

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir,
nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, burðarpokar).

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Kjartan Ingvarsson frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu og Sigríði Víðis Jónsdóttur, aðstoðarmann umhverfis- og auðlindaráðherra, Guðjón Bragason og Bryndísi Gunnlaugsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Björn Hafstein Halldórsson frá Sorpu bs., Gunnar Dofra Ólafsson frá Viðskiptaráði Íslands og Benedikt S. Benediktsson frá SVÞ – Samtökum verslunar og þjónustu.

Nefndinni bárust umsagnir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunar og þjónustu, Sorpu bs. og Viðskiptaráði Íslands.

Með frumvarpinu er 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, leidd í íslenskan rétt. Í frumvarpinu er kveðið á um markmið um notkun á burðarpokum úr plasti. Þá eru í frumvarpinu lagðar til ákveðnar ráðstafanir til þess að draga úr notkun burðarpoka úr plasti, annars vegar 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 og hins vegar að frá og með 1. janúar 2021 verði óheimilt að afhenda burðarpoka úr plasti hvort sem endurgjald komi fyrir eða ekki.

Innleiðing – gengið lengra en tilskipun gerir ráð fyrir.

Bent var á að ákvæði frumvarpsins um bann við afhendingu burðarpoka án endurgjalds á sölustöðum óháð því úr hvaða efni þeir eru gengi lengra en Evróputilskipunin gæfi tilefni til. Ástæða þessa væri óljós sem og markmiðið með því að útvíkka bannið yfir allar tegundir burðarpoka.

Frumvarpið gengur lengra en lágmarkskröfur tilskipunarinnar gera ráð fyrir á þremur sviðum. Í fyrsta lagi er það krafa um endurgjald fyrir alla burðarpoka óháð efni en sú skylda nær einungis til þunnra burðarpoka úr plasti samkvæmt tilskipuninni. Í öðru lagi nær frumvarpið til hefðbundinna burðarpoka úr plasti óháð þykkt þeirra en tilskipunin tekur til burðarpoka úr plasti sem eru þynnri en 50 míkrón. Þá er aðildarríkjum heimilt að undanskilja þynnstu pokana sem eru þynnri en 15 míkrón. Í þriðja lagi er í frumvarpinu lagt til að óheimilt verði að afhenda burðarpoka úr plasti, hvort sem er með eða án endurgjalds á sölustöðum vara frá og með 1. janúar 2021. Samkvæmt tilskipuninni er aðildarríkjum heimilt að velja til hvaða aðgerða er gripið til þess að stuðla að því að dregið verði úr notkun á burðarpokum úr plasti en slíkar aðgerðir geta falið í sér notkun á efnahagslegum stjórntækjum, svo sem verðlagningu, sköttum og markaðshindrunum.

Nefndin áréttar að skv. b-lið 3. mgr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála sem settar eru af forsætisnefnd Alþingis, sbr. 37. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, skal í greinargerð með frumvarpi koma fram að hvaða marki frumvarpið hafi að geyma frávík frá

upphaflegu EES-gerðinni. Þá skal sérstaklega tilgreint ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun. Í greinargerð frumvarpsins er þess getið að með frumvarpinu sé gengið lengra en nauðsynlegt er við innleiðingu tilskipunarinnar en hvergi er að finna rökstuðning fyrir því að sú leið sé valin. Nefndin beinir því til ráðuneytisins að tryggja að nefndum reglum sé fylgt. Nefndin óskaði eftir rökstuðningi frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti hvað þetta varðar.

Ráðuneytið benti á að nauðsynlegt er að takast af krafti á við plastmengun og neyslu. Með banni á afhendingu burðarpoka án endurgjalds óháð efni sé lögð áhersla á mikilvægi fjölnota poka en nauðsynlegt sé að auka hlut þeirra, draga úr ofnotkun burðarpoka og koma í veg fyrir að ein einnota neysla færist yfir á aðra. Í því samhengi bendir nefndin á að fram kom á fundi nefndarinnar að ef sett er vax á bréfpoka, t.d. fyrir merki verslunar, er ekki hægt að endurvinnna pokann.

Varðandi það að frumvarpið taki til allra plastpoka óháð þykkt benti ráðuneytið á að aðildarríki væru hvött til að undanskilja ekki þynnstu pokana, þ.e. þá sem eru þynnri en 15 míkrón. Ísland verði við þeirri hvatningu auk þess sem plastpokar sem séu þykkari en 50 míkrón falli undir ákvæði frumvarpsins. Með því að láta frumvarpið ná til burðarpoka óháð þykkt sé stuðlað að því að notkun á burðarpokum úr plasti dragist saman. Ef ákveðnar þykktir væru undanskildar sé viss hættu á að notkun á þeim burðarpokum aukist þar sem þeir verði notaðir í stað þeirra sem búið sé að banna.

Ráðuneytið benti á að aðildarríkjum væri heimilt að velja til hvaða aðgerða væri gripið til þess að draga úr notkun burðarpoka úr plasti en ein af slíkum aðgerðum væri bann við afhendingu slíkra poka. Með því að leggja til að bannað verði frá og með 1. janúar 2021 að afhenda burðarpoka úr plasti á sölustöðum vara óháð því hvort endurgjald komi fyrir séu send skýr skilaboð um að draga skuli úr notkun á burðarpokum úr plasti.

Nefndin tekur undir framangreind sjónarmið ráðuneytisins og leggur jafnframt áherslu á nauðsyn þess að samfélagið allt leggist á árar með að nýta umhverfisvænni valkosti.

Staðsetning ákvæða í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Fram kom að betur færi á því að ákvæðum frumvarpsins yrði fundinn staður í lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, heldur en í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, þar sem með frumvarpinu væri verið að leggja til úrgangsforvarnir. Bent var á að ákvæði frumvarpsins væru á flestan hátt eðlisólík markmiðum og umgjörð laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 55/2003 gilda lögin um meðhöndlun úrgangs sem er skilgreindur sem hvers kyns efni eða hlutir sem handhafi úrgangs ákveður að losa sig við, ætlar að losa sig við eða er gert að losa sig við. Nefndin bendir á að með innleiðingu á tilskipuninni er verið að leggja til nýjar skyldur og kvaðir varðandi tiltekna vöru, þ.e. burðarpoka úr plasti, en ekki eingöngu verið að kveða á um meðhöndlun á vörunni þegar hún er orðin að úrgangi. Með vísan til þessa tekur nefndin undir með ráðuneytinu að betur fari á því að kveða á um þessar skyldur varðandi burðarpoka úr plasti í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu liggur fyrir að Ísland mun á næstu árum innleiða tilskipun ESB um takmörkun á ýmsum plastvörum en gert er ráð fyrir að hún verði samþykkt innan Evrópusambandsins vorið 2019. Í tengslum við þá innleiðingu verði skoðað hvort ástæða sé til að setja sér lög um plastmálefni og færa þá ákvæði um burðarpoka í þau lög.

Fram kom að óljóst væri hvaða opinberi aðili ætti að framfylgja ákvæðum kafla um burðarpoka enda félli stór hluti þeirra fyrirtækja, sem ákvæði frumvarpsins beindust að, ekki undir eftirlit heilbrigðisnefnda. Varðandi eftirlit með ákvæðum um burðarpoka bendir nefnd-

in á að skv. 51. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir annast Umhverfisstofnun eftirlit með framkvæmd laganna, þ.m.t. þeim ákvæðum um burðarpoka sem hér er lagt til að bætist við lögin. Það er stofnunarinnar að útfæra með hvaða hætti hún stendur að eftirlitinu.

Gildistaka.

Í 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um að lögin öðlist gildi 1. júlí 2019, nema ákvæði c-liðar 4. gr. (37. gr. c) sem öðlast gildi 1. janúar 2021.

Samkvæmt b-lið 4. gr. frumvarpsins er óheimilt að afhenda burðarpoka án endurgjalds á sölustöðum vara og skal gjaldið vera sýnilegt á kassakvittun.

Á undanförnum misserum hafa þónokkrar verslanir gripið til aðgerða í þeim tilgangi að skipta út einnota burðarpokum og fagnar nefndin sérstaklega því framtaki. Fram kom að verslunarfyrirtæki skipuleggja innkaup rekstrarvara, þar á meðal burðarpoka, með nokkrum fyrirvara og sé álitamál hvort forsendur verði til innheimtu gjalds vegna afhendingar hnútapoka, þ.e. þunnra burðarpoka úr plasti sem gjarnan liggja frammi í grænmetisdeildum verslana. Fyrirtæki kunni því að standa frammi fyrir því að farga nokkrum birgðum af pokum sem þegar séu til en það sé ekki til þess fallið að stuðla að því að frumvarpið nái tilgangi sínum. Til þess að vinna gegn soun verðmæta og stuðla að góðri sátt um efni frumvarpsins sé lagt til að gildistöku b-liðar 4. gr. frumvarpsins verði frestað um tvo mánuði.

Nefndin telur brýnt að ná viðtækri sátt um efni frumvarpsins og leggur því til að gildistöku b-liðar 4. gr. verði frestað til 1. september 2019. Nefndin leggur hins vegar áherslu á að markmið frumvarpsins er að draga úr notkun á burðarpokum úr plasti. Í þessu ljósi áréttar nefndin mikilvægi þess að fyrirtæki bregðist hratt við, t.d. með því að hefja gjaldtöku fyrir alla burðarpoka úr plasti sem fyrst, sem og hraði eins og kostur er skiptum á plastpokum fyrir aðra umhverfisvænni kosti, bæði hvað varðar plastpoka sem eru fáanlegir á afgreiðslukössum verslana og hnútapoka.

Að lokum.

Í a-lið 4. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um markmið um notkun burðarpoka úr plasti. Þar er kveðið á um að stefnt skuli að því að eigi síðar en 31. desember 2019 verði árlegur fjöldi burðarpoka úr plasti sem hver einstaklingur notar 90 eða færri og 40 eða færri eigi síðar en 31. desember 2025. Ákvæði þetta er í samræmi við 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar um ráðstafanir aðildarríkja til að ná fram viðvarandi minni notkun á þunnum burðarpokum úr plasti á yfirráðasvæði sínu. Nefndin áréttar mikilvægi þess að markmiðum þessum verði náð, m.a. með vísan til þess að plastpokar sem verða að úrgangi ógna vistkerfum og lífríki í vatni og sjó. Með hliðsjón af því að lögum er almennt ætlað að gilda til framtíðar telur nefndin betur fara á því að tölulegum og tímasettum markmiðum sé komið fyrir í reglugerð. Leggur nefndin því til breytingu á a-lið 4. gr. þess efnis að stefnt skuli að því að ná tilteknum tölulegum markmiðum um notkun burðarpoka úr plasti. Þá sé ráðherra heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um töluleg markmið varðandi notkun burðarpoka úr plasti. Við setningu slíkra markmiða skuli m.a. höfð hliðsjón af kröfum í löggjöf Evrópusambandsins, stefnu um meðhöndlun úrgangs og svæðisáætlunum sveitarfélaga.

Þá eru gerðar nokkrar breytingar lagatæknilegs eðlis.

Fram kom á fundi nefndarinnar að burðarpokar úr plasti væru einungis lítið brot af þeim vanda sem leiðir af plastnotkun og neyslu. Nefndin tekur undir að þörf er á umfangsmiklum aðgerðum og hugarfarsbreytingu í samfélaginu svo að draga megi úr plastmengun. Að mati nefndarinnar er frumvarpið hins vegar ótvírætt skref í rétta átt í baráttunni gegn plasti.

Í ljósi framangreindra sjónarmiða leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 3. gr. bætist nýr liður, a-liður, svohljóðandi: 7. tölul. 5. gr. laganna orðast svo: **töluleg markmið um notkun burðarpoka úr plasti.**
2. Við 4. gr.
 - a. Í stað efnismálgreinar í a-lið komi tvær nýjar málgreinar, svohljóðandi:

Stefnt skal að því að ná tilteknum tölulegum markmiðum um notkun burðarpoka úr plasti.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um töluleg markmið varðandi notkun burðarpoka úr plasti, sbr. 5. gr. Við setningu tölulegra markmiða skal m.a. höfð hliðsjón af kröfum í löggjöf Evrópusambandsins, stefnu um meðhöndlun úrgangs og svæðisáætlunum sveitarfélaga.
 - b. Í stað orðanna „á burðarpokum“ í fyrirsögn í c-lið komi: **burðarpoka.**
3. Í stað „XX.“ í 5. gr. komi: **II.**
4. Á eftir orðinu „ákvæði“ í 6. gr. komi: **b-liðar 4. gr. (37. gr. b) sem öðlast gildi 1. september 2019 og.**

Hanna Katrín Friðriksson skrifar undir nefndarálit þetta með fyrirvara um að í þessu máli og öðrum sem tengjast markmiðum um að draga úr plastpokanotkun verði litið til tillagna starfshóps fulltrúa stjórnvalda og atvinnulífs frá 2016 og einnig að stofnað verði til samstarfs verslunar og Umhverfisstofnunar sem m.a. undirbúi að stýra neytendum frá plastpokum í ríkari mæli með verðlagningu samhliða því að leggja áherslu á fræðslu og nýsköpun.

Bergþór Ólason og Karl Gauti Hjaltason voru fjarverandi við afgreiðslu málsins. Jón Gunnarsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álitid í samræmi við 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Björn Leví Gunnarsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur álitid þessu.

Alþingi, 2. apríl 2019.

Jón Gunnarsson,
form.

Ari Trausti Guðmundsson,
frsm.

Hanna Katrín Friðriksson,
með fyrirvara.

Helga Vala Helgadóttir.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Rósa Björk Brynjólfssdóttir.

Vilhjálmur Árnason.