

Alþingi
b/t umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8 – 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 9. janúar 2014

**VARÐAR: UMSÖGN UM FRV. UM BREYTINGAR Á LÖGUM UM MEÐHÖNDLUN ÚRGANGS, 215. MÁL
(DRÖG TIL KYNNINGAR).**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 9. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögn SORPU bs. um ofangreint mál.

Að beiðni SORPU bs. var umsagnarfræstur framlengdur til 8. janúar og þakkar SORPA það svigrúm sem þannig gefst til vandaðri umfjöllunar en ella. Þó er rétt að áréttta að ekki er hægt að ætlast til þess að umsagnaraðilar veiti umsagnir um jafn umfangsmikið og mikilvægt mál á einungis nokkrum dögum eins og upphaflega var stefnt að. Umsögn SORPU er skipt í tvennt, annars vegar almennar athugasemdir og síðan nokkrar athugasemdir við einstakar greinar.

Almennt um frumvarpið.

Mikið framfaraskref er stigið með því að afnema núverandi kerfi fyrir móttöku á raf- og rafeindatækjaúrgangi og færa undir starfsemi Úrvinnslusjóð. Gera má ráð fyrir mikilli einföldun og meiri skilvirkni við þessa breytingu. Það sætir hins vegar nokkurri furðu að á sama tíma skuli taka upp niðurlagt kerfi raftækjaúrgangs fyrir einnota drykkjarvöruumbúðir. Það kerfi sem hér hefur verið notað fyrir einnota drykkjarvöruumbúðir er á heimsælikvarða og því undarlegt að hætta þeim góða árangri sem þar hefur náðst. Nær væri að sníða agnúa af núverandi kerfi séu þeir einhverjir og standa vörð um góðan árangur kerfisins.

Ákvæði um sérsöfnun á úrgangi frá heimilum er fjárhagslega verulega íþyngjandi fyrir sveitarfélögin og vandséð hvers vegna löggjafinn telur sig þurfa að smástýra því hvernig sveitarfélög hyggjast ná markmiðum í úrgangsmálum. Fyrirskrift um það hvað og hvernig skal nákvæmlega hirða við „húsvegg“ íbúa er óþolandi afskiptasemi af framkvæmd sveitarfélagsins á þjónustu sem sveitarfélagi ber að veita. Ekki fylgja þessu ákvæði neinar líftímagreiningar eða kostnaðargreiningar sem þó verður að telja sjálfsagt að sé lagt fram með jafn íþyngjandi ákvæðum. Slík líftíma- og kostnaðargreining er auk þess í anda rammatilskipunar um úrgang sem ætlunin er að lögfesta með frumvarpi þessu. Á það er einnig rétt að benda í þessu sambandi að skv. rammatilskipun um úrgang er heimilt að víkja frá ákvæðum þess ef hægt er að leiða fyrir því umhverfisleg, fjárhagsleg eða samfélagsleg rök í anda líftímagreiningar. Engin tilraun er gerð til þess af hálfu umhverfis- og auðlindaráðuneytis að nýta slíkt svigrúm við þessa lagasetningu.

Ákvæði um töluleg markmið og viðmiðanir eru jafnframt fjárhagslega mjög íþyngjandi fyrir sveitarfélögin, sérstaklega þar sem í frumvarpinu er um óútfylltan tékka að ræða. Ekki eru settir neindir

fyrirvarar um vald ráðherra til að setja fram markmið sem sveitarfélögunum er ætlað að ná eða gerð nein krafa um hvað má kosta fjárhagslega eða umhverfislega að ná settum markmiðum. Þannig er ráðherra leyfilegt að setja markmið um 100% árangur án þess að fyrir markmiðinu séu færð nokkur umhverfisleg, samfélagsleg eða fjárhagsleg rök. Ekki er heldur gerð krafa um að einhver kostnaðargreining fylgi slíkri markmiðaskilgreiningu ráðherra. Á það er einnig að benda að ekki er skilgreint í lögunum hvort sveitarfélög geta sameinast um að ná tölulegum markmiðum eða hvort hvert og eitt þarf að ná markmiðum. Sé ætlunin sú að hvert og eitt sveitarfélag nái markmiðum má búast við því að kostnaður verði verulegur umfram það ef sveitarfélög sameinast um að ná markmiðum. Í því ljósi verður að kveða skýrt á um að sveitarfélögin geti náð markmiðunum samaneiginlega.

Samband íslenskra sveitarfélaga, einstök sveitarfélög, byggðasamlög og fyrirtæki á vegum sveitarfélaga hafa ítrekað kallað eftir skýrri afmörkun á ábyrgð sveitarfélaganna á málaflokknum. Óskýr ábyrgðarskipting er ávísun á deilu- og klögumál, gerir málaflokkinn dýrari en nauðsynlegt er og setur allar fyrirhugaðar fjárfestingar sveitarfélaganna í uppnám. Undanfarin ár hafa t.d. sveitarfélögin hér á höfuðborgarsvæðinu unnið að byggingu gas- og jarðgerðarstöðvar sem taka á við öllum lífrænum úrgangi frá heimilum til endurvinnslu. Óskýrleiki á ábyrgð og möguleikar á núningi milli sveitarfélaga og einkaaðila setja þá fjárfestingu í algert uppnám. Því hlýtur það að vera lágmarkskrafa að ef sveitarfélögin bera ábyrgð á settum markmiðum hafi þau skýrar og afdráttarlausar heimildir til að haga málum eins og þeim þykir best og hagkvæmast hverju sinni.

Eins og svo oft áður mætti mat á kostnaðaráhrifum frumvarpsins á sveitarfélögin vera vandaðra. Frekar létt er skautað yfir hugsanlegan kostnað í fylgiskjali 1 með frumvarpinu og í raun ekki lagt sjálfstætt mat á kostnaðarauka sveitarfélaga. Sveitarfélögin og fyrirtæki þeirra þurfa að taka tillit til ýmissa þátta í rekstri og hafa ekki óendanlega möguleika til að leggja nýjar álögur á íbúa vegna illa ígrundaðra krafna. Því er eftirfarandi fullyrðing úr Fylgiskjali I með ólíkindum „Sveitarfélögin geta mætt útgjaldaaukningu með því að hækka sorpgjöld en samkvæmt frumvarpinu skulu sveitarfélög innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs.“ Má spyrja hvort viðhorf ráðuneytis umhverfis- og auðlindaráðuneytis til fjárhags sveitarfélaga endurspeglar slíkri framsetningu.

Ábendingar við einstakar greinar í frumvarpinu.

<p>1. gr. frv. <i>Markmiðsgreinar eiga að vera hnitmiðaðar en sú er ekki raunin hér. Tilraun til umorðunar er hér til hliðar:</i></p>	<p>Markmið laga þessara eru að:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. tryggja að úrgangsstjórnun og meðhöndlun úrgangs fari þannig fram að ekki skapist hætta fyrir heilbrigði manna og dýra og að umhverfið verði ekki fyrir skaða b. úrgangsstjórnun verði markviss og hagkvæm og að úrgangur sem til fellur fái viðeigandi meðhöndlun c. stuðla að sjálfbærri auðlindanotkun með aðgerðum og fræðslu til að draga úr myndun úrgangs d. auka nýtingu hráefna úr úrgangi sem fellur til og e. handhafar úrgangs greiði kostnaðinn við meðhöndlun úrgangs. <p>Að áliti SORPU myndi ofangreind framsetning markmiðsákvæðisins endurspegla vel þá lífsferilshugsun sem fram kemur í rammatilskipun um úrgang.</p>
<p>3.gr., skilgreiningar, liður 2</p>	<p>Í skilgreiningunni kemur fyrir hugtakið „uppvinnsla“ án þess að það sé skýrt hvað átt er við. Nauðsynlegt er að skilgreina hugtakið.</p>

<p>3.gr., skilgreiningar, liður 5</p>	<p>SORPA bs., gerir athugasemd við skilgreiningu á „lífrænum úrgangi“. Af skilgreiningunni má skilja að t.d. sambærilegur úrgangur frá skólum, hótélum eða almennum fyrirtækjum teljist ekki lífrænn úrgangur. <u>Ómögulegt er að skilja hvers vegna uppruni úrgangsins eigi að ráða því hvort hann telst lífrænn eða ekki – það eru eiginleikar efnisins sem að ráða því hvort efnið telst lífrænt eða ekki.</u> Í þessa skilgreiningu vantar einnig annan lífrænan úrgang eins og bleyjur, kattasand, ryksugupoka eða úrgang frá tólmstundastarfi eins og hestamennsku. Eins og skilgreiningin er í frumvarpinu þá er þessi lífræni úrgangur undanþegin kröfum sem settar eru um lífrænan úrgang án þess að nein rök séu færð fram fyrir þessari skiptingu.</p>
<p>2. grein (3. gr. laganna 55/2003)</p>	<p>b. SORPA leggur til að hugtakið „<u>sérstök söfnun</u>“ orðist svo: söfnun þar sem einum eða fleiri úrgangsflokkum er haldið aðskildum frá öðrum úrgangi, á einhverjum tímapunkti í söfnun eða flokkun úrgangs, eftir tegund og eðli til að auðvelda tiltekna meðhöndlun.</p> <p>Skýring á tillögunni er sú að sveitarfélögin telja mikilvægt að tryggja að hugtakið sérstök söfnun verði ekki túlkað svo þröngt að þess verði krafist að halda hverjum og einum úrgangsflokki aðskildum frá öðrum úrgangi á upprunastað. Markmiðið þarf hins vegar að vera að tryggja að ekki sé blandað saman úrgangsefnum sem leiða til þess að endurvinnsla verður illgerleg. Til dæmis er óæskilegt að blanda saman pappa/pappír og lífrænum úrgangi eða plasti og pappa/pappír þótt ekkert sé á hinn bóginn athugavert við að safna plasti og málmum eða gleri og málmum í sama sorpilát.</p>
<p>SORPA leggur til að ný grein með bannákvæðum bætist við frumvarpið í stað 2. og 3. mgr. 5. gr. e. (9. gr.), sem gæti hljóðað á þessa leið:</p>	<p><u>Óheimil meðferð úrgangs.</u></p> <p>Óheimilt er að losa úrgang annars staðar en í sorpilát, þ.m.t. grenndargámar, á söfnunarstöð eða förgunarstað sem starfa samkvæmt lögum þessum. Opin brennsla úrgangs er óheimil. Þetta á þó ekki við um skipulagðar brennur, svo sem áramótabrennur, sem starfsleyfi hefur verið veitt fyrir samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.</p> <p>Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að losa lífrænan úrgang í heimajarðgerð.</p> <p>Við flutning og geymslu úrgangs skal úrgangshafi gæta þess að ekki hljóttist af mengun eða annar skaði fyrir umhverfi.</p> <p>SORPA telur að til viðbótar ofangreindu þurfi að kveða á um sektarheimild eftirlitsaðila, ásamt kostnaðarábyrgð fyrir hreinsunarstarf og rétta förgun úrgangs.</p>
<p>5. gr. f. Endurnotkun og endurvinnsla.</p>	<p>Lögin kveði á um að endurvinnslutunnur verði valkvæðar fyrir íbúa, ef sveitarstjórn telur það heppilegt, en einnig verði hægt að fyrirskipa í samþykkt skv. 8. gr. laganna að allir fasteignaeigendur hafi endurvinnslutunnu og greiði fyrir það sérstakt gjald. Þar sem söfnun úrgangs er nærþjónusta sem sveitarfélögin bera ábyrgð á þarf mjög sterk rök til þess að lögfesta að sveitarfélögum beri að viðhafa eina tiltekna aðferð til að ná settu markmiði um flokkun úrgangs. Með slíkri framsetningu er aðalatriðið flokkun en ekki endurvinnsla eins og markmiðið á að vera. <u>Flokkun og söfnun árgangs er verkfæri til að ná markmiðum um endurvinnslu en ekki markmið i sjálfu sér.</u> Þessi framsetning mun jafnframt hindra framþróun í málaflokknum en</p>

	<p>erlendis er t.d. þróunin frekar í þá átt að fækka tunnum við íbúðir en hitt. SORPA leggur því áherslu á að markmiðin með endurvinnslu úrgangs séu skýr en að sveitarfélög hafi svigrúm til að ákveða hvar og með hvaða hætti sérsöfnun úrgangs eigi sér stað.</p> <p>Með þeirri framsetningu sem lagt er til í frumvarpinu er í raun verið að slá s.k. grenndargámakerfi sveitarfélaganna af. Mörg sveitarfélög eru með samninga við aðila um rekstur slíkra kerfa og því augljóst að sveitarfélögin geta staðið frammi fyrir skaðabótakröfum. Á það er einnig að benda að grenndargámakerfi er ódýrasta söfnunarkerfið fyrir úrgang. Íbúar höfuðborgarsvæðisins nýta einnig endurvinnslustöðvar SORPU og sveitarfélaganna með um 750.000 heimsóknum á ári, þ.e.a.s. íbúar hafa valið að nýta þá þjónustu. Rekstur endurvinnslustöðva er einnig mun ódýrari en sérsöfnun við húsvegg. Um rekstur þessara stöðva eru einnig samningar við verktaka sem gætu verið í uppnámi verði frumvarpið að lögum.</p>
5. grein i. (13. gr.)	SORPA telur nauðsynlegt að greint verði hér frá ábyrgðaraðila, þ.e. hver eigi að ná þessum markmiðum, og er ráðherra falið mjög mikið reglugerðarvald ef ekkert kemur fram í lögnum um ábyrgð einstakra úrgangshafa.
6. grein (18.gr.)	SORPA leggur til að þessi grein verði skoðuð í tengslum við innleiðingu á tilskipun 2010/75/EB („Industrial Emissions Directive“). Grein 27 í rammatilskipuninni kveður á um lágmarkstæknikröfur fyrir meðhöndlun úrgangs, sem ekki er fjallað um í tilskipun um samþættar mengunarvarnir 96/61/EB, en IED tók við af henni 2010. Ljóst má vera að hér er einungis um lágmarkstæknikröfur fyrir t.d. söfnun eða flutning úrgangs að ræða, tekið er á förgun í IED.
8. grein (19. gr.)	Í ljósi þess að svæðisáætlunum sveitarfélaga er gert að útfæra nánar stefnumörkun um meðhöndlun úrgangs telur SORPA eðlilegt að upplýsingar um úrgang verði sveitarfélögum aðgengilegar beint, án milligöngu Umhverfisstofnunar, til þess að þau geti með viðeigandi hætti sinnt ábyrgðarhlutverki sínu gagnvart söfnun, endurvinnslu og förgun úrgangs.
30. gr. a-j (54.-63 gr.)	<p>SORPA leggur til að greinarnar falli brott, með vísan til þeirra sjónarmiða sem áður eru rakin í umsögninni enda hefur þessi breyting ekkert með innleiðingu rammatilskipunar að gera og því engin ástæða til að skoða ekki málið frekar. Ljóst er að um yrði að ræða flókið lagaumhverfi sem hætta er á að skili ekki árangri. SORPA telur ekki ásættanlegt að hverfa frá því góða fyrirkomulagi sem nú er á söfnun og meðhöndlun drykkjarvöruumbúða.</p> <p>SORPA telur að ef 30. gr. verður að lögum þurfi að kveða skýrt á um skyldu skilakerfa til að taka við öllum skilagjaldsskyldum umbúðum óháð skilakerfi. Jafnframt þarf þá að skilgreina hvernig skal haga uppgjöri milli skilakerfa. Þetta eru þau atriði sem ekki var hægt að leysa í skilakerfi raftækja og enn ein ástæða þess að óráðlegt er að halda út á þessa braut með nokkra tegund úrgangs, drykkjarvöruumbúðir eða annað.</p>
30. gr. B (55. gr.)	SORPA telur að ef 30. gr. verður að lögum þurfi b- liður (55.gr.) að kveða nánar á um lágmarkspjónustu sem skilakerfi þurfi uppfylla. Engan veginn er

	ásættanlegt að skilakerfi þurfi einungis að koma upp 8 móttökustöðvum á öllu landinu til að teljast uppfylla lágmarkskröfur.
30. gr. h (61. gr.)	SORPA telur að ef 30. gr. verður að lögum þurfi h-liður (61. gr.) að kveða á um að fjárhæðin (15 kr.) sæti annað hvort reglulegri endurskoðun eða fylgi verðlagsbreytingum. Vakin er athygli á því að skýringar við ákvæðið passa ekki við efni þess.
30. gr. n (67. gr.)	b-liður 1. mgr. orðist svo: b. vinna úr honum áburð, eða Skýring: Lífrænn úrgangur, svo sem matarleifar frá heimilum og veitingahúsum, er almennt ekki nothæfur til áburðar án undangenginnar meðhöndlunar. Orðalag ákvæðisins opnar á þann möguleika að slíkum úrgangi sé dreift ómeðhöndluðum og er orðalagsbreytingunni ætlað að koma í veg fyrir að slíkt gerist. Ef sveitarfélög eiga að bera ábyrgð á að ná markmiðum skv. 13. gr., sbr. 2. mgr. 30. gr. n., verður að liggja skýrt fyrir að lögin veiti þeim heimild til að fela byggðasamlögum sem þau eiga aðild að að ná settum markmiðum í viðkomandi landshluta. Einnig þarf að liggja fyrir að sveitarfélögin hafi heimildir til þess að beina úrgangi frá fyrirtækjum í tiltekinn farveg í þeim tilgangi að uppfylla þessi markmið. SORPA telur mikilvægt að Alþingi fjalli um hvort ákvæði 5. gr. b og d (6. og 8. gr. svæðisáætlanir og fyrirkomulag söfnunar) veiti sveitarfélögum fullnægjandi heimildir til þessa.
39. gr. (breytingar í lögum um úrvinnslugjald) <i>Lagt er til að grein um stjórn Úrvinnslusjóðs hljóði svo:</i>	Umhverfisráðherra skipar fimm manna stjórn Úrvinnslusjóðs til fjögurra ára í senn. Umhverfisráðherra skipar formann stjórnar og varamann hans án tilnefningar en fjórir meðstjórnendur og jafn margir til vara skulu skipaðir að fenginni tilnefningu viðkomandi aðila, þ.e. einn frá Samtökum iðnaðarins, einn samkvæmt sameiginlegri tilnefningu frá SVP - Samtökum verslunar og þjónustu og Félagi atvinnurekenda og tveir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Varaformaður sem skipaður er af ráðherra eftir tilnefningu stjórnar, skal koma úr hópi stjórnarmanna. Þurfi að kjósa um afgreiðslu mála skal atkvæði formanns ráða úrslitum falli atkvæði jafnt.

Að öðru leyti vísast í umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga um sama mál sem SORPA hefur kynnt sér.

f.h. SORPU bs.
virðingarfyllst,



Björn H. Halldórsson
framkvæmdastjóri