

Umsögn Isavia

Vísað er til draga að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 52/1989 um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur, sem birt var á Samráðsgáttinni 19. september 2020.

Isavia ohf. (hér eftir „félagið“) óskar eftir að koma að eftirfarandi athugasemdum fyrir hönd samstæðunnar.

Almennt um umhverfismál í Flugstöð Leifs Eiríkssonar

Félagið hefur sett sér metnaðarfulla umhverfisstefnu og leitast sífellt eftir tækifærum til að gera starfsemina umhverfisvænni. Eitt af þeim markmiðum sem félagið hefur sett varðandi verslunarsvæði á Keflavíkflugvelli er að draga verulega úr notkun einnota drykkjarumbúða inn á svæðinu og stuðla að notkun fjölnota mála. Þannig verði í raun og veru aðeins um að ræða sölu drykkja sem farþegar taka með sér úr landi en ekki til neyslu á staðnum. Er slíkt í samræmi við markmið laganna í frumvarpsdrögum, það er að minnka notkun einnota umbúða. Samhliða þessu hefur endurvinnsla verið stórbætt inn á verslunarsvæðinu í samræmi við það sem leyfilegt er. Með notkun fjölnota mála munu tillögur frumvarpsins er tengjast félaginu verða í raun óþarfar.

Samkvæmt d-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er lagt til að fella brott undanþágu á lagningu skilagjalds fyrir drykkjarvörur í einnota umbúðum sem seldar eru til tollfrjálsrar verslunar. Í fyrri málslið f-liðar 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er lagt til að þeir aðilar sem selja farþegum og áhöfnum millilandafara vörur úr tollfrjálsri verslun við brottför frá landinu, sbr. 1. mgr. 104. gr. tollalaga nr. 88/2005 skuli leggja á og greiða gjald skv. 1. mgr. 1. gr. laganna eins og um væri að ræða sölu innanlands. Þeir skulu taka á mótí notuðum skilagjaldsskyldum umbúðum frá neytendum og endurgreiða skilagjald sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna.

Í dag er skilagjald lagt á drykkjarumbúðir seldar til farþega og áhafna millilandafara við komu þeirra til landsins, þ.e. í komuverslun flugstöðvarinnar, verslun Fríhafnarinnar. Gjaldið var lagt á með lögum nr. 141/2013. Samkvæmt umfjöllun í frumvarpi þeirra laga hafði Endurvinnslan hf., sem sér um umsýslu við endurvinnslu drykkjarumbúða, bent á að skilagjald vegna drykkjarvara í einnota umbúðum sem seldar eru í komuverslun á Keflavíkflugvelli hafi ekki skilað sér til félagsins á sama tíma og það greiðir skilagjald til almennings þegar vörunum er skilað til endurvinnslu. Þar með hafi félagið orðið fyrir tjóni vegna misræmis í skilagjaldi sem félagið fái greitt og það sem það greiðir út.

Í dag er ekki lagt á skilagjald við sölu á vörum á brottfararsvæði. Helgast það af 3. mgr. 1. gr. laganna um að vörur í tollfrjálsri verslun bera ekki skilagjald en vörurnar eru ekki seldar í einingum sem ætlaðar eru til neyslu á staðnum og fara þær að mestu leyti úr landinu og því ekki skilað á Íslandi hvorki í almennt rusl né í endurvinnslukerfið. Þarna falla undir verslanir og veitingastaðir á brottfararsvæði

Keflavíkurflugvallar, meðal annars Fríhöfnin ehf., dótturfélag Isavia ohf. Þá ber að nefna að óheimilt er að selja öðrum en farþegum og áhöfnum millilandafara vörur úr tollfrjálsri verslun þar sem gerð er krafa um að sýnt sé brottfararspjald þegar greitt er, óheimilt er að selja starfsmönnum Keflavíkurflugvallar vörur úr tollfrjálsri verslun.

Til að átta sig á ferli einnota drykkjarvöruumbúða á Keflavíkurflugvelli er mikilvægt að rýna í starfseminna og flæði farþega í gegnum bygginguna.

- Farþegar og áhafnir millilandafara hafa afar stuttan tíma í flugstöðinni. Eðli starfseminnar er mikill hraði og mikið kapp lagt á að tryggja sem best flæði í gegnum flugstöðina.
- Í venjulegu árferði fer gríðarlegur fjöldi farþega í gegnum flugstöðina á degi hverjum og því fylgir augljóslega umstang vegna sorps sem fellur til. Farþegar kunna að versla sér drykki til neyslu á staðnum en líka til neyslu á ferðalagi sínu. Þá versla farþegar drykki til að neyta síðar enda vörurnar ekki seldar í einingum til neyslu á staðnum. Í tveimur seinni tilvikum fara umbúðir úr landi.
- Mikið magn umbúða fellur til utan við brottfararsvæði, svæði utan öryggisleitar. Má þar helst nefna að óheimilt er að taka meiri vökva en 100 ml. í gegnum öryggisleit og þurfa farþegar að losa sig við drykkjarumbúðir áður en þeir fara í öryggisleit. Þær umbúðir eiga ekki uppruna sinn úr tollfrjálsri verslun og bera því skilagjald. Einnig er veitingar – og verslunaraðstaða fyrir utan og er ekki skilyrði að sýna brottfararspjald þegar þar er verslað.
- Farþegar geta þó tekið með sér tómar drykkjarvöruumbúðir í gegnum öryggisleit og geta því umbúðir sem bera skilagjald endað í endurvinnslu eftir að hafa lent í tunnum brottfararsvæðis.
- Þá hefur að minnsta kosti ein verslun og einn veitingastaður greitt skilagjald af öllum sínum vörum seldum á tollfrjálsu brottfararsvæði.
- Í venjulegu árferði er mikill fjöldi starfsmanna sem vinnur á Keflavíkurflugvelli og er þeim heimilt að taka með sér drykki inn á tollfrjálst verslunarsvæði. Þær umbúðir, sem allar bera skilagjald, enda í endurvinnslutunnum inn á brottfararsvæði ásamt því að starfsmenn skilja einnig eftir töluvert magn fyrir utan brottfararsvæði.

Ljóst er að umbúðir með flestum ofangreindum leiðum geta lent í tunnum inn á tollfrjálsu svæði og endað í endurvinnslu. Það er því talsverður fjöldi umbúða sem fellur til á Keflavíkurflugvelli af ýmsum ástæðum og bera þær ýmist skilagjald eða ekki, stór hluti ber þó skilagjald og af þeim sem ekki bera skilagjald fer stór hluti úr landi. En þess ber að nefna að enginn munur er á drykkjarumbúðunum og ekki er því hægt að aðgreina þær.

Endurvinnslan hf. hefur krafist þess að veitingastaðir og verslanir inn á brottfararsvæði greiði sér sérstaklega gjald, ígildi skilagjalds, vegna þess tjóns sem þeir telja sig verða fyrir vegna þess að þeir endurgreiði skilagjald vegna umbúða sem bera ekki skilagjald. Í framhaldinu var lagt í metnaðarfulla talningu á Keflavíkurflugvelli. Þannig voru teknar nokkrar þrúfur með því að taka poka úr endurvinnslutunnum inn á svæðinu og fjöldinn borinn saman við sölutölur veitingastaða. Niðurstöður úr því gáfu til kynna að hluti af plastumbúðum sem seldar eru til neyslu inn á brottfararsvæði lendir hjá Endurvinnslunni en alls ekki allar. Þá var jafnframt óverulegt magn af gleri og áli. Ekki er mikið af gleri og áli selt á brottfararsvæðinu miðað við magn selt af plasti. Þó var talsvert meira af áli í tunnunum heldur en reikna hefði mátt með út frá sölutölum og telur félagið skýringuna helst vera aukin neysla á orkdrykkjum á Íslandi og að rekja megi umbúðirnar til starfsmanna.

Á grundvelli þessara talninga og nánari skoðunar félagsins á stöðu einnota drykkjarumbúða byggir félagið umsögn sína. Félagið telur mikilvægt að málefni tengd gjaldtöku við endurvinnslu séu ákvörðuð af löggjafanum og fagnar því að málin séu til skoðunar. Félagið vonar að fyrirhuguð lög, með hliðsjón

af umsögn félagsins, muni taka allan vafa af um réttarstöðu fyrirtækja sem selja í tollfrjálsri verslun og að fyrirkomulagið sé sem sanngjarnast fyrir alla hlutaðeigandi.

Skilagjald lagt á vörur úr tollfrjálsri verslun

Félagið vill stuðla að því að einnota drykkjarumbúðir séu endurunnar. Það er eðlilegt að greitt sé fyrir þær drykkjarumbúðir sem sannanlega verða eftir í landinu. Óeðlilegt er að neytendur greiði skilagjald fyrir drykkjarvörur sem fara sannanlega úr landi og þar af leiðandi er ekki skilað í endurvinnslukerfið. Þannig gerir félagið athugasemd við þá fullyrðingu í frumvarpinu að talið sé að þær umbúðir sem falla til í veitingarekstri í brottfararsal verði að stærstum hluta eftir í landinu og skili sér til Endurvinnslunnar. Félagið kom þessum sjónarmiðum að á fundi með starfshópi um drykkjarvöruumbúðir. Félagið og rekstraraðilar inn á brottfararsvæði eru í ágætri stöðu til að meta fjölda drykkjarumbúða sem falla til í flugstöðinni og hve stór hluti þeirra endi hjá Endurvinnslunni. Þá er í frumvarpinu einungis nefndur sá fjöldi sem fellur til í veitingarekstri en verslanir selja einnig drykki og eins og drögin eru sett upp í dag þá tekur skilagjaldsskyldan jafnframt til þeirra. Félagið gerir athugasemd við það að hvorki félaginu né verslunum og veitingastöðum á hinu tollfrjálsa svæði hafi verið boðið samráð við gerð frumvarpsins þar sem um umtalsverða hagsmuni þeirra er að ræða. Tillögurnar eru til þess fallnar að skila sér út í verðlag á svæðinu til hækkunar. Það orkar tvímælis að leggja gjöld á neytendur án þess að nægjanlegur rökstuðningur og réttlætning liggi þar að baki og gætt sé meðalhófs. Félagið telur að tillögurnar gangi of langt þar sem neytendum er gert að greiða gjöld vegna endurvinnslu sem sannanlega mun ekki eiga sér stað.

Tillögur félagsins:

Í fyrsta lagi leggur félagið til að gjaldið verði aðeins lagt á veitingarekstur en ekki verslanarekstur, annað er óeðlileg gjaldtaka. Skýrist það af eðli verslunarinnar. Þannig er Fríhöfnin ehf. stærsti verslunaraðili einnota drykkjarumbúða ef aðeins er horft á verslanir, þær eru ekki seldar í einingum sem ætlaðar eru til neyslu á staðnum og fer lang mestur hluti þeirra umbúða úr landi. Stór hluti varanna er seldur í innsigliðum pokum sem gerir farþegum ógerlegt að neyta þeirra innan flugstöðvarinnar án þess að rjúfa innsigli. Einnig má benda á að þar eru drykkir sem eru að alla jafna drukknir kaldir, seldir volgir. Meiri líkur er á því að umbúðir skili sér í endurvinnslu frá veitingastöðum þar sem drykkja er neytt á staðnum heldur en frá verslunum.

Í öðru lagi leggur félagið til að skilagjald sé aðeins á 50% seldra drykkjarvara úr plasti hjá veitingastöðum til neyslu á staðnum. Skýrist hlutfallið af þeim talningum sem fram hafa farið og er það mat félagsins að eðlilegt væri að aðeins hluti varanna beri skilagjald. Með því að leggja til að allar vörur beri skilagjald er ekki einungis verið að koma í veg fyrir meint tjón Endurvinnslunnar hf. heldur er verið að stuðla að því að Endurvinnslan fái greidda umtalsverða fjármuni til endurvinnslu sem á sér síðan ekki stað. Slíkt myndi fela í sér óeðlilega tekjusöfnun Endurvinnslunnar á kostnað neytenda og fyrirtækja sérstaklega í ljósi heimilda Endurvinnslunnar til arðgreiðslna. Þá er óverulegt magn af áli og gleri selt í flugstöðinni og er óþarfi að leggja skilagjald á þær umbúðir þar sem þær skila sér ekki til endurvinnslu og yrði kostnaður af umsýslu gjaldsins síst til þess fallinn að ná markmiði laganna. Með því að leggja gjald á allar umbúðir er farið út fyrir markmið laganna að stuðla að söfnun og endurvinnslu allra einnota drykkjarumbúða þar sem þær augljóslega enda ekki í endurvinnslukerfi landsins. Með þessu fyrirkomulagi er komið til móts við markmið laganna vegna drykkja sem sannanlega er neytt á svæðinu.

Félagið leggur til tvenns konar útfærslu á skilagjaldinu til veitingarekstrar en báðar ná sama markmiði:

- Skilagjald lagt á helming drykkjarvara úr plasti, eða
- helmings gjald er lagt á allar drykkjarvörur úr plasti.

Sjá tillögur félagsins að orðalagi í frumvarpinu:

d. Orðin „nema þeim sem falla undir 4. mgr. 1. gr.“ verður bætt við eftirfarandi setningu: „að undanskildum þeim vörum sem seldar eru til tollfrjálsrar verslunar, sbr. 3. mgr.“ í 3. másl. 1. mgr.
f. Á eftir 3. mgr., er verður 4. mgr., kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þeir aðilar sem selja farþegum og áhöfnum millilandafara vörur úr tollfrjálsri verslun við brottför frá landinu, sbr. 1. mgr. 104. gr. tollalaga nr. 88/2005, skulu leggja á og greiða gjald skv. 1. mgr. af helmingi drykkjarumbúða úr plasti til neyslu á staðnum í veitingarekstri eins og um væri að ræða sölu innan lands.

Verslunum og veitingastöðum gert að taka á móti notuðum skilagjaldsskyldum umbúðum frá neytendum og endurgreiða skilagjald

Í seinni málslið f-liðar 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er lögð sú skylda á þá aðila sem selja farþegum og áhöfnum millilandafara vörur úr tollfrjálsri verslun að taka við umbúðum frá farþegum og endurgreiða þeim skilagjald. Hér er sett ansi stór og íþyngjandi krafa á verslanir og veitingastaði án nokkurs samráðs, undirbúnings eða nánari umfjöllunar í frumvarpinu. Félagið leggur til að fallið verði frá kröfunni, sjá nánari rökstuðning hér í framhaldi. Ef ekki verði fallið frá kröfunni þá leggur félagið til að krafan leggist aðeins á veitingastaði en ekki á verslanir.

Krafan er aðeins sett á fyrirtæki í flugstöðinni en ekki á önnur fyrirtæki í landinu sem veldur því að meiri kostnaður og umsýsla fellur á þau fyrirtæki umfram önnur, án þess að til standi rök því til réttlætningar. Í frumvarpinu kemur fram að á Norðurlöndum eru ekki betri skil með slíku fyrirkomulagi. Starfshópurinn skoðaði hvort það væri raunhæft að verslanir innanlands tækju við umbúðum. Skoðunin leiddi í ljós að það stuðli ekki að meiri endurvinnslu að verslanir taki við umbúðum og greiði skilagjald og að slæm reynsla væri af því innanlands. Því er mjög sérstakt að lagt sé til þvert á þessa niðurstöðu að setja skylduna á í flugstöðinni. Grundvallarmunur er á starfsemi fyrirtækja innanlands og í flugstöðinni og má þar helst nefna að mjög þröngt er um rekstraraðila í flugstöðinni miðað við í verslunum innanlands. Innanlands getur fólk komið inn í verslanir með uppsafnaðar umbúðir fengið skilagjald greitt og notað þann pening í sömu verslunarferð. Í flugstöðinni mæta einstaklingar augljóslega ekki með umbúðir til að skila. Í flugstöðinni er mikil vegalengd á milli staða og byrjar fólk á því að kaupa drykki og ef það klárar þá og vill skila umbúðum í endurvinnslu getur það verið komið hinum megin í bygginguna og verður að telja ansi óraunhæft að fólk leggi leið sína alla leið til baka til að fá nokkrar krónur endurgreiddar enda með mjög stuttan tíma í boði. Því telur félagið ekki mögulegt að hafa skylduna á verslanir og veitingastaði.

Þar sem umrædd leið er ekki til þess fallin að auka hlutfall endurvinnslu er leiðin ekki í samræmi við markmið laganna, að skila umbúðum inn í hringrásarkerfi og að þær séu endurunnar. Þær geta alveg eins skilað sér í endurvinnslu í gegnum flokkunartunnur, því er ekkert sem réttlætir þessa mismunur frá öðrum fyrirtækjum í landinu.

- Ef horft er til verslunar Fríhafnarinnar þá er mjög óraunhæft að Fríhöfnin taki á móti umbúðum. Staðsetning verslunarinnar er að því leyti að hún er fyrsta stopp farþega sem halda svo áfram ferðum sínum í gegnum flugstöðina og neyta farþegar ekki drykkja þar á staðnum. Brottfararhlið eru langflest staðsett hinum megin í byggingunni og ef farþegar væru búnir með drykkinn sinn þegar þeir hafa farið í gegnum flugstöðina þá er harla ólíklegt að þeir muni ganga alla leið til baka til að geta skilað drykkjarumbúðum sínum í verslun Fríhafnarinnar. Getur það leitt til þess að seinkanir verða á flugi.
- Það ætti því frekar við að skila umbúðum á veitingastöðum þegar farþeginn neytir drykkja á staðnum. En á vinsældartímum geta myndast langar raðir og þyrfti farþeginn að gefa sér tíma til að skila umbúðum án þess að hann hafi getað notað skilagjaldið upp í greiðslu á veitingastaðnum. Allt hefur þetta áhrif á flæði í flugstöðinni til hins verra.

- Þá kemur fram að verslanir á Íslandi hættu að taka á móti umbúðum vegna óþrifnaðar og bilunar á búnaði. Endurvinnslan tekur ekki á móti flöskum með vökva í og í talningunni sem fram fór hafði Endurvinnslan orð á því að mikill vökvi hafi verið í umbúðum sem komu frá flugstöðinni. Starfsmenn þyrftu að hafna móttöku umbúða með vökva. Farþegar þyrftu að fara inn á salerni í flugstöðinni til að tæma umbúðir sem verður að telja hafi hamlandi áhrif á að farþegar muni gera það í raun.
- Verslanir og veitingastaðir þyrftu að koma sér upp aðstöðu til að taka á móti umbúðunum með tilheyrandi óþrifnaði. Um er að ræða pláss sem ekki er gert ráð fyrir í hönnun byggingarinnar.
- Þá er félaginu óheimilt að safna lífrænum úrgangi á farþegasvæði og gæti því ekki komið fyrir körum til losunar vökva.
- Þá telur félagið mikilvægt að líta til sóttvarna til framtíðar og er óæskilegt að verslunum og veitingastöðum sé gert að taka við umbúðum frá farþegum. Í tilfelli faraldurs er mikilvægt að geta takmarkað allar smitleiðir.
- Verslanir og veitingastaðir þyrftu að koma sér upp greiðslulausnum með tilheyrandi kostnaði til að geta endurgreitt farþegum skilagjald. Halda slíku aðgreindu í bókhaldinu með tilheyrandi kostnaði.

Miklu líklegra er að umbúðir skili sér til endurvinnslu í gegnum flokkunartunnur víðs vegar um flugstöðina eins og staðan er í dag heldur en í gegnum verslanir og veitingastaði. Þá er ítrekað markmið félagsins að það sem drukkið er á staðnum sé í fjölnota málum. Þrátt fyrir göfugt markmið að skila skilagjaldinu til neytenda þá er virkilega óraunhæft að svo verði raunin.

Það er því mat félagsins að þessar aðgerðir eru ekki til þess fallnar að markmiðum laganna verði betur náð. Félagið styður það að umbúðir séu endurunnar en telur lagningu skilagjalds á allar umbúðir óhóflega og gangi lengra en nauðsyn ber til vegna hversu margar umbúðir fara í raun úr landi. Að fyrirtækjum verði gert skylt að taka á móti umbúðum er óraunhæft, því fylgir mikið flækjustig og er ekki heldur til þess fallið að styðja markmiðið um að fleiri umbúðir skili sér í endurvinnslukerfið.

Félagið óskar eftir að koma á fund umhverfis- og auðlindaráðuneytisins til að ræða frekar umsögn sína.

F.h. Isavia ohf.

Kolbrún Sara Másdóttir, lögfræðingur