

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skrifstofa umhverfis og skipulags
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 4. febrúar 2021

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfis, mál nr. 11/2021

I. Almenn

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til máls nr. 11/2021, sem birt er á samráðsgátt Stjórnarráðsins, þar sem kynnt eru til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfis. Eru þar lagðar til breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs vegna innleiðingar á gerðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES) sem varða úrgang og hafa m.a. þann tilgang að innleiða hringrásarhagkerfi hjá aðildarríkjum samningsins. Athugasemdir félagsins fara hér á eftir.

II. Innleiðing Evrópureglna

FA hefur lagt ríka áherzlu á að við innleiðingu regluverks Evrópusambandsins, sem tekið er upp í gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, séu reglur ekki innleiddar með meira íþyngjandi hætti fyrir íslensk fyrirtæki en þörf er á.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um skilvirkari utanríkisþjónustu frá 2017 var eftirfarandi tillaga (nr. 34): „*Unnið verði að því að innleiða reglur þannig að þær verði minna íþyngjandi fyrir íslenska hagsmunaaðila. Komið verði upp verklagi þar sem tilgreint verði í greinargerðum með frumvörpum til innleiðingar EES-reglna hvaða ákvæði verði reglurnar beinlínis, hvaða ákvæði gangi lengra en þær kveða á um og þá af hvaða ástæðum og hvaða svigrúm sé til að haga innleiðingu þannig að hún verði minna íþyngjandi.*“

Samkvæmt þeim upplýsingum sem FA hefur aflað sér, hafa bæði utanríkisráðuneytið og Alþingi gengið eftir því við ráðuneytin að þessu verklagi verði fylgt við smíði lagafrumvarpa, en ekki alltaf með miklum árangri. Sýnist FA að greinargerð þessara frumvarpsdraga uppfylli engan veginn þau skilyrði sem tekin eru til í tillögunni og brýnt er að úr því verði bætt áður en frumvarp verður lagt fram á Alþingi.

Af umfjöllun í 39. gr. og I. kafla greinargerðar frumvarpsins leiðir að megintilgangur þess er að innleiða þrjár Evrópugerðir á sviði úrgangsmála, þ.e. tilskipanir (ESB) 2018/850, (ESB) 2018/851 og (ESB) 2018/852, og eina Evrópugerð sem snýr að áhrifum plastvara á umhverfið, þ.e. tilskipun (ESB) 2019/904. Að ýmsu leyti má halda því fram að tilskipun 2008/98/EB um úrgang gegni lykilhlutverki þegar kemur að skyldum atvinnurekenda. Grundvallast þær skyldur á ákvæðum um ábyrgð innflytjenda og framleiðenda, sem skilgreindar eru í 2. mgr. 18. gr. frumvarpsins, þ.e. lágmarkskröfum varðandi framlengda framleiðendaábyrgð. Í þessu sambandi verður að hafa í huga almennar reglur um framlengda framleiðendaábyrgð samkvæmt grein 8a í tilskipun 2008/98/EB. Í a-lið 1. mgr. téðrar greinar tilskipunarinnar, sbr. breytingar sem urðu með setningu tilskipunar (ESB) 2018/851, er að finna þá lágmarkskröfu að aðildarríkjum beri m.a. að skilgreina hlutverk og skyldur innflytjenda og framleiðenda og þeirra stofnana sem taka yfir framleiðendaábyrgð með skýrum hætti. Í a-lið 4. mgr. eru svo settar fram þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til fjárhagslegrar ábyrgðar framleiðenda og innflytjenda á þann hátt að þeim beri að fjármagna a) sérstaka söfnun úrgangs, flutning og meðferð, b) kostnað vegna upplýsingagjafar til handhafa úrgangs c) og kostnað við gagnaöflun og skýrslugjöf.

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins hafa tilskipanir (ESB) 2018/850, (ESB) 2018/851 og (ESB) 2018/852 ekki verið teknar upp í EES-samninginn en þær eru þar þó skilgreindar sem EES-tækar. Við skoðun á EES-gagnagrunni utanríkisráðuneytisins hefur þó komið í ljós að tilskipanirnar eru á mismunandi stigum á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þannig liggja fyrir drög að ákvörðun nefndarinnar vegna tilskipana 2018/850 og 2018/852 sem eru í skoðun en tilskipun 2018/851 er enn í skoðun hjá EFTA/EES-ríkjunum. Undir slíkum kringumstæðum er alls ekki útilokað að þær taki breytingum til aðlögunar áður en þær verða hluti af EES-samningnum. Að ákveðnu leyti má því halda því fram að sú innleiðing sem frumvarpið gerir ráð fyrir sé enn háð óvissu.

Ekki verður betur séð en að í ýmsu tilliti sé vikið frá lágmarkskröfum tilskipananna í frumvarpsdrögunum, sem hafa mun íþyngjandi áhrif fyrir framleiðendur og innflytjendur. Í því samhengi er umfjöllun um mat á áhrifum frumvarpsins ófullnægjandi enda er þar ekki gerð tilraun til að leggja fjárhagslegt mat á áhrifin af samþykkt frumvarpsins fyrir framleiðendur og innflytjendur. Verður reyndar ekki betur séð en að í vinnslu sé mat á fjárhagsáhrifum á sveitarfélög í samráði við Samband íslenska sveitarfélaga. Miðað við orðalag ákvæða frumvarpsins er hins vegar ljóst að útvíkkun framleiðendaábyrgðar muni hafa fjárhagsleg áhrif á atvinnurekendur. Í ljósi þess að ekkert mat liggur fyrir á þeim áhrifum er engin leið til að leggja mat á hvernig umhverfislegur ávinningur af samþykkt frumvarpsins muni koma niður á fyrirtækjum. Ekki er gerð minnsta tilraun til að áætla áhrif frumvarpsins á verðlag. Virðist þannig lagt upp með að samþykkt frumvarpsins verði gerð í nokkurri blindni hvað áhrif varðar. Er í þessu samhengi rétt að benda á svohljóðandi ákvæði 3. mgr. 8. gr. tilskipunar 2008/98/EB:

Þegar rýmkaðri ábyrgð framleiðanda er beitt skulu aðildarríkin taka tillit til tæknilegs og efnahagslegs framkvæmanleika, sem og til heildaráhrifanna á umhverfið, heilbrigði manna og samfélagið og virða þörfina til að tryggja eðlilega starfsemi innri markaðarins.

III. Söfnun á víðavangi

FA vekur athygli á ákvæði 2. gr. draganna þar sem kveðið er á um framleiðendaábyrgð á plastvörum. Framleiðendaábyrgð er að stofni til ekki nýmæli enda er sú ábyrgð við lýði hér á landi og endurspeglast m.a. í starfsemi Úrvinnslusjóðs, þar sem FA á fulltrúa í stjórn ásamt þrennum öðrum atvinnuvegasamtökum; Samtökum iðnaðarins, Samtökum verzlunar og þjónustu og Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi.

Hins vegar er í umræddu ákvæði vísað til skyldu framleiðenda og innflytjenda á plastvörum hvað varðar fræðslu og kostnað við söfnun á víðavangi. Eins og fram kom m.a. á fundi hagsmunasamtaka með umhverfisráðherra 27. janúar síðastliðinn, þar sem fjallað var um drögin er margt óljóst um hvað þetta felur í sér og hvernig kvöð þessi verði útfærð í framkvæmd sem og kostnaður við þá aðgerð. Má sem dæmi nefna að óvissa er um hvernig kostnaður verður aðgreindur frá öðrum kostnaði við söfnun á öðrum úrgangi á víðavangi og skipulag og framkvæmd kann að vera mismunandi á milli ólíkra svæða. Þá þarf jafnframt að hafa í huga að í 2. mgr. greinar 8a í tilskipun 2008/98/EB virðist lágmarkskröfunni vera lýst á eftirfarandi hátt (á ensku):

Member States shall take the necessary measures to ensure that the waste holders targeted by the extended producer responsibility schemes established in accordance with Article 8(1), are informed about waste prevention measures, centres for re-use and preparing for re-use, take-back and collection systems, and the prevention of littering. Member States shall also take measures to create incentives for the waste holders to assume their responsibility to deliver their waste into the separate collection systems in place, notably, where appropriate, through economic incentives or regulations.

(Undirstrikun FA)

Að mati FA er mikilvægt að kvaðirnar séu útfærðar nánar. Samkvæmt ákvæðinu eins og það stendur í drögunum er algjörlega óljóst hvernig framkvæmdin verður og hvaða ábyrgð það raunverulega er sem framleiðendur og innflytjendur eiga að takast á hendur. Þá er alfarið óljóst hvernig fjármögnun hreinsunar á rusli á víðavangi á að hvetja til þess að handhafi úrgangs skili honum á réttan stað og má jafnvel halda því fram að slík fjármögnun hvetji frekar til þess að úrgangur sé skilinn eftir á víðavangi með það fyrir augum að aðrir, fjármagnaðir aðilar geti sinnt hreinsunarstörfum. Slíkt væri vart í samræmi við hringrásarhagkerfið sem ætlunin er að skapa í því skyni að „slíta tengslin milli hagvaxtar og myndunar úrgangs.“ Vekur jafnframt athygli að hreinsun á víðavangi er ekki meðal dæma um aðgerðir í viðaukum í tilskipun 2008/98/EB auk þess sem hún fellur afar illa að ákvæðum 10. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 um aukna vitund neytenda.

Í 3. efnismálgrein 2. gr. er kveðið á um skyldu framleiðenda og innflytjenda til að fjármagna söfnun plastvara, þegar þær eru orðnar að úrgangi, í söfnunarkerfum sveitarfélaga eða annarra opinberra aðila. Þar með talinn er kostnaður við nauðsynlega innviði, rekstur þeirra og sérstaka söfnun en jafnframt meðhöndlun úrgangsins í kjölfar söfnunar. Ein og þegar hefur komið fram gerir tilskipun 2008/98/EB m.a. þá lágmarkskröfu að skyldur innflytjenda og framleiðenda og þeirra stofnana sem taka yfir framleiðendaábyrgð séu skilgreindar með skýrum hætti. Ætla verður að tilgangur lágmarkskröfunnar sé m.a. að ganga úr skugga um að það andlag sem fjármagna ber liggi fyrir.

Samkvæmt sérstökum athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins er hún til innleiðingar á 8. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 en þar er hins vegar enga nánari skilgreiningu á kostnaðarpáttunum að finna. Hafa verður í huga að pólitískar áherzslur hafa mikil áhrif á hvernig sveitarfélögum er stjórnað, þ.m.t. hvaða áherslur þau leggja á úrgangsmál. Fáar hömlur virðast settar við því að metnaðarfull sveitarstjórn taki ákvarðanir sem t.d. fela í sér innviðauppbyggingu án tillits til fjárhagslegs grundvallar. Verði fyrirkomulagið lögfest með þessum hætti mun í raun opnast krani fyrir sveitarfélög til að ráðast í verkefni í úrgangsmálum á kostnað framleiðenda og innflytjenda, í bága við ákvæði 3. mgr. 8. gr. sbr. c-liðar greinar 8a í tilskipun 2008/98/EB, sem er svohljóðandi (á ensku):

Member States shall take the necessary measures to ensure that the financial contributions paid by the producer of the product to comply with its extended producer responsibility obligations:

[...]

(c) do not exceed the costs that are necessary to provide waste management services in a cost-efficient way. [...].

Af drögunum má ætla að það verði í höndum sveitarfélaga að ákveða hvernig söfnun og innviðum verði háttað. Þar með verða innflytjendur og framleiðendur óhjákvæmilega settir í þá stöðu að þurfa að fjármagna kostnað sem leiðir af ákvörðunum annarra. Til mótvægis gerir FA þá kröfu að þeim sem bera framleiðendaábyrgðina (beina eða óbeina) standi sá kostur til boða að taka söfnunina að sér sjálfir eða ráða aðra en sveitarfélögin til að annast hana. Að öðrum kosti verður raunhæft aðhald með kostnaði ekki til staðar. Ekkert segir að sveitarfélögin séu sjálfkrafa bezt til þess fallin að annast söfnun og skipuleggja hana með hagkvæmum hætti.

Í ýmsum ákvæðum 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að framleiðendur og innflytjendur beri fjárhagslega ábyrgð á fræðslu án þess að inntak hennar og umfang sé nákvæmlega skilgreint. Þar á meðal er fræðsla um ýmis atriði sem snerta einnota plastvörur og til notenda veiðarfæra úr plasti. Ábyrgðin á fræðslunni er framlengd til Úrvinnslusjóðs og að því er virðist að hluta til Umhverfisstofnunar. En hvar liggja ytri mörk fræðslunnar sem fjármagna ber? Fáar vísbendingar er um það að finna aðrar en þau markmið sem Úrvinnslusjóði ber að vinna að. Að mati FA er nauðsynlegt að settur verði traustari grundvöllur undir þá fræðslukostnaðarliði sem fjármagna ber en það mætti e.t.v. gera með því að skylda Úrvinnslusjóð til setja fram árlega fræðsluáætlun þar sem fjármögnun er skilgreind, sem hljóta þurfi samþykki stjórnar sjóðsins.

Að mati FA er mikilvægt að fyrir liggi útfærsla á þessum kvöðum enda er með öllu óljóst hvernig framkvæmdin verður að teknu tilliti til núverandi ákvæðis í fyrirliggjandi drögum.

IV. Gjaldtaka

Í 16. 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. FA ítrekar, að marggefnu tilefni, að mikilvægt er að skilgreina nánar hvaða þjónustu slíkt gjald skuli standa undir. Alltof mörg álitamál hafa komið upp við töku þjónustugjalda opinberra aðila á undanförunum árum. Vísar FA m.a. til erindis umboðsmanns Alþingis til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra, dags. 29. desember 2020, um þau álitafni sem uppi eru.

Félagsmenn FA 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 telur FA 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.

Jafnframt má benda 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 lögð til breyting á þá vegu að sveitarfélögum verði skylt að innheimta þóknun fyrir meðhöndlun úrgangs og tekur FA undir þau sjónarmið að nauðsynlegt er 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 þau áhrif í endanlegu frumvarpi til laga.

Hvað ákvæði 18. gr. varðar ítrekar FA framanritað, sbr. 2. gr., um kröfur á grundvelli framleiðendaábyrgðar að fjármagna hreinsun á rusli á víðavangi og þann óskýrleika sem slík almenn tilvísun hefur í för með sér, sér í lagi hvað varðar kostnað og aðgreiningu frá kostnaði við aðra óskylda hreinsun utan framleiðendaábyrgðar.

V. Gildistaka

Hvað varðar gildistökuákvæði í 40. gr. draganna telur FA að sá tími sé verulega knappur og vandséð að þeim aðilum sem munu taka á sig verulegar auknar kvaðir á grundvelli fyrirliggjandi tillagna gefist svigrúm til að takast á við þær kröfur, innleiða breytingar í starfsemi sinni eða koma upp fullnægjandi innviðum til meðhöndlunar á úrgangi. Að mati félagsins er mikilvægt að gildistakan verði ekki fyrr en svo að öllum aðilum verði unnt að bregðast við breytingum á fullnægjandi og ábyrgan hátt.

VI. Staða Úrvinnslusjóðs

Að gefnu tilefni telur FA ástæðu til að víkja að álitamálum er viðkoma starfsemi Úrvinnslusjóðs enda er í fyrirliggjandi drögum víða vikið að starfsemi og hlutverki sjóðsins. Þá eru víða lögð til ný verkefni fyrir sjóðinn og því er ljóst að starfsemi hans mun taka breytingum og verkefni aukast. Í því samhengi telur félagið mikilvægt að áréttta þá óvissu sem uppi hefur verið um nokkurt skeið um starfsskilyrði Úrvinnslusjóðs. Henni er lýst m.a. í erindi fulltrúa atvinnulífsins í stjórn sjóðsins, dags. 6. janúar 2020, sem sent var bæði umhverfis- og auðlindaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Eins og fram kemur í því erindi er að mati samtakanna fernra uppi sú staða að forsendur þær sem núverandi starfsemi Úrvinnslusjóðs grundvallast á séu brostnar og hafi verið svo í nokkurn tíma. Óhætt er að fullyrða að samstarf ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífs hefur hingað til verið afar farsælt. Nú hefur því samstarfi hins vegar verið stefnt í voða, bæði með heimfærslu sjóðsins undir ákvæði laga um opinber fjármál sem og óásættanlegum drætti á að bregðast við siendurteknum ábendingum um þá stöðu sem málið er komið í.

Eins og áður segir fela fyrirbyggjandi frumvarpsdrög í sér að auka við verkefni Úrvinnslusjóðs í takt við frekari skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum og á grundvelli hringrásarhagkerfisins. Ætla verður að þau áform hafi einmitt komið til vegna þess hve samstarf ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífs hefur gengið vel á vettvangi sjóðsins. Á sama tíma eru forsendur samstarfsins hins vegar í raun brostnar og það þrátt fyrir að framangreind samtök í atvinnulífinu hafi lýst yfir ríkum vilja til að viðhalda því. Ef ekki finnst lausn á þessum vandkvæðum, er það skoðun FA og annarra samtaka atvinnurekenda sem aðild eiga að stjórn sjóðsins að sjóðurinn geti ekki að óbreyttu tekið við nýjum verkefnum.

Á áðurnefndum fundi umhverfisráðherra með hagsmunaaðilum og embættismönnum 27. janúar sl. kom fram í máli fulltrúa umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að stefnt væri að lagabreytingum sem myndu eyða umræddri óvissu um stöðu og verkefni sjóðsins. FA telur það vera grundvallarskilyrði fyrir farsælu framhaldi málsins að samhliða þeim breytingum á löggjöf sem lagðar eru til með þessum frumvarpsdrögum verði fundin lausn sem gerir Úrvinnslusjóði fært, að teknu tilliti til krafna EES-samningsins um framleiðendaábyrgð í úrvinnslumálum, að starfa áfram á grundvelli þess samstarfs sem um langa hríð hefur tryggt árangursríka niðurstöðu í úrvinnslumálum á Íslandi.

Virðingarfyllt,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA