



# MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR\*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017

\*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

<b>Málsheiti og nr.</b>	UMH19060084 – Frumvarp til laga um um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir (EES-reglur, hringrásarhagkerfi, plastvörur)
<b>Ráðuneyti</b>	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
<b>Stig mats</b>	<input type="checkbox"/> Frummat, sbr. 1. gr. <input checked="" type="checkbox"/> Endanlegt mat, sbr. 10. gr. – <del>DRÖG</del> –
<b>Dags.</b>	20. desember 2019

## A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið

- 1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs**
  - a) Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?  
Í endanlegu mati á á áhrifum lagasetningarinnar verður gert mat á væntanlegum kostnaði við kynningu á lögnum og framkvæmd opinbers eftirlits sem kveðið er á um í frumvarpinu.
  - b) Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum  
Til grundvallar verður lagður raunkostnaður við reglubundið markaðseftirlit sem Umhverfisstofnun framkvæmir nú þegar á grundvelli annarra laga.
  - c) Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?  
Það verður metið í framangreindu mati á kostnaði.
  - d) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun  
Á ekki við.
  - e) Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu  
Umfjöllun um fjárhagsáhrif fyrir ríkið verður uppfærð þegar framangreint kostnaðarmat liggur fyrir.
- 2. Tekjubreytingar**

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum  
Umfjöllun um tekjubreytingar verður uppfærð þegar framangreint kostnaðarmat liggur fyrir.
- 3. Útgjaldabreytingar**

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum  
Reglubundið eftirlit Umhverfisstofnunar með plastvörum á markaði er nýtt verkefni og gert er ráð fyrir að það leiði af sér kostnað fyrir stofnunina. Jafnframt er gert ráð fyrir að verði frumvarpið að lögum þá kalli það á kynningu fyrir haghöfum úr atvinnulífi á þeim breytingum sem verða við tilkomu laganna. Umfjöllun um mögulegar útgjaldabreytingar vegna þessara verkefna verður uppfærð þegar framangreint kostnaðarmat liggur fyrir.
- 4. Eignabreytingar**

– Sjá sérstakan gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum  
Ekki er gert ráð fyrir að lagasetningunni fylgi eignabreytingar.

## 5. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum  
Í samræmi.
- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál  
Í samræmi.
- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs  
Á ekki við.
- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur  
Á ekki við.
- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi  
Ríkisaðili í A-hluta.
- f) Opinber innkaup og útboð  
Á ekki við.
- g) Eignaumsýsla ríkisins  
Á ekki við.
- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna  
Á ekki við.
- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.  
Á ekki við.

## B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaáætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:
  - a) í gildandi fjárlögum  
Á ekki við.
  - b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs  
Á ekki við.
  - c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar  
Þörfin á því verður metin þegar fyrir liggur mat á væntanlegum kostnaði við kynningu á lögnum og framkvæmd opinbers eftirlits.
2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?  
Það kemur til athugunar þegar fyrir liggur mat á væntanlegum kostnaði við kynningu á lögnum og framkvæmd opinbers eftirlits.
3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?  
Mat á tekjuöflun verður framkvæmt samhliða fyrrnefndu mati á kostnaði við kynningu og eftirlit.

## C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið  
Markmið með lagasetningunni er m.a. að draga úr notkun tiltekinna plastvara og því má búast við að eftirspurn eftir slíkum vörum dragist saman. Á móti gæti eftirspurn aukist eftir fjölnota staðgönguvörum.

**2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnáætlun? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur? Sbr. lög nr. 27/1999.**

– Sjá leiðarvísinn „Grunnmat á eftirlitsreglum“

Gert er ráð fyrir að þau nýmæli sem frumvarpið felur í sér, verði það að lögum, verði kynnt fyrir haghöfum úr atvinnulífi. Jafnframt er talið nauðsynlegt að koma á fót eftirliti með framkvæmd tiltekinna ákvæða frumvarpsins, þ.e. ákvæða um merkingu tiltekinna plastvara, ákvæða um bann við markaðssetningu tiltekinna plastvara, ákvæða um innheimtu gjalds við afhendingu tiltekinna plastvara á sölustöðum vara og ákvæða um gerð og samsetningu tiltekinna plastvara. Í 14. gr. tilskipunarinnar (2019/904) sem lögunum er ætlað að innleiða er kveðið á um viðurlög við brotum og er viðkomandi ríkjum gert að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja að viðurlögum verði beitt. Til að tryggja þessa framkvæmd verður að koma til reglubundið eftirlit sem líklegt er til að leiða til uppgötvunar brota sem framin eru. Meginmarkmið eftirlitsins verður þannig að tryggja framkvæmd laganna og jafnræði aðila á markaði gagnvart lögunum. Gert er ráð fyrir að þörf fyrir eftirlit verði mest fyrst eftir gildistöku þeirra ákvæða sem við eiga en að þörfin fari minnkandi með tímanum, eftir því sem aðilar á markaði aðlagast hinum nýju ákvæðum. Mögulegt er að taka mið af þeirri þróun sem verður á eftirlitsþörf við gerð eftirlitsáætlunar, sem áskilnaður er um samkvæmt frumvarpinu. Gert er ráð fyrir að heildarendurskoðun á eftirlitsþörfinni fari fram fimm árum eftir gildistöku laganna, sbr. ákvæði laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur.

Í drögum að frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun annist umrætt eftirlit. Eftirlit með plastvörum á markaði er talið falla ágætlega að núverandi verkefnum stofnunarinnar. Með því að fara þessa leið er von til þess að hægt verði að nýta núverandi þekkingu stofnunarinnar og að samlegð verði mögulega með öðru eftirliti sem skili sér í lægri kostnaði við eftirlitið og því að eftirlitið verði sem minnst þyngjandi fyrir eftirlitsþega.

Áhrif framangreinds eftirlits á atvinnulífið eru áætluð verða aðallega á framleiðendur plastvara sem eftirlitið mun taka til, á veitingarekstur þar sem afhent eru matvæli og drykkir í einnota plastumbúðum eða boðið upp á notkun einnota áhaldna úr plasti og á framleiðendur gosdrykkja, átappaðs vatns og ávaxta- og grænmetissafa, auk innflytjenda, heildsala, verslana og annarra söluaðila sem versla með þær einnota plastvörur sem eftirlitið mun taka til. Má í því sambandi nefna baðmullarpinna, hnífapör og matþrjóna, diska sogrör, prik til að festa við blöðrur, matar- og drykkjarilát úr frauðplasti, tíðavörur, blautþurrkur, tóbaksvörur og vörur úr plasti sem er niðurbrotanlegt með oxun. Samkvæmt gögnum frá Hagstofu Íslands eru starfandi hér á landi 28 framleiðendur umbúðaplats og annarra plastvara sem eftirlitið gæti mögulega tekið til. Rekstraraðilar í veitingarekstri eru rúmlega 1100 og eru þeir líklega með um 10 þúsund starfsmenn. Ekki er hægt að fullyrða að þeir bjóði allir upp á einnota plastvörur í starfsemi sinni en þetta er sá fjöldi slíkra fyrirtækja sem mögulega verður fyrir áhrifum af eftirlitinu. Framleiðendur gosdrykkja, átappaðs vatns og ávaxta- og grænmetissafa eru tæplega 30 talsins. Það krefst líklega sérstakrar og ítarlegrar athugunar að leggja mat á fjölda þeirra fyrirtækja í innflutningi, heildsölu og smásölu sem eftirlitið gæti tekið til. Gróflega áætlað gætu það verið allt að 800 fyrirtæki sem að einhverju marki flytja inn eða selja í smásölu eða heildsölu þær einnota plastvörur sem eftirlitið mun taka til. Samtals gæti eftirlitið því náð til að hámarki 2000 fyrirtækja. Til samanburðar eru skráð fyrirtæki og félög í landinu tæplega 76 þúsund. Fyrirséð er að reglubundið eftirlit hverju sinni geti ekki náð með beinum hætti til 2000 fyrirtækja án þess að umfang eftirlitsins verði of mikið. Telja má því líklegt að beitt verði stikkprufueftirliti á grundvelli eftirlitsáætlunar og svo má að einhverju marki leggja áherslu á eftirlit framfarlega í virðisbætur, þ.e. hjá framleiðendum, innflytjendum og heildsölum, fremur en hjá smásölum, og þannig fækka þeim fyrirtækjum sem eftirlitið beinist að.

Sérstök greinargerð, sem unnin verður á grundvelli laga um opinberar eftirlitsreglur, mun fylgja frumvarpinu.

### 3. Samkeppnisskilyrði

- a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta)  
Litlar líkur.
- b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja)  
Litlar líkur.
- c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd)  
Lagasetningin mun hafa í för með sér fyrirmæli um hönnun og samsetningu tiltekinna plastvara en þessi fyrirmæli verða þau sömu og í öðrum löndum EES-svæðisins. Áhrif á möguleika fyrirtækja til að mæta samkeppni eru því talin hverfandi.
- d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)  
Engar líkur.

### D. Önnur áhrif

- 1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011**  
– Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins  
Frumvarpið leggur ekki sérstakar skyldur á hendur sveitarstjórnnum, nema að því er varðar umfjöllun um ráðstafanir er lúta að plastvörum í svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs. Um er að ræða minniháttar breytingu sem er ólíkleg til að hafa í för með sér áhrif á fjárhag sveitarfélaga.
- 2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi)**  
– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011  
Á ekki við.
- 3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000**  
– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011  
Lagasetningin mun leiða til þess að óheimilt verður að setja á markað tilteknar einnota plastvörur og hefur með því áhrif á frelsi til að selja slíkar vörur. Í öllum tilfellum eru til staðgönguvörur sem heimilt verður að setja á markað og sömu reglur munu gilda innan alls EES-svæðisins, enda er um að ræða innleiðingu tilskipunar ESB og er ætlunin að fylgja þeim tímafrestum sem þar er kveðið á um. Áformin varða því ekki ákvæði um tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu.
- 4. Áhrif á byggðalög**  
Engin áhrif fyrirséð.
- 5. Áhrif á frjáls félagasamtök**  
Engin áhrif fyrirséð.
- 6. Áhrif á jafnrétti kynjanna**  
– Sjá leiðarvísi fyrir mat á jafnréttisáhrifum

Lagasetningunni er ekki beint sérstaklega að öðru kyninu umfram hinu og má ætla að þær plastvörur sem lagasetningin tekur til séu að meginstefnu notaðar til jafns af konum og körlum. Til að mynda er nær enginn munur á heildartíðni daglegra reykinga milli karla og kvenna hér á landi en lagasetningin tekur til tóbaksvara með síum. Á þessu geta þó verið undantekningar, s.s. er varðar matarílát undir skyndibita og drykkjarílát sem frumvarpið tekur til en samkvæmt tölfræðigögnum Embættis landlæknis borða karlar að jafnaði oftar skyndibita en konur og drekka oftar gosdrykki. Ekki er mögulegt að fullyrða að þetta hafi bein áhrif á stöðu kynjanna og ætla má að áhrifin geti eftir atvikum jafnast út á milli kynjanna ef horft er til allra þeirra plastvara sem lagasetningin tekur til.

Það er einungis ein vörutegund sem lagasetningin tekur til og gera má ráð fyrir að yfirgnæfandi hluti kaupenda sé af öðru kyninu. Það eru tíðavörur, þ.e. tíðabindi, tíðatappar og stjakar fyrir tíðatappa sem innihalda plast og eru einnota. Um er að ræða nauðsynjavörur sem geta haft áhrif á möguleika kvenna til samfélagslegrar þátttöku og því mikilvægt að meta hvort lagasetningin geti orðið til hækkunar verðs á umræddum vörum eða til takmörkunar á aðgengi að þeim. Ákvæði frumvarpsins sem snerta þessar vörur kveða á um að þær, að því gefnu að þær teljist til einnota plastvara skv. frumvarpinu, skuli bera áberandi, auðlæsilega og óafmáanlega merkingu á umbúðum, eða á vörunni sjálfri, til upplýsingar fyrir neytendur. Samkvæmt frumvarpinu verður nánar kveðið á um merkinguna í reglugerð sem sett verður og mun hún fylgja samræmdri forskrift sem framkvæmdastjórn ESB ber að setja reglur um. Þessi forskrift liggur ekki fyrir að svo stöddu en fyrir liggur að merkingunni er ætlað að upplýsa neytandann um að viðkomandi vara innihaldi plast, hver sé rétt meðhöndlun vörunnar að notkun lokinni og að henni fylgi neikvæð áhrif á umhverfið fái hún ekki fullnægjandi meðhöndlun. Þótt forskriftin liggi ekki fyrir verður að teljast ólíklegt að þessi skylda til merkingar geti orðið til þess að viðkomandi vörur hækki verulega í verði eða að framboð af þeim dragist saman svo einhverju nemi. Í því sambandi er bent á að sömu reglur munu á sama tíma taka gildi innan alls EES-svæðisins. Því er ekki um að ræða reglur sem eingöngu taka til íslensks markaðar með þessar vörur heldur þurfa framleiðendur að uppfylla þær vilji þeir setja vörur sínar á markað innan EES-svæðisins. Dæmi um samevrópskar merkingar sem gætu talist sambærilegar og þekkjast í dag eru næringarlýsing og upplýsingar um innihaldsefni matvæla. Þessu til viðbótar er bent á að þegar eru á markaði hér á landi sambærilegar tíðavörur sem ekki innihalda plast og þær mun ekki þurfa að merkja skv. frumvarpinu.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að haft verði markaðseftirlit með þeim plastvörum sem frumvarpið tekur til, þ.m.t. með merkingum á tíðavörum. Búast má við að kostnaður við eftirlit sem beinist að tíðavörum verði greiddur úr ríkissjóði. Umrætt eftirlit ætti því ekki að leiða til hækkunar á verði þessara vara.

Að teknu tilliti til alls framangreinds er niðurstaðan að ekki eru taldar líkur á að lagasetningin hafi mikil eða miðlungs áhrif á stöðu kynjanna og er því ekki þörf á jafnréttismati.

#### **7. Áhrif á lýðheilsu**

Markmið með lagasetningunni er m.a. að koma í veg fyrir og draga úr umhverfisáhrifum af tilteknum plastvörum og áhrifum þeirra á heilsu fólks. Þannig ætti lagasetningin að draga úr streymi plasts út í umhverfið og draga úr möguleikum plasts til að komast inn í fædukeðju mannsins.

#### **8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir**

Áhrifin eru talin hverfandi en þó að líkindum jákvæð þar sem af lagasetningunni ættu að leiða aukin tækifæri til nýsköpunar í framleiðslu á vörum sem komið geta í stað þeirra plastvara sem lagasetningin tekur til.

#### **9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri**

Engin áhrif fyrirséð.

**10. Áhrif á stjórnýslu, s.s. hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni**

Búast má við að lagasetningunni fylgi aukin verkefni Umhverfisstofnunar. Upplýsingar um fjármögnun þeirra munu liggja fyrir í endanlegu mati á áhrifum lagasetningarinnar.

**11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, s.s. aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar**

Áhrif eru talin hverfandi.

**12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun**

Áhrifamat var unnið samkvæmt leiðbeiningunum *umhverfisáhrif og áhætta vegna lagasetningar*. Niðurstaðan varð að lagasetningunni fylgir lítil áhætta á varanlegum, neikvæðum áhrifum á umhverfi. Þvert á móti þá snýr meginilgangur lagasetningarinnar að því að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið og er henni ætlað að stuðla að sjálfbærri þróun, m.a. með því að draga úr notkun einnota hluta. Má því búast við að áhrif lagasetningarinnar á umhverfið verði fyrst og fremst jákvæð, s.s. á frárennsli, notkun auðlinda, sjónræn áhrif og á myndun úrgangs.

**E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á**

**1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag**

Umfjöllun um fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð verður uppfærð þegar fyrir liggur mat á væntanlegum kostnaði við kynningu á lögunum og framkvæmd opinbers eftirlits sem kveðið er á um í frumvarpinu.

**2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á**

Engin.

**3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat)**

Samfélagslegur ávinningur er ótvíráður með bættu umhverfi og minni plastmengun.

**F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati**

**1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?**

Já.

**2. eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?**

Felld hafa verið brott úr frumvarpinu ákvæði um ábyrgð framleiðenda og innflytjenda á tilteknum plastvörum. Önnur efnisatriði eru að meginstefnu óbreytt.

**3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?**