



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 3. maí 2017

1704019SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um br. á úrgangslögum, 333. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 11. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint frumvarp. Frumvarp um sama efni var áður lagt fram á 145. löggjafarþingi en er nú endurflutt með nokkrum breytingum.

Almennt um frumvarpið

Í upphafi þykir ástæða til þess að hrósa umhverfis- og auðlindaráðuneytinu fyrir ítarlegar skýringar með frumvarpinu, þar sem m.a. er gerð grein fyrir niðurstöðu samráðs við sambandið og aðra umsagnaraðila. Slík vinnubrögð eru til fyrirmynda og skipta miklu máli þegar um er að ræða flókin þingmál.

Í umsögn sambandsins til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 8. mars 2017, var í meginatriðum tekið jákvætt í efni frumvarpsins og voru eftirfarandi atriði sérstaklega nefnd í því sambandi:

- Breytt skilgreining á rekstrarúrgangi, sbr. 1. gr.
- Auknar kröfur um skil á upplýsingum um uppruna úrgangs og úrvinnslu þeirra gagna. Athugasemd var hins vegar gerð við gjaldtökuheimild UST, sbr. 4. gr. frv.
- Afmörkun á verksviði Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda gagnvart endurvinnslu skipa, sbr. 15. gr.
- Dregin er til baka tillaga um að bæta inn í löginn ákvæði um heimild Umhverfisstofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir. Sambandið er sammála þeirri afstöðu ráðuneytisins að taka þurfi á því álitaefni í fyrirhuguðu frumvarpi um breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir frekar en í sérlögum. Sambandið áréttar jafnframt þá afstöðu sína að eftirlit með mengandi starfsemi ætti að meginstefnu að vera hjá staðbundnum stjórnvöldum og að heimildir til beitingar þvingunarúrræða þurfi að vera hluti af úrræðum sem eftirlitsaðili getur gripið til, frekar en að slík úrræði verði eingöngu hjá Umhverfisstofnun

Sambandið gerði hins vegar verulega athugasemd við eitt atriði í frumvarpinu, sem snýr að greiðslum til sveitarfélaga fyrir móttöku og geymslu raf- og rafeindatækja, og hefur ekki verið brugðist við óskum sambandsins í því frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Framleiðendaábyrgð vegna raf- og rafeindatækjaúrgangs

Allt frá því að framleiðendaábyrgð á raf- og rafeindatækjaúrgangi var innleidd í úrgangslögin hér á landi árið 2008 hefur verið ágreiningur um framkvæmdina, m.a. um túlkun á inntaki framleiðendaábyrgðar framleiðenda og innflytjenda raftækja. Sú



ákvörðun að fela Úrvinnslusjóði að taka að sér hlutverk skilakerfis fyrir þennan úrgang hefur þó reynst vera farsæl ákvörðun en eftir stendur ágreiningur milli sveitarfélaga og sjóðsins um hvaða þóknun sé eðlilegt að sveitarfélögin fái fyrir meðhöndlun á þessum úrgangi, þ.e. móttöku og geymslu hans.

Löggjafanum gefst nú tækifæri til þess að binda enda á þennan ágreining. Sambandið áréttar að það er ósammála þeim áformum sem lýst er á bls. 15 í skýringum við frumvarpið, að ráðuneytið hyggist beina því til stjórnar Úrvinnslusjóðs að koma með tillögu að lausn á ágreiningi um greiðslur til sveitarfélaga fyrir móttöku og geymslu raf- og rafeindatækja. Engar líkur eru á því að stjórn sjóðsins muni leiða málið til lykta þannig að sveitarfélögin geti sætt sig við niðurstöðuna.

Ítrekuð er sú afstaða sambandsins að núverandi löggjöf feli ekki í sér fullnægjandi innleiðingu á tilskipun ESB um framleiðendaábyrgð á raf- og rafeindatækjaúrgangi. Hlýtur sambandið að kalla eftir því að Alþingi taki skýra afstöðu til breytingartillagna sem sambandið lagði fram í erindi til ráðuneytisins frá 13. janúar 2017 og eru ítrekaðar í þessari umsögn.

Sérstaklega þykir tilefni til þess að þingnefndin fái skýrt svar, helst beint frá Eftirlitsstofnun EFTA, við einni grundvallarspurningu:

Getur það talist fullnægjandi innleiðing á ákvæðum tilskipunarinnar um ábyrgð framleiðenda (e. extended producer responsibility) að sveitarfélögin eigi skv. lagatúlkun umhverfis- og auðlindaráðuneytisins ekki rétt á endurgreiðslu kostnaðar við söfnun raftækja- og rafeindatækjaúrgangs á söfnunarstöðvum, heldur eingöngu fyrir geymslu úrgangs sem þangað er kominn.

Í þessu samhengi má benda á að breytingar á úrgangsregluverki Evrópusambandsins í tengslum við hringrásarhagkerfið gera ráð fyrir því að allur kostnaður við meðhöndlun úrgangs verði borinn af framleiðendum og innflytjendum vara. Taki opinberir aðilar, þ.m.t. sveitarfélög, að sér meðhöndlun úrgangs, eða verði þeim gert að sjá um hana, er í tilskipuninni rætt um að ákveða gagnsætt og réttlátt kerfi endurgreiðslu fyrir veitta þjónustu.

Afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga gagnvart framleiðendaábyrgð

Á Íslandi hafa ríkisvaldið, atvinnulífið og sveitarfélög sammælt um að Úrvinnslusjóður sjái um að rétt meðhöndlun raftækjaúrgangs sé fjármögnuð. Sveitarfélög eiga þá kröfu á endurgreiðslu fyrir veitta þjónustu, sem er fólgin í móttöku á raftækjaúrgangi á söfnunarstöðvum sínum, vegna ofangreindar ákvörðunar löggjafans. Móttaka raf- og rafeindatækjaúrgangs er einn liður í starfsemi söfnunarstöðva, eins og móttaka á pappír, timbri, jární o.fl. Eðlilegt og sanngjarnt er því að kostnaður við rekstur söfnunarstöðvar deilist jafnt á alla þætti söfnunar.

Í 1. mgr. 12 gr. tilskipunarinnar segir að framleiðendur (innflytjendur) skuli að lágmarki fjármagna söfnun, meðhöndlun, endurnýtingu og örugga förgun raftækjaúrgangs. Í 2. mgr. að sömu aðilar eigi helst að fjármagna söfnun frá heimilum á söfnunarstöðvar einnig. Þetta markmið endurspeglast jafnframt í 44. og 45. gr. laga um meðhöndlun úrgangs en ákvæði greinanna eru hins vegar að ákveðnu marki misvísandi hvað varðar kostnað við söfnun og geymslu úrgangs.



Það hefur ávallt verið afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga að sveitarfélögin eigi ekki að bera kostnað vegna söfnunar raf- og rafeindatækjaúrgangs á söfnunarstöðvum, enda væri slík niðurgreiðsla af hálfu skattgreiðenda/sveitarfélaga í raun andstæð markmiðum tilskipunarinnar. Það er því skýr afstaða sambandsins að innflytjendur/framleiðendur eigi að bera allan kostnað við söfnun raftækjaúrgangs á söfnunarstöðvum.

Tillaga um lagabreytingu varðandi framleiðendaábyrgð

Sambandið gerir tillögu um að 44., 45. og 48. gr. verði svohljóðandi (breytingartillögur undirstrikaðar):

44. gr. Skyldur sveitarfélaga varðandi raf- og rafeindatækjaúrgang.

Söfnunarstöðvar sem sveitarstjórnir sjá um að starfræktar séu í sveitarfélagi, sbr. ákvæði 8. gr., skulu hafa aðstöðu fyrir móttöku á raf- og rafeindatækjaúrgangi eins og nánar er kveðið á um í reglugerð. Ber söfnunarstöðvum að taka við slíkum úrgangi gjaldfrjálst en úrvinnslusjóður greiðir umsýslugjald til að standa undir kostnaði við meðhöndlun, þ.e. móttöku og geymslu úrgangsins.

Sveitarfélög skulu veita leiðbeiningar um hvernig beri að flokka raf- og rafeindatækjaúrgang og skila honum til söfnunarstöðva sveitarfélaga og upplýsa um að raf- og rafeindatækjaúrgangur megi ekki fara með öðrum úrgangi.

45. gr. Ábyrgð framleiðanda og innflytjanda á raf- og rafeindatækjaúrgangi.

Framleiðandi og innflytjandi raf- og rafeindatækja bera ábyrgð á raf- og rafeindatækjum sem framleidd eru hér á landi eða flutt inn. Raf- og rafeindatæki sem falla undir þessi lög og tollskrárnúmer þeirra eru tilgreind í viðauka XIX við lög um úrvinnslugjald. Í ábyrgð framleiðanda og innflytjanda felst að þeir skulu fjármagna og tryggja meðhöndlun, þ.e. móttöku og geymslu raf- og rafeindatækjaúrgangs, að frátalinni söfnun til söfnunarstöðva, og fjármagna upplýsingagjöf samkvæmt ákvæðum 46. gr. sem og rekstur skráningarkerfis skv. 50. gr. Seljandi raf- og rafeindatækja sem falla undir lög þessi og seld eru í tollfrjálsri verslun hér á landi og ætluð til innlendra nota ber ábyrgð framleiðanda og innflytjanda samkvæmt lögum þessum.

48. gr. Hlutverk framleiðenda og innflytjanda raf- og rafeindatækja.

Framleiðendur og innflytjendur raf- og rafeindatækja skulu:

a. fjármagna meðhöndlun, þ.e. móttöku og geymslu raf- og rafeindatækjaúrgangs á söfnunarstöðvum sveitarfélaga,

b. tryggja söfnun og móttöku raf- og rafeindatækjaúrgangs alls staðar á landinu, svo sem frá söfnunarstöðvum sveitarfélaga,

c. tryggja að raf- og rafeindatækjaúrgangur sé meðhöndlaður af atvinnurekstri sem hefur gilt starfsleyfi og

d. upplýsa Umhverfisstofnun fyrir 1. apríl ár hvert um heildarmagn raf- og rafeindatækja í kílóum sem þeir hafa sett á markað eða tekið til eigin nota fyrir undangengið ár óski stofnunin eftir því.

Nánari skýring við breytingartillögu

Sambandið væntir þess að framangreindar tillögur þarfnist ekki ítarlegra útskýringa, enda er ráðuneytið vel upplýst um álitaeftnið. Af hálfu sambandsins er þó lögð áhersla á



að í skýringum með frumvarpinu komi skýrt fram að með orðinu „geymsla“ er ekki bara átt við beinan kostnað við gáma til móttöku á úrgangi frá heimilum heldur felist einnig í því hlutdeild í kostnaði við móttökustöð, s.s. land, viðhald, hita, lýsingu, öryggiskerfi, og starfsmannahald. Eðlileg krafa sveitarfélaganna er því að umsýslugjald skv. 44. gr. taki mið af slíkum þáttum.

Tölfræðiupplýsingar, sbr. 4. gr.

Eitt af því sem hefur torvelað vandaða stefnumótun í úrgangsmálum og ákvarðanir um fjárfestingar í málaflokknum er að áreiðanlegar og samræmdar tölur fyrir magn, tegundir og uppruna úrgangs frá öllum úrgangshöfum og þeim sem meðhöndla úrgang, liggja ekki fyrir nema að hluta og þá helst fyrir landið í heild.

Umhverfisstofnun tekur árlega saman helstu upplýsingar um magn og tegundir úrgangs. Þessar upplýsingar eru heildartölur fyrir allt landið í öllum úrgangsflokkum og veita því ekki innsýn í úrgangsmagn og –tegundir á tilteknum svæðum eða í einstökum sveitarfélögum. Sveitarfélög hafa í tengslum við gerð svæðisáætlana aflað upplýsinga frá rekstraraðilum og þeim sem annast meðhöndlun úrgang í umboði þeirra. Aðferðir til að afla gagna eru ekki samræmdar milli sveitarfélaga enda engar leiðbeiningar um slíkt til staðar.

Fyrir utan Umhverfisstofnun safnar Úrvinnslusjóður á kerfisbundinn hátt úrgangstölum í tengslum við starfsemi sjóðsins, þ.e. fyrir þær úrgangstegundir sem bera úrvinnslugjald.

Í áherslum um úrgangsmál sem stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga samþykkti á árinu 2016 segir eftirfarandi um tölfræðiupplýsingar

Sveitarfélög telja að:

- Samræma þurfi aðferðir við að safna gögnum um úrgangsmagn og tegundir úrgangs. Samkomulag verði gert um miðstýrt gagnasafn og hvaða stofnun eða annar opinber aðili, hvort sem er á vegum ríkisins eða sveitarfélaga, afli og haldi utan um gögnin.
- Lagatexti verði skýr um skyldu allra til að gefa upp tegundir og magn úrgangs. Æ gögnum um úrgangsmagn og tegundir verði safnað þannig að einstök sveitarfélög og byggðasamlög geti fengið með lítilli fyrirhöfn sundurliðaðar úrgangstölur. Þær eru forsenda þess að sveitarfélög geti skipulagt meðhöndlun úrgangs á tilhlýðilegan hátt, m.a. í svæðisáætlunum og samþykktum.
- Brýnt sé að allt tilfallandi magn lífræns úrgangs, óháð uppruna, verði skráð hið fyrsta. Undir lífrænan úrgang falla a.m.k., óháð skilgreiningu í regluverki, líffbrjótanlegur úrgangur frá heimilum og rekstri, landbúnaði, fiskvinnslu, dýrahaldi og skólphreinsun.

Að álit sambandsins eru breytingar á 19. gr. laganna, sem lagðar eru til í 4. gr. frv., til þess fallnar að stuðla að þessu markmiði. Sambandið áréttar hins vegar fyrri athugasemdir við gjalddökuheimild Umhverfisstofnunar sem fram kemur í lokamálslið b-liðar 4. gr. Líta verður svo á að stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga vinni sameiginlega að því að ná markmiðum laga um meðhöndlun úrgangs og skýtur því skökku við ef úrvinnsla upplýsinga fyrir sveitarfélög á að geta orðið tekjulind fyrir Umhverfisstofnun.



Endurvinnsla skipa, 15. gr.

Sambandið tekur undir ábendingar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um að skýra þarf hvernig gjaldtöku verði háttað vegna niðurrifs skipa sem eru smærri en 500 brúttólestir og sæta eftirliti heilbrigðiseftirlits.

Breyting á kærueimild, 17. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að kærueimild laga um meðhöndlun úrgangs verði færð til samræmis við aðrar kærueimildir til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærueimild gildandi laga er afar opin þar sem heimilt er að kæra allan ágreining um framkvæmd laganna, reglugerða á grundvelli þeirra eða samþykka sveitarfélaga eða um ákvarðanir stjórnvalda.

Sambandið er sammála því að nægjanlegt ætti að vera að almenningi sé heimilt að kæra ákvarðanir stjórnvalda er varða réttindi hans og skyldur, þ.e. svokallaðar stjórnvaldsákvarðanir. Samskonar breyting er jafnframt lögð til í frumvarpi um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og gerir sambandið ekki heldur athugasemd við þá breytingartillögu. Úrskurðarnefndin hefur bent á að kærueimild laga um hollustuhætti og mengunarvarnir sé viðtæk og ekki í samræmi við aðrar kærueimildir til nefndarinnar.

Sambandið telur hins vegar tilefni til þess að áréttta þá afstöðu sína að breytingar sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið hyggst leggja til á málskotsheimild laga um mat á umhverfisáhrifum og lögum um úrskurðarnefnd umhverfismála, um að heimilt verði að kæra aðgerðaleyfi stjórnvalda, hljóti að teljast mjög varasamar. Komi frumvarp þess efnis til nefndarinnar á yfirstandandi þingi hvetur sambandið til þess að það fái mjög vandaða umfjöllun af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri