

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir (EES-
innleiðing)

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Við 1. mgr. 2. gr. bætist nýr málslíður: Ákvæði laganna og reglugerðar um burðarpoka ná jafnframt til starfsemi sem felur í sér sölu á vörum.

2. gr.

Við 3. gr. laganna bætast ný málsgrein, svohljóðandi:
Burðarpokar úr plasti: burðarpokar, með eða án halda, gerðir úr plasti, sem eru afhentir neytendum á sölustað vara.

3. gr.

10. tölul. 5. gr. laganna orðist svo: burðarpoka, merkingar á burðarpokum og útreikning á notkun burðarpoka.

4. gr.

Á eftir X. kafla lagana kemur nýr kafli, X. kafli a, **Burðarpokar**, með fjórum nýjum greinum, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (37. gr. a)

Töluleg markmið varðandi notkun á burðarpokum úr plasti.

Eigi síðar en 31. desember 2019 skal árlegt notkunarmagn burðarpoka úr plasti vera 90 burðarpoka úr plasti á einstakling eða færri og eigi síðar en 31. desember 2025 skal árlegt notkunarmagn vera 40 burðarpoka úr plasti á einstakling eða færri eða sem nemur jafngildum markmiðum sem eru gefin upp sem þyngd.

b. (37. gr. b)

Afhending á burðarpokum.

Óheimilt er að afhenda burðarpoka, þ.m.t. burðarpoka úr plasti, án endurgjalds á sölustöðum vara og skal gjaldið vera sýnilegt á kassavittun.

c. (37. gr. c)

Bann við afhendingu á burðarpokum úr plasti.

Óheimilt er að afhenda burðarpoka úr plasti, hvort sem er með eða án endurgjalds, á sölustöðum vara.

d. (37. gr. d)

Merkingar.

Aðilar sem afhenda burðarpoka við sölu á vöru skulu tryggja að burðarpokar séu merktir í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 5. gr.

5. gr.

Innleiðing.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/720 frá 29. apríl 2015 um breytingu á tilskipun 94/62/EB að því er varðar að draga úr notkun á þunnum burðarpokum úr plasti.

6. gr.

Gildistaka.

Lögin öðlast gildi 1. júlí 2019 nema c-liður 4. gr. (37. gr. c) sem öðlast gildi 1. júlí 2021.

*Greinargerð.***1. Inngangur.**

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir vegna innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/720 frá 29. apríl 2015 um breytingu á tilskipun 94/62/EB að því er varðar að draga úr notkun á þunnum burðarpokum úr plasti.

Frumvarpið er í samræmi við tillögu að aðgerðaáætlun um hvernig draga má úr notkun plasts, bæta endurvinnslu þess og takast á við plasmengun í hafi sem samráðsvettvangur um aðgerðaáætlun í plasmálefnum skilaði til umhverfis- og auðlindaráðherra 1. nóvember 2018. Í samráðsvettvangnum áttu sæti fulltrúar m.a. frá atvinnulífínu, sveitarfélögum, félagasamtökum, stofnunum, Alþingi og ráðuneytum. Alls er um 18 aðgerðir að ræða og eru tillögurnar í samráðsferli til 4. desember 2018. Ein af aðgerðunum sem gerð er tillaga um varðar burðarpoka úr plasti. Sett er fram markmið um að notkun einnota burðarpoka úr plasti verði hætt og lögð er til þriggja þrepa áætlun sem felst í því að frá og með 1. janúar 2019 verði engir plastpokar afhentir án endurgjalds og að fólk verði hvatt til að nota fjölnota poka. Lagt er til að umhverfis- og auðlindaráðherra muni í lok árs 2018 leggja fram frumvarp um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, þar sem lagt er til að fyrirtækjum verði óheimilt að afhenda burðarpoka án endurgjalds og að gjaldið skuli vera sýnilegt á kassakvittun. Er þetta í samræmi við aðgerðaáætlun til að draga úr notkun plastpoka sem samþykkt var af umhverfis- og auðlindaráðherra í september 2016 til að fylgja eftir skýrslu starfshóps um sama efni, en í starfshópnum voru fulltrúar frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum verslunar og þjónustu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Umhverfisstofnun og umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Margar verslanir eru nú þegar í startholunum með að hætta að bjóða upp á burðarplastpoka sem fer vel saman við þetta fyrsta skref. Samhliða þessum aðgerðum fari fram fræðsla þar sem fólk verði hvatt til að nota fjölnota poka í samræmi við stefnu umhverfis- og auðlindaráðherra um úrgangsforvarnir, Saman gegn sóun. Þá er lagt til að frá og með 1. janúar 2020 verði lagður skattur á burðarplastpoka til eins árs til að minnka notkun þeirra verulega og að fjármunirnir renni til plasttengdra verkefna. Loks er lagt til að burðarplastpokar í verslunum verði bannaðir frá og með 1. janúar 2021.

Frumvarpið var samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar er innleiðing á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/720 frá 29. apríl 2015 um breytingu á tilskipun 94/62/EB að því er varðar að draga úr notkun á þunnum burðarpokum úr plasti.

Tilskipun 2015/720.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 94/62/EB var samþykkt til að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum áhrifum af umbúðum og umbúðaúrgangi á umhverfið. Þó að burðarpokar úr plasti teljist umbúðir í skilningi þeirrar tilskipunar felur hún ekki í sér sértækar ráðstafanir vegna notkunar slíkra poka. Núverandi umfang notkunar á burðarpokum úr plasti hefur í för með sér mikinn úrgang og óskilvirka notkun á auðlindum og er búist við að það aukist ef ekki er gripið til aðgerða. Burðarpokar úr plasti sem verða að úrgangi hafa í för með sér umhverfismengun og ógnar vistkerfum í vatni um allan heim. Auk þess hefur uppsöfnun burðarpoka úr plasti í umhverfinu greinileg neikvæð áhrif á tiltekna atvinnustarfsemi.

Úrgangsforvarnir eru ráðstafanir sem gerðar eru áður en efni, efniviður eða vara er orðin að úrgangi og draga úr magni úrgangs, neikvæðum áhrifum á umhverfið og heilbrigði manna vegna úrgangs sem hefur myndast eða inniheldur skaðleg efni.

Burðarpokar úr plasti af þykkt sem er minni en 50 míkron (þunnir burðarpokar úr plasti), en þeir eru mikill meirihluti heildarmagnsins af burðarpokum úr plasti sem eru notaðir á Evrópska efnahagssvæðinu, eru ekki endurnýttir jafn mikið og þykkari burðarpokar úr plasti. Af þessum sökum verða þunnir burðarpokar úr plasti fyrr að úrgangi og eru auk þess frekar til vandræða í umhverfinu vegna þess hve þeir eru léttir. Núverandi endurvinnsluhlutfall þunnra burðarpoka úr plasti er mjög lágt og ekki líklegt að það hækki umtalsvert í nánustu framtíð sökum ýmissa erfiðleika við framkvæmd og af efnahagslegum toga.

Í tilskipun 2015/720 er kveðið á um að aðildarríki skuli gera ráðstafanir til að ná fram viðvarandi minnkun á notkun á þunnum burðarpokum, þ.e. minni en 15 míkron, úr plasti á yfirráðasvæði sínu. Í þeim ráðstöfunum gæti falist að nota landsbundin markmið um minni notkun, að viðhalda eða innleiða efnahagsleg stjórnþæki, sem og markaðshindranir að því tilskildu að þær takmarkanir séu hóflegar og án mismununar. Í tilskipuninni er kveðið á um að slíkar ráðstafanir geti verið mismunandi eftir umhverfisáhrifunum af endurnýtingu þunnra burðarpoka úr plasti eða af förgun þeirra, eiginleikum þeirra hvað varðar myltingu, endingu þeirra eða sértækri fyrirhugaðri notkun.

Í ráðstöfunum aðildarríkjanna skulu felast annað hvort eftirfarandi eða hvort tveggja:

- a) samþykkt ráðstafana sem tryggja að eigi síðar en 31. desember 2019 fari árlegt notkunarmagn ekki yfir 90 þunna burðarpoka úr plasti á einstakling og eigi síðar en 31. desember 2025 ekki yfir 40 þunna burðarpoka úr plasti á einstakling eða sem nemur jafngildum markmiðum sem eru gefin upp sem þyngd. Mjög þunna burðarpoka úr plasti má undanskilja landsbundnum notkunarmarkmiðum,
- b) samþykkt stjórnþækja sem tryggja að eigi síðar en 31. desember 2018 séu þunnir burðarpokar úr plasti ekki afhentir án endurgjalds á sölustöðum vara, nema beitt sé öðrum jafnskilvirkum stjórnþækjum. Mjög þunna burðarpoka úr plasti má undanskilja þessum ráðstöfunum.

Aðildarríkjunum er heimilt að nýta ráðstafanir, s.s. efnahagsleg stjórnþæki og landsbundin markmið um minni notkun, að því er varðar hvers konar burðarpoka úr plasti án tillits til þykktar þeirra. Jafnframt er aðildarríkjunum heimilt að takmarka markaðssetningu burðarpoka úr plasti að því gefnu að þau gangi ekki lengra en nauðsynlegt er og að takmörkunin feli ekki í sér mismunun.

Aðildarríkin skulu tryggja að lífbrjótanlegir og myltanlegir burðarpokar úr plasti séu merktir í samræmi við forskriftirnar sem kveðið verður á um í framkvæmdarreglugerð Evrópusambandsins. Burðarpokar úr plasti sem er niðurbjótanlegt með oxun eru plastburðarpokar úr plastefni sem í eru aukefni sem eru hvatar að niðurbroti plastefnisins í öragnir.

Aðildarríki skulu gefa skýrslu um árlega notkun á þunnum burðarpokum úr plasti þegar þau senda framkvæmdastjórninni gögn um umbúðir og umbúðaúrgang. Mögulegt er að taka saman þessi gögn hér á landi og þarf því ekki að gera breytingu á lögum til þess. Með bréfi hinn 11. júlí 2016 fól umhverfis- og auðlindaráðuneytið Úrvinnslusjóði að vinna tillögur að nauðsynlegum breytingum á tollskrárnúmerum í þá veru að sérstakur tollflokkur yrði til fyrir einnota burðaplastpoka. Þessi vinna hafði í för með sér að einnota burðaplastpokar voru aðgreindir frá öðrum plastpokum í lögum um úrvinnslugjald, sbr. 31. gr. laga nr. 126/2016 um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga (bandormur) fyrir árið 2017 sem breytti lögum nr. 162/2002 um úrvinnslugjald. Í kjölfarið varð hægt að fylgjast með innflutningi og innlendi framleiðslu burðarpoka úr plasti. Sjóðurinn fær nú mánaðarlega upplýsingar um innflutning eftir tollskrárnúmerum og þar með upplýsingar um fyrir plastpoka. Innlend framleiðsla á burðarplastpokum er hverfandi. Frá byrjun árs 2018 hefur Úrvinnslusjóður verið með marktækar tölur um burðarplastpoka.

Loks er kveðið á um að stuðla beri með virkum hætti að upplýsingagjöf til almennings og vitundarvakningu um skaðleg umhverfisáhrif óhóflegrar notkunar á þunnum burðarpokum úr plasti. Umhverfisstofnun sinnir þessu starfi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er ætlunin að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/720 frá 29. apríl 2015 um breytingu á tilskipun 94/62/EB að því er varðar að draga úr notkun á þunnum burðarpokum úr plasti.

Í frumvarpinu er lagt til að eigi síðar en 31. desember 2019 skuli árlegt notkunarmagn burðarpoka úr plasti vera 90 burðarpoka úr plasti á einstakling eða færri og eigi síðar en 31. desember 2025 skuli árlegt notkunarmagn vera 40 burðarpoka úr plasti á einstakling eða færri. Þá er lagt til í frumvarpinu að óheimilt verði að afhenda burðarpoka, þ.m.t. burðarpoka úr plasti, án endurgjalds á sölustöðum vara og að gjaldið skuli vera sýnilegt á kassakvittun. Rétt er að vekja athygli á að hér er gengið lengra en nauðsynlegt er til þess að innleiða tilskipunina í landsrétt. Í frumvarpinu er lagt til að þessi skylda gildi um alla burðarpoka, óháð úr hvaða efni þeir eru. Að lokum er lagt til að óheimilt verði að afhenda burðarpoka úr plasti, hvort sem er með eða án endurgjalds, á sölustöðum vara frá og með 1. júlí 2021. Hér er jafnframt gengið lengra við innleiðingu á tilskipuninni en nauðsynlegt er til þess að uppfylla þær lágmarkskröfur sem gerður eru í tilskipuninni. Þó er rétt að benda á að samkvæmt tilskipuninni er aðildarríkjunum heimilt að takmarka markaðssetningu burðarpoka úr plasti að því gefnu að þau gangi ekki lengra en nauðsynlegt er og að takmörkunin feli ekki í sér mismunun.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið hefur hvorki gefið sérstakt tilefni til mats á samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 né alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið var samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Áform um lagasetningu og mat á áhrifum fór í innra samráð 17. október 2018.

[Gerð verður grein fyrir umsagnarferli áður en frumvarpið verður lagt fram]

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að óheimilt verði að afhenda burðarpoka án endurgjalds og að gjaldið verði sýnilegt á kassakvittun. Margar verslanir selja nú þegar burðarpoka og kemur gjaldið þá fram á kassakvittun. Það er ljóst á lagasetningin mun hafa áhrif á aðila sem selja vörur og selja ekki nú þegar burðarpoka en ekki liggja fyrir upplýsingar um fjölda þeirra aðila.

Gert er ráð fyrir að frumvarpið hafi ekki áhrif á ríkissjóð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lögð til breyting á gildissviði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir vegna innleiðingar á tilskipun (ESB) 2015/720. Lagt er til að lögin nái jafnframt til starfsemi sem felur í sér sölu á vörum. Í frumvarpinu eru lagðar skyldur á aðila sem selja vörur og því þarf að gildissvið laganna að taka til þeirra.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að nýrri skilgreiningu á hugtakinu „burðarpoki úr plasti“ verði bætt við lögin.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að ráðherra fái lagaheimild til þess að innleiða að ljúka við innleiðingu á tilskipun (ESB) 2015/720 með setningu reglugerðar.

Um 4. gr.

Í a-lið er lagt til að eigi síðar en 31. desember 2019 skuli árlegt notkunarmagn burðarpoka úr plasti ekki vera yfir 90 burðarpoka úr plasti á einstakling og eigi síðar en 31. desember 2025 ekki vera yfir 40 burðarpoka úr plasti á einstakling. Í ákvæðinu er sett fram þau tölulegu markmið sem ná skal hér á landi varðandi árlegt notkunarmagn burðarpoka úr plasti.

Í b-lið er lagt til í frumvarpinu að óheimilt er að afhenda burðarpoka, þ.m.t. burðarpoka úr plasti, án endurgjalds á sölustöðum vara og að gjaldið skuli vera sýnilegt á kassakvittun. Hér er lögð skylda á aðila sem selja vörur, svo sem verslanir, að þeir þurfi að selja staka burðarpoka sem þeir afhenda eða bjóða fram við sölu á vöru. Rétt er að vekja athygli á að hér er gengið lengra við innleiðingu á tilskipuninni en nauðsynlegt er til þess að innleiða tilskipunina í landsrétt. Í frumvarpinu er lagt til að þessi skylda nái til allra burðarpoka, óháð úr hvaða efni þeir eru en tilskipunin nær til burðarpoka úr plasti.

Í c-lið er lagt til að óheimilt verði að afhenda burðarpoka úr plasti, hvort sem er með eða án endurgjalds, á sölustöðum vara frá og með 1. júlí 2021. Þetta felur í sér að aðilum sem selja vörur verður óheimilt að bjóða fram eða selja burðarpoka úr plasti við sölu á vörur frá og með 1. júlí 2021. Hér er gengið lengra við innleiðingu á tilskipuninni en nauðsynlegt er til þess að uppfylla lágmarkskröfur við innleiðingu á tilskipuninni.

Í d-lið er lagt til að aðilar sem afhenda burðarpoka við sölu á vöru skuli tryggja að burðarpokar séu merktir í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur. Í tilskipun (ESB) 2015/720 er gert ráð fyrir að framkvæmdarstjórn ESB setji framkvæmdarreglugerð varðandi merkingar á lífbrjótanlegum og myltanlegum burðarpokum úr plasti. Væntanleg

framkvæmdarreglugerð verður innleidd með reglugerð, sem ráðherra setur, og mun kveða á um merkingar sem þurfa að vera á tilteknum burðarpokum úr plasti.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 6. gr.

Lagt er til að lögin öðlist gildi 1. júlí 2019. Lagt er til að lögin taki ekki gildi í kjölfar þess að þau verði samþykkt til að söluaðilar, sem ekki þegar afhenda burðarpoka gegn endurgjaldi, hafi örlítið ráðrúm til að aðlaga sig að breyttri löggjöf. Þá er lagt til að bann við afhendingu á burðarpokum úr plasti taki tveimur árum eftir gildistöku laganna, þ.e. 1. júlí 2021, þannig að söluaðilar hafi ráðrúm til þess að taka í notkun burðarpoka úr öðrum efnum en plasti.