Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
b/t skrifstofu umhverfis og skipulags
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 16. janúar 2020

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs, mál nr. 329/2019

Almennt
Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og SVÞ-Samtök verslunar og þjónustu (samtökin) vísa til máls nr. S-329/2019 á samráðsgátt Stjórnarráðsins, þar sem kynnt eru drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003. Eins og fram kemur í frumvarpsdrögunum eru þar 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 (e. circular economy) hjá aðildarríkjum samningsins. Samtökin hafa kynnt sér frumvarpsdrögin og óska eftir að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum, bæði hvað þau drög varðar sem og almennt stöðu úrgangsmála.

Staða úrgangsmála hér á landi
Auknum mannfjölda og betri efnahag hefur fylgt aukinn úrgangur. Á móti kemur sívaxandi vitund og ábyrgð almennings og fyrirtækja á umhverfismálum og mikilvægi sjálfbærar þróunar. Það eru ekki eingöngu úrgangsforvarnir og þjóðfélagsaðstæður sem hafa áhrif á magn og meðhöndlun úrgangs eins og nýlegar fréttir bera með sér frá Sorpu um 15% samdrátt í heildarmagni móttekins úrgangs í fyrsta skipti frá árinu 2014.

Samtökin benda einnig á að vönduð flokkun er forsenda betri nýtingar úrgangs en með flokkun er verðmætur hluti úrgangs aðgreindur frá verðlausum, ónýtanlegum hluta hans. Það er hins vegar forsenda að flokkunin sé aðgengileg, tiltölulega einföld og að 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 koma til íþyngjandi kröfur um meðhöndlunina. Má nefna að nauðsynlegt er að almenningi og fyrirtækjum standi til boða auðveldar aðferðir til flokkunar og losunar á úrgangi. Óumdeilt er að ábyrgð á innviðum og aðstöðu hvílir á herðum hins opinbera. Samtökin ítreka fyrri gagnrýni á boðaðar breytingar á urðun og skattlagningu úrgangs til urðunar þar sem nauðsynlegt er að styrkja verður innviði til að tryggja aðra meðhöndlun úrgangs en urðun. Að óbreyttu er til staðar sú hætta að skattlagningin feli eingöngu í sér tekjuöflun fyrir ríkissjóð þar sem almenningur og fyrirtæki eiga ekki valkost um aðra meðhöndlun.

Því ítreka samtökin mikilvægi þess að reglusetning er varðar meðhöndlun úrgangs taki mið af undangegnu mati á aðstæðum hverju sinni og stöðu innviða og þannig möguleikum jafnt almennings, fyrirtækja og sveitarfélaga til að bregðast við nýjum eða ítarlegri kröfum.

Til upplýsingar má hér benda á að í skýrslu Samtaka iðnaðarins um innviði á Íslandi, frá árinu 2017, kom fram að innviðir til meðhöndlunar úrgangs væru viðunandi en þó væri staða þeirra ekki góð og búast mætti við umtalsverðu viðhaldi til að halda uppi þessari starfsemi. Nauðsynlegt væri að leggja í fjárfestingar til framtíðar litið og ætla mætti að uppsöfnuð viðhaldsþörf væri á bilinu 10 - 15 milljarðar króna. Í ljósi þessa telja samtökin verulega skorta á umfjöllun um kostnað í mati sem fylgir frumvarpsdrögunum þar sem eingöngu er 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 verulegt fjárhagslegt inngrip inn í starfsemi allra þeirra aðila, bæði fyrirtæki og sveitarfélög sem og almenning.

Athugasemdir við einstök ákvæði

3. gr.
Samtökin benda á að í 3. 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 en um leið raf- og rafeindatækjaúrgangur. Því er áréttað að á heimilum falla einnig til ýmis spilliefni eins og málning, smurolíur og klórefni. Því vaknar sú spurning hvort kunni að vera til staðar hætta á ruglingi á milli heimilisúrgangs annars vegar og spilliefna hins vegar og þá hvort ástæða sé til að kveða sérstaklega á um að spilliefni sem falla til á heimilum sé heimilisúrgangur.

6. gr.
Í 6. gr. frumvarpsdraganna þar sem kveðið er á um sérstaka söfnun og flokkun úrgangs. Ekki er fyllilega ljóst við lestur þessa ákvæðis hvort um sé að ræða innleiðingu á fjögurra flokka söfnun, þ.e. við heimili og hjá lögaðilum, við 100 metra mörk frá viðkomandi byggingu, í grenndargámum og loks á söfnunarstöðum. Ef um er að ræða upptalningu á leiðum og vali þar á milli er mikilvægt að auka skýrleika þessa ákvæðis. Ef hins vegar er um að ræða innleiðingu á slíku fjögurra flokka söfnunarkerfi þá er um að ræða verulega íþyngjandi og kostnaðarsama framkvæmd sem vandséð er að skili tilætluðum árangri, sér í lagi ef ekki liggur til grundvallar einhvers konar mat eða greining á kostum slíks kerfis umfram það fyrirkomulag sem nú er við lýði. Mikilvægt er að mati samtakanna að fara betur yfir þessi nýmæli og setja ekki í uppnám kerfi sem þegar virka vel. Í greinargerð við frumvarpið segir að hér sé gengið lengra en ESB fer fram á og vísað í ýmsar rannsóknir. Telja samtökin 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, að skipta um kerfi, munu kosta mikið fyrir bæði sveitarfélög og notendur.

Að auki er einnig óljóst hvernig túlka beri tillögu þar sem kveðið er á um að söfnun skuli fara fram innan lóðar viðkomandi íbúðarhúss eða lögaðila og aldrei fjær viðkomandi byggingu en 100 metrum. Ekki er ekki að finna frekari rökstuðning eða mat til grundvallar þessari kvöð að teknu tilliti til aðstæðna hér á landi. Vísast hér til þess að jákvæður árangur er að nást með núverandi fyrirkomulagi, en til dæmis skila grenndarstöðvar á Akureyri mjög góðum árangri í flokkun frá heimili. Telja samtökin því mikilvægt að í stað þess að innleiða nýjar kröfur sé vert að skoða hvort til sé fyrirkomulag sem sniðið er að hérlendum aðstæðum og er að skila árangri í flokkun frá heimilum og lögaðilum.

Ekki er ljóst hvað telst *pappír* samkvæmt drögunum, s.s. hvort til pappírs teljist pappi, fernur og dagblöð þar sem sumt ber úrvinnslugjaldi og annað ekki. Að mati samtakanna er nauðsynlegt að samræma ákvæði laga um úrvinnslugjald og laga um meðhöndlun úrgangs og gæta að samræmi á milli sérlaga sem taka á þessum málum. Það er heldur ekki ljóst hvað telst *plast* í þessum drögum. Er þar eingöngu átt við umbúðaplast með úrvinnslugjaldi eða einnig annað heimilisplast eins og garðstóla, plastborð og leikföng? Ef ætlunin er að blanda saman plastefnum sem annars vegar bera úrvinnslugjald og hins vegar ekki, þá verður til hár flokkunarkostnaður til að aðskilja þessa vöruflokka.

Einnig er bent á að í ákvæðinu er m.a. sagt að *„sérstök söfnun á spilliefnum skuli fara fram á söfnunarstöðvum sem hafa fengið starfsleyfi til að meðhöndla spilliefni”*. Nú er það svo að spilliefnum er safnað á söfnunarstöðvum (gámavöllum) sveitarfélaga um allt land og þessar söfnunarstöðvar hafa ekki starfsleyfi til að meðhöndla spilliefni, þar með taldar endurvinnslustöðvar SORPU á höfuðborgarsvæðinu. Því verður að vera ljóst hvort hér er verið að tala um söfnunarstöðvar sveitarfélaganna eða er átt við sérstakar söfnunar- og flokkunarstöðvar eins og t.d. hjá Terra Efnaeyðingu í Berghellu. Það verður að rýna ákvæði þetta nánar og vanda betur til skilgreininga. Ef ætlunin er að láta kvöðina taka til allra gámavalla á landinu þá mun það kosta mikið fé að útbúa þá til að geta fengið starfsleyfi til spilliefnamóttöku.

Samtökin telja til bóta að koma á samræmdum merkingum. Hins vegar geta verið aðstæður þar sem samræming næst ekki á öllu landinu og má þar nefna lífrænan úrgang þar sem sumar vinnslustöðvar fyrir lífrænan úrgang taka við hrávöru eins og sláturúrgangi en aðrar ekki. Samræming merkinga er mjög æskileg en undantekningar þurfa líklega til staðar þar sem á við. Minnt er á að reynt var á sínum tíma að samræma merkingar á landsvísu á vegum Fenúr og tókst það átak að ákveðnu marki en þær merkingar hafa ekki verið mikið í umræðunni að undanförnu.

Í greinargerð með drögunum kemur fram um 6. grein að unnt verði að sækja um undanþágur til að safna tilteknum tegundum úrgangs að því gefnu að það hafi ekki áhrif á möguleika til endurnýtingar úrgangsins. Hér þarf að ganga enn lengra og heimila þetta, þ.e. að ekki þurfi að veita einstaka undanþágur hverju sinni, s.s. að heimili geti verið með tunnu/ílát þar sem safnað er mörgum tegundum endurvinnsluefna, með t.d. endurvinnslutunnu með ýmsum tegundum umbúða sem eru síðan flokkuð hjá móttökufyrirtækinu og að fyrirtæki geti samið við úrvinnslufyrirtæki um að flokka sinn úrgang.

8. gr.
Í 8. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á 21. gr. laga nr. 55/2003 en í lagagreininni er kveðið á um svokölluð *lok úrgangsfasa*. Í lokamálsgrein lagagreinarinnar er kveðið á um heimild ráðherra til setningar reglugerðar um sérstakar viðmiðanir um lok úrgangsfasa. Sú reglugerð var sett 13. júní 2014 og breytt í september sama ár en 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 8. gr. frumvarpsdraganna er einnig að finna tillögur um 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 efnislega verður kveðið á um skyldu þess sem setur á markað eða tekur í notkun efni eða hlut í fyrsta skipti eftir að hann hættir að vera úrgangur að tryggja að efnið eða hluturinn uppfylli kröfur efnalaga og reglugerða settra samkvæmt þeim.

Umhverfisstofnun hefur birt tvö ráðgefandi álit um hvort úrgangur geti talist hættur að vera úrgangur fyrir endurnýtingaraðgerð. Þá er kunnugt um að álit vegna olíuúrgangs hafi verið í vinnslu hjá stofnuninni allt frá gildistöku reglugerðar nr. 1078/2015 í desember 2015. Ekki hefur verið hægt að nýta úrganginn hér á landi á málsmeðferðartíma Umhverfisstofnunar vegna tafa heldur hefur hann verið fluttur úr landi til endurnýtingar erlendis. Á þessum tíma hefur umsækjandi greitt stofnuninni reikninga samkvæmt tímagjaldi. Þegar álitið liggur loks fyrir geta samkeppnisaðilar hafið endurnýtingu olíuúrgangs á grundvelli fyrirliggjandi álits en allur kostnður hefur verið greiddur af umsækjanda.

Ferli sem er svo dýrt og tafsamt er síst til þess fallið að stuðla að endurnýtingu úrgangs auk þess sem hætta er á að það skekki samkeppnisstöðu fyrirtækja. Því leggja samtökin til að ráðherra verði í 8. gr. fyrirhugaðs frumvarps gert skylt að ákveða með reglugerð þann úrgang sem getur hætt að vera úrgangur með endurnýtingaraðgerð og kostnaður af rannsóknarvinnu sem leggja þarf í vegna undirbúnings reglugerðarsetningarinnar deilist á þá sem nýta undirbúningsvinnuna. Með breytingum á reglugerðinni má svo bæta þeim úrgangi sem einstakir aðilar óska eftir verði felldir undir reglugerðina.

9. gr.
Í 9. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til einstaka breytingar á gjaldtökuákvæðum. Þar er m.a. lagt til að sveitarfélögum verði framvegis skylt, en ekki heimilt eins og nú, að innheimta gjald fyrir meðhöndlun úrgangs. Að gefnu tilefni telja samtökin mikilvægt að skilgreina nánar hvaða þjónustu slíkt gjald skuli standa undir. Bent er á að fyrirtæki telja nú þegar margt á reiki í núverandi gjaldtöku, þ.e. skort á gagnsæi, þannig að ekki er ljóst hvort innheimt gjöld séu nýtt í aðra og ótengda starfsemi en þá sem veitt er hverju sinni.

Með hliðsjón af sjónarmiðum um töku þjónustugjalda telja samtökin nauðsynlegt að breytingin verði útfærð nánar þannig að tryggt sé að fyrirtækjum sé ekki gert að greiða fyrir aðra og ótengda þjónustu en þá sem innt er af hendi hverju sinni.

Samtökin benda einnig á að víða er meðhöndlun úrgangs á vegum sveitarfélaga í samkeppni við einkaaðila og má þar nefna viðskipti með sorptunnur á höfuðborgarsvæðinu. Í því tilviki er lagt til að sveitarfélögum verði skylt að innheimta þóknun fyrir meðhöndlun úrgangs og telja samtökin nauðsynlegt að áður fari fram mat á áhrifum fyrirhugaðra breytinga á samkeppni á markaði með úrgang. Hætt er við að gjaldtakan geti haft áhrif á samkeppnina og því verður að fjalla sértaklega um áhrifin í endanlegu frumvarpi til laga.

Í drögunum er lagt til að 4. málsl. 2. mgr. 23 gr. falli brott og að sveitarfélögum verði ekki lengur heimilt að ákveða gjald sem fasta upphæð á fasteignaeiningu. Þetta mun væntanlega leiða til vigtunar á úrgangi frá hverju heimili sem vissulega er framkvæmanlegt en getur verið flóknara hér á landi en víðast í Evrópu sem vitnað er til. Sá munur felst m.a. í tíðarfari og veðráttu, umhleypingar með frosti/þíðu til skiptis, jafnvel innan sama dags. Einnig mikill vindur á köflum sem hefur áhrif á vigtarsellur og búnað til nákværar vigtunar. Mikilvægt er að tekið verði tillit til þessara sérstöku aðstæðna við endanlega útfærslu á ákvæðinu.

13. gr.

Í 13. 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 er um að ræða eða hvort breyting þessi feli í sér innleiðingu á sérstöku kerfi til að halda um slíkar skráningar, þ.m.t. kostnaði við að koma slíku kerfi á ef um er að ræða nýtt kerfi. Samtökin kalla eftir frekari skýringum um þetta, 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.

Að lokum

Að teknu tilliti til framanritaðs telja samtökin mikilvægt að frumvarpsdrögin verði tekin til nánari skoðunar. Samtökin áskilja sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Samtökin vilja gjarnan eiga fund með ráðuneytinu um frumvarpsdrögin til að fá nánari skýringar á mörgum atriðum og eins til að skýra frekar sjónarmið sín um efni draganna.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

f.h. Samtaka iðnaðarins

f.h. SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu