokkun eigi sér stað á upprunastað. Samtökin fagna breytingunni. *Rekstraraðilum verður gert skylt að flokka rekstrarúrgang* og í framhaldi kveðið nánar á um flokkun byggingar- og niðurrifsúrgangs. Nauðsynlegt er að byggingaraðilar verði ekki krafðir um að að flokka úrganginn sjálfir heldur hafi möguleika á að skipta við fyrirtæki á markaði sem bjóða slíka þjónustu. Það skýtur skökku við að á sama tíma og verið er að kveða á um ríkari skyldur til flokkunar með lagasetningu fela nýlegar gjaldskrárhækkunar Sorpu í sér öfuga hvata, sbr. mikla hækkun á móttökugjaldi fyrir ómálað timbur en lækkun á gjaldi vegna mengaðs úrgangs. Frekar ætti að skapa hvata til þess að flokka og skila í auknum mæli unnum einingum enda felast víða verðmæti í úrganginum sem bæði eðlilegt og sjálfsagt er að metið verði úrgangshafa til tekna.

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

4.4 Lok úrgangsfasa (15. gr.)

Í 15. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á 21. gr. laga nr. 55/2003 en í lagagreininni er kveðið á um *lok úrgangsfasa*. Í lokamálsgrein lagagreinarinnar er kveðið á um heimild ráðherra til setningar reglugerðar um sérstakar viðmiðanir um lok úrgangsfasa. Slík reglugerð var sett hinn 13. júní 2014 og breytt í september sama ár. Efnislega fól hún í sér tilvísunarinnleiðingu á Evrópugerðum um viðmiðanir fyrir brotajárn, glerbrot og koparrusl. Þá setti ráðherra reglugerð nr. 1078/2015, um endurnýtingu úrgangs, þar sem m.a. er kveðið á um skyldu Umhverfisstofnunar til að veita ráðgefandi álit á því hvort stofnunin telji að tiltekinn úrgangur geti hætt að vera úrgangur með endurnýtingaraðgerð í samræmi við matsþætti sem taldir eru upp í reglugerðinni.

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

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

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

4.5 Gjaldtaka (16. gr.)

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

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

Í greinargerð við ákvæði þar sem lagt er til að 4. másl. 2. mgr. 23 gr. falli brott kemur fram að sveitarfélögum verði ekki lengur heimilt að ákveða gjald sem fasta tölu á hverja fasteignaeiningu. Þetta mun leiða til vigtunar á úrgangi frá hverju heimili sem er framkvæmanlegt en getur verið flóknara hér á landi en víðast í Evrópu. Sá munur birtist m.a. í tíðarfari og veðráttu sem er hér á landi, umhleyplingar með frosti og þíðu til skiptis jafnvel sama dag. Einnig blæs vindur á köflum og allt þetta hefur áhrif á vigtarsellur og búnað til nákvæmni vigtunar. Mikilvægt er að tekið verði tillit til þessara sérstöku aðstæðna við endanlega útfærslu á ákvæðinu.

4.6 Lágmarkskröfur varðandi framlengda framleiðendaábyrgð (18. gr.)

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

4.7 Skráning spilliefna (24. gr.)

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

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

4.8 Úrvinnslugjald á aðrar vörur (35. gr.)

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

Jafnframt leggjast samtökin gegn fyrirhuguðum breytingum á 8. gr. laga um úrvinnslugjald nr. 162/2002, sbr. e- og f-lið 35. gr. frumvarpsdraga, sem kveður á um heimild fyrirtækja og atvinnugreina til að semja við Úrvinnslusjóð um ráðstafanir til að tryggja úrvinnslu úrgangs vegna svartolíu og veiðarfæra úr gerviefnum/plasti. Samkvæmt nágildandi lögum er Úrvinnslusjóði einvörðungu heimilt að segja slíkum samningi upp vegna brota á honum og að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar. Í frumvarpsdrögunum er lagt til að hvorum samningsaðila verði heimilt að segja upp slíkum samningi með að lágmarki 12 mánaða fyrirvara og án skilyrða. Ekki er rökstutt í athugasemdum við frumvarpið hvaða forsendur liggja til grundvallar sem réttlætt geta þessa fyrirhuguðu breytingu.

Samtökin mótmæla því að Úrvinnslusjóður fái þessa uppsagnarheimild án þess að til komi sérstakt samningsbrot. Bent er á að fyrirtæki og atvinnugreinar sem taka að sér úrvinnslu úrgangs á grundvelli samnings við Úrvinnslusjóð undirgangast víðtækur skyldur í því samhengi. Skuldbindingarnar krefjast umfangsmikillar skipulagsvinnu, víðtæks samráðs og langtímahugsunar gagnvart fjárfestingum og samningum. Á það ekki síður við ef þær auknu kröfur um hringrásahagkerfi sem til stendur að innleiða skv. frumvarpsdrögunum ná óbreytt fram að ganga. Það leiðir af eðli samkomulagsins að skipulag og fjármögnun uppbyggingar nýs úrvinnslukerfi er alfarið á ábyrgð fyrirtækja og atvinnugreina sem gera samninginn. Það er því ólíku saman að jafna þegar horft er til hagsmuna annars vegar fyrirtækja og atvinnugreina og hins vegar Úrvinnslusjóðs af framkvæmd uppsagnar og lengd uppsagnarfrests. Af þessum sökum mæla samtökin gegn því Úrvinnslusjóði verði gert kleift að segja upp samningnum einhliða án þess að til komi réttlætanager forsendur, þ.e. samningsbrot. Í öllu falli telja samtökin rétt að uppsagnarfrestur Úrvinnslusjóðs eigi að vera annar og lengri en 12 mánuðir.

4.9 Gildistaka (40. gr.)

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

5. Aðrar athugasemdir

Að gefnu tilefni telja samtökin ástæðu til að víkja að álitamálum vegna starfsemi Úrvinnslusjóðs enda er í frumvarpsdrögum víða vikið að starfsemi og hlutverki sjóðsins. Þá er sjóðnum lögð til ný verkefni og því ljóst að starfsemi hans mun taka breytingum og verkefni aukast. Áréttast því óvissa sem uppi hefur verið um hríð um starfsskilyrði Úrvinnslusjóðs og endurspeglast m.a. í erindi fulltrúa atvinnulífsins í stjórn sjóðsins, dags. 6. janúar 2020, sem sent var bæði umhverfis- og auðlindaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Eins og fram kemur í erindinu er að mati samtakanna uppi sú staða að forsendur sem starfsemi Úrvinnslusjóðs grundvallast á séu brostnar og hafi verið svo í nokkurn tíma. Óhætt er að fullyrða að samstarf ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífs hefur hingað til verið afar farsælt. Nú hefur því samstarfi hins vegar verið stefnt í voða, bæði með heimfærslu sjóðsins undir ákvæði laga um opinber fjármál og óásættanlegum drætti á því að bregðast við síendurteknum ábendingum um þá stöðu.

Eins og áður segir fela frumvarpsdrögin í sér aukin verkefni fyrir Úrvinnslusjóðs í takt við frekari skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum og á grundvelli hringrásarhagkerfisins. Ætla verður að áformin hafi einmitt komið til vegna þess hve samstarf ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífs í sjóðnum hefur gengið vel. Á sama tíma eru forsendur samstarfsins brostnar og það þrátt fyrir að framangreindir aðilar hafi lýst yfir ríkum vilja til að viðhalda samstarfinu. Þar sem viðunandi lausn á vandkvæðum sem hér hafa verið rakin virðist ekki á teikniborðinu er það skoðun samtakanna að sjóðurinn geti ekki að óbreyttu tekið við nýjum verkefnum. Staðan er sú að Úrvinnslusjóður á í stökustu vandræðum með að sinna verkefnum sem honum hafa þegar verið falin. Bráðnauðsynlegt er að hið fyrsta verði, í samstarfi við sjóðinn, fundin ásættanleg lausn sem gerir sjóðnum færð að starfa áfram á grundvelli þess samstarfs sem um langa hríð hefur tryggt árangursríka niðurstöðu í úrvinnslumálum á Íslandi. Núverandi staða er hreint út sagt óviðunandi og það verður hneisa fari svo að meiri hagsmunum verður fórnað fyrir minni.

Með vísan til framangreindra athugasemda og ábendinga telja samtökin að bæta þurfi úr ýmsum atriðum í frumvarpsdrögunum áður en þau verða lögð fyrir Alþingi.

Virðingarfyllt,

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



Halldór Benjamín Þorbergsson
framkvæmdastjóri SA



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri SAF



Heiðrún Lind Marteinsdóttir
framkvæmdastjóri SFS



Sigurður Hannesson
framkvæmdastjóri SI



Andrés Magnússon
framkvæmdastjóri SVP