



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	UMH19060084 – Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir (EES-reglur, plastvörur)
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið / Guðmundur B. Ingvarsson, sérfræðingur
Innleiðing EES-gerðar?	<input checked="" type="checkbox"/> Já <input type="checkbox"/> Nei
Dags.	28. október 2019

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Tilefni lagasetningarinnar er innleiðing tilskipunar (ESB) 2019/904 Evrópuþingsins og ráðsins frá 5. júní 2019 um minnkun umhverfisáhrifa af tilteknum vörum úr plasti. Tilskipunin var birt í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins 12. júní 2019, telst EES tæk og ber að innleiða hér á landi. Gert er ráð fyrir að tilskipunin verði tekin upp í EES-samninginn vorið 2020.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Tilskipunin er ný af nálinni og er ætlað að koma í veg fyrir og draga úr umhverfisáhrifum af tilteknum plastvörum og áhrifum þeirra á heilsu fólks. Ákvæðum tilskipunarinnar er fyrst og fremst beint að þeim plastvörum sem finnast helst á ströndum en mælingar hafa sýnt að rusl á ströndum í Evrópu er að 80-85% plast og þar af eru einnota plastvörur 50% og hlutir tengdir veiðum 27%. Tilskipuninni er ætlað að styðja við myndun hringrásarhagkerfis og efla úrgangsforvarnir með því að styðja við notkun sjálfbærra og endurnotanlegra vara, fremur en einnota vara.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Tilskipunin mælir fyrir um tilteknar skyldur og bann sem kveða þarf skýrt á um í lögum. Gert er ráð fyrir að tilskipunin verði nánar innleidd með reglugerð sem mun eiga sér stoð í lögnum. Ljóst er að gildandi lög og reglur kveða ekki á um þau atriði sem tilskipunin kveður á um nema að litlu leyti. Lög nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, taka til veiðarfæra úr gerviefnum, sbr. 1. mgr. 8. gr., og því hefur framleiðendaábyrgð á þann vöruflokk að hluta til verið innleidd. Hins vegar vantar að kveða skýrar á um hlutverk Úrvinnslusjóðs við að uppfylla ábyrgð framleiðenda og innflytjenda m.a. varðandi fræðslu og upplýsingagjöf, söfnun og meðhöndlun úrgangs, hreinsun á rusli á víðavangi og við að ná tölulegum markmiðum um söfnun veiðarfæraúrgangs sem inniheldur plast. Í 24. gr. laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, er kveðið á um fræðslu til almennings um úrgangsforvarnir og meðhöndlun úrgangs. Þetta ákvæði getur náð utan um þann hluta tilskipunarinnar sem snýr að almennri fræðslu um ábyrga notkun einnota plastvara. Að öllu öðru leyti kallar innleiðing tilskipunarinnar á áformaða lagasetningu.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í ríkisstjórnarsáttmála kemur fram að ráðist verði í langtímaátak gegn einnota plasti með sérstakri áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir og hreinsun plasts úr umhverfi lands og stranda. Norðurlöndin vilja jafnframt setja markið hátt og vera leiðandi við að draga úr umhverfisáhrifum vegna plasts, sbr. yfirlýsingu sem umhverfisráðherrar Norðurlanda samþykktu hér á landi 10. apríl sl. Í yfirlýsinguinni er áréttað að plastmengun í hafi er í eðli sínu hnattrænn vandi sem ógni lífi og vistkerfum jarðar og mikilvægum atvinnuvegum.

Efnisatriði málsins eru jafnframt í samræmi við *Saman gegn sóun*, stefnu umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsförvörnum.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið með frumvarpinu er að draga úr áhrifum af notkun plasts á umhverfið og heilsu fólks. Jafnframt er markmiðið að hreinsa plast úr umhverfinu, vekja neytendur til umhugsunar um neyslu og umhverfisáhrif plasts, draga úr notkun einnota plastvara og styðja við notkun endurnotanlegra vara.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Þörf er á að innleiða tilskipun (ESB) 2019/904 vegna skuldbindinga Íslands á grundvelli EES-samningsins. Jafnframt yrði Ísland af tækifæri til að leggja sitt af mörkum við að draga úr umhverfisáhrifum plasts á heimsvísu.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Nauðsynlegt er talið að ýmis ákvæði tilskipunarinnar hafi stöð í lögum, s.s. ákvæði um bann við markaðssetningu tiltekinna plastvara. Samhliða er gert ráð fyrir að sum ákvæði verði útfærð nánar í reglugerð með stöð í lögnum. Jafnframt er gert ráð fyrir að önnur úrræði verði notuð samhliða fyrirhugaðri lagasetningu til þess að markmiði stjórnvalda verði náð um minni notkun plasts, svo sem fræðsla og vitundarvakning um mögulegar staðgönguvörur.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Tilskipunin mælir fyrir um margvíslegar ráðstafanir sem ætlað er að minnka umhverfisáhrif af einnota plastvörum og veiðarfærum sem innihalda plast. Í sumum tilfellum er lítill sveigjanleiki varðandi innleiðingu umræddra ráðstafana, s.s. er varða bann við markaðssetningu tiltekinna plastvara, kröfur sem gerðar verða til hönnunar eða samsetningar tiltekinna plastvara og til sérstakra merkinga tiltekinna plastvara, er varða framlengda framleiðendaábyrgð á tilteknum plastvörum og sérstaka söfnun til endurvinnslu á tilteknum plastvörum. Í öðrum tilfellum er svigrúm til að útfæra viðeigandi ráðstafanir, s.s. ráðstafanir til að minnka notkun tiltekinna plastvara og til að auka vitund neytenda um skaðsemi þess að fleygja rusli á víðavangi og um aðra kosti sem bjóðast í stað einnota plastvara.

Gert er ráð fyrir að innleiðing tilskipunarinnar feli í sér breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, í ljósi þess að ákvæði hennar eiga samleið með ákvæðum um burðarpoka sem eru í X. kafla A laganna, sbr. breytingalög nr. 34/2019. Einnig var skoðað hvort rétt væri að leggja til að sérlög yrðu sett um plastmálefni og að ákvæði um burðarpoka yrðu samhliða færð í þau lög.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Sú leið sem áformuð er er að leggja til breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem felur í sér að nauðsynleg ákvæði til innleiðingar á tilskipun (ESB) 2019/904 verði felld inn í X. kafla A í lögnum. Ástæðan fyrir því að þessi leið er valin er fyrst og fremst sú að það er talið stuðla að einföldu og gegnsæju regluverki að nýta þann vettvang sem þegar er til og felst í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, í stað þess að setja sérlög um málefnið. Þau ákvæði sem nauðsynlegt er að setja til innleiðingar á tilskipuninni falla m.a. vel að gildandi markmiðum umræddra laga.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Fyrirhugað er að fella nauðsynleg ákvæði til innleiðingar á tilskipun (ESB) 2019/904 að mestu inn í X. kafla A laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, auk skilgreininga á hugtökum sem þýðingu hafa fyrir málefnið og ákvæða um nauðsynlegt eftirlit með framfylgdinni á þeim skyldum sem ákvæði laganna um plastvörur hafa í för með sér. Jafnframt er nauðsynlegt að breyta gildissviði laganna með þeim hætti að ákvæði þeirra taki til

starfsemi sem felur í sér framleiðslu, innflutning, áfyllingu og sölu á vörum. Einnig er fyrirhugað að útfæra nánar ákvæðin um plastvörur í sérreglugerð þar um og því er nauðsynlegt að setja stoð í löginn fyrir slíkri reglugerð.

Í framhaldi af áformaðri lagasetningu er jafnframt nauðsynlegt að gera breytingar á lögum nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, og á reglugerð nr. 609/1996, um meðferð umbúða og umbúðaúrgangs.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Áformin koma ekki inn á svið stjórnarskrárinnar en þau snúa að skuldbindingum Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Áformin varða ekki þau ákvæði enda er um að ræða innleiðingu tilskipunar ESB og er ætlunin að fylgja þeim tímafrestum sem þar er kveðið á um.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Atvinnulíf, s.s. veitingamenn, drykkjarvöruframleiðendur og framleiðendur og innflytjendur plastvara, almenningur og stjórnvöld.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já, við verkefni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins er varða veitingarekstur, verslun og markaðssetningu vöru.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Samráð hefur ekki farið fram.

4. Fyrirhugað samráð

Haft verður samráð við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið við gerð frumvarpsins. Auk kynningar á frumvarpinu í Samráðsgátt er jafnframt fyrirhugað að hafa samráð við Umhverfisstofnun, Úrvinnslusjóð, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök atvinnulífsins.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Frummat á áhrifum hefur farið fram. Ítarlegra mat á áhrifum mun fara fram samhliða vinnu við gerð frumvarpsins.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Já, í samræmi við leiðbeiningar forsætisráðuneytisins um undirbúning og vinnslu stjórnarfrumvarpa.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gert er ráð fyrir að gildistaka þeirra ákvæða laganna sem fyrst koma til framkvæmda verði 3. júlí 2021, í samræmi við ákvæði tilskipunar (ESB) 2019/904. Atvinnulíf og stjórnvöld hafi því ráðrúm í u.þ.b. eitt ár eftir samþykkt laganna á Alþingi til þess að laga sig að breyttri löggjöf.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Engar sérstakar.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Tilskipun (ESB) 2019/904 kveður á um tiltekna mælikvarða sem nota á til að meta árangur, s.s. magn einnota plastvara sem sett er á markað í viðkomandi ríki. Gert er ráð fyrir að nota sömu mælikvarða hér á landi til að meta árangur af lagasetningunni.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Áður en langt um líður verður hugað að því hvernig best sé að afla nauðsynlegra gagna til að meta árangurinn, s.s. hvort nauðsynlegt sé að breyta tollskrárflokkum til að afla gagna um innflutning þeirra plastvara sem lagasetningin tekur til. |

I. Annað

| |

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað Sjá G-lið.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum |