

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. apríl 2021

Efni: Umsögn um frumvarpi til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald, 708. mál.

I. Almennt

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni umhverfis- og samgöngunefndar, dags. 15. apríl sl., um ofangreint mál á þingskjali 1187. 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. Félagið tekur undir markmið frumvarpsins um að stuðla að hringrásarhagkerfi á Íslandi, en gerir ýmsar athugasemdir við nokkur atriði frumvarpsins. Athugasemdir félagsins fara hér á eftir.

II. Innleiðing Evrópureglna

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að með því eigi að innleiða þrjár tilskipanir Evrópusambandsins í íslenskan rétt. Hins vegar kemur einnig fram að tilskipanirnar hafi ekki verið teknar upp í EES-samninginn, en brýnt sé að flýta innleiðingu þeirra til að skapa sem fyrst skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis.

Þótt FA telji að mikilvægt sé að Evrópulöggjöf sé innleidd tímanlega, verður jafnframt að forðast að tilskipanir séu innleiddar áður en ljóst er hvort þær geti tekið breytingum til aðlögunar áður en þær verða hluti af EES-samningnum. Rétt væri því að bíða með endanlega gerð og samþykkt frumvarpsins þar til það liggur fyrir. Jafnframt telur félagið að fara þurfi vel yfir frumvarpið til að tryggja þann áskilnað Evrópulöggjafarinnar varðandi framlengda framleiðendaábyrgð, sem skilgreind er í 18. grein frumvarpsins, að aðildarríkjunum beri m.a. að skilgreina hlutverk og skyldur innflytjenda og framleiðenda og þeirra stofnana sem taka yfir framleiðendaábyrgð *með skýrum hætti*. Talsvert vantar upp á það í ýmsum ákvæðum frumvarpsins.

Dæmi má taka af h-lið 2. greinar frumvarpsins, þar sem kveðið er á um ábyrgð framleiðenda og innflytjenda á tóbaksvörum með síu (t.d. vindlingum). Síðar í greininni segir að í tilviki slíkra vara skuli *„fjármögnun ná til uppbyggingar sérstakra innviða sem nauðsynlegir eru til fullnægjandi söfnunar þeirra vara, svo sem söfnunariláta sem komið er fyrir á almannafæri.“* Draga má í efa að frumvarpshöfundar eða nokkur annar viti hvað þetta þýðir. Þýðir það til dæmis að tóbaksframleiðendur og innflytjendur eigi að fjármagna stubbahús eða nýjar ruslafötur með sérhólfi fyrir vindlingastubba um allt land? Kostnaður af slíku á sér lítil takmörk.

III. Söfnun á víðavangi

FA vekur athygli á ákvæði 2. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um framleiðendaábyrgð á plastvörum. Þar er vísað til skyldu framleiðenda og innflytjenda á plastvörum hvað varðar fræðslu og kostnað við söfnun á víðavangi. Margt er enn 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.

Að mati FA er mikilvægt að kvaðirnar séu útfærðar nánar. Samkvæmt ákvæðinu eins og það stendur í frumvarpinu 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.“

Af drögum má ætla að það verði í höndum sveitarfélaga að ákveða hvernig söfnun og innviðum verði háttáð. 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. 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 skautað framhjá þessum álitamálum í greinargerð frumvarpsins, þar sem segir að það nægi að Úrvinnslusjóði verði falið að útfæra fyrirkomulagið nákvæmlega.

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 álitaefni sem uppi eru.

Sú breyting hefur verið gerð á frumvarpinu frá þeim drögum, sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda, að lagt er til að sveitarfélög geri upplýsingar um kostnað og tekjur vegna söfnunar og meðhöndlunar úrgangs aðgengilegar. Það er skref í rétta átt, en að mati FA þyrfti þó að skilgreina kostnaðarþættina með mun nákvæmari hætti í löggjöfinni sjálfri.

V. Hlutverk Úrvinnslusjóðs

FA gerir athugasemd við orðalag c-liðar 37. greinar frumvarpsins, þar sem lagðar eru til breytingar á hlutverki Úrvinnslusjóðs. Þar er lagt til að 2. málslíður 15. greinar laganna um úrvinnslugjald orðist svo: „Í því skyni skal Úrvinnslusjóður með hagrænum hvötum koma upp skilvirku fyrirkomulagi á úrvinnslu úrgangs sem er tilkominn vegna vara sem falla undir lög þessi og leggja til grundvallar forgangsröðun við meðhöndlun úrgangs, sbr. lög um meðhöndlun úrgangs.“

Orðalagið í núgildandi lögum er þannig: „Úrvinnslusjóður skal með hagrænum hvötum koma upp skilvirku fyrirkomulagi á úrvinnslu úrgangs sem er tilkominn vegna vara sem falla undir lög þessi. Úrvinnslusjóður skal leitast við að skapa **sem hagkvæmust skilyrði** til úrvinnslu úrgangs.“ (leturbreyting FA). M.ö.o. er verið að fella úr lögum skyldu sjóðsins til að skapa sem hagkvæmust skilyrði til úrvinnslu úrgangs.

Þessa breytingu telur FA afar óheppilega. Það er einkar mikilvægt að það standi skýrt í lögum um Úrvinnslusjóð að honum beri að leita hagkvæmustu lausna, m.a. til að standa gegn þrýstingi einstakra sveitarfélaga og fyrirtækja sem vilja að önnur markmið séu í fyrirrúmi, s.s. einhvers konar byggðastefna eða innlend atvinnusköpun. Fyrir fyrirtækin sem undirgangast framleiðendaábyrgð samkvæmt lögnum og standa þannig undir kostnaði við úrvinnslu er afar mikilvægt að kveðið sé á um hagkvæmni í lögnum og ekki síður fyrir neytendur, sem á endanum greiða fyrir verkefni Úrvinnslusjóðs í gegnum verðlagsáhrif úrvinnslugjalds.

VI. Mat á kostnaði og áhrifum

Í umsögn sinni um drög að frumvarpinu gagnrýndi FA eindregið skort á mati á áhrifum frumvarpsins á fyrirtækin í landinu, kostnað og verðlag. Tilraun umhverfis- og auðlindaráðuneytisins til að bæta við einhverju kostnaðarmati í greinargerð frumvarpsins er mjög í skötulíki. Eingöngu er horft á kostnað sveitarfélaga, sem er aðeins lítill hluti af því sem frumvarp þetta mun kosta.

Ekkert er vikið að kostnaðaráhrifum á fyrirtækin. Þá er mat á verðlagsáhrifum eingöngu reiknað út frá (afar bjartsýnu) mati á áhrifum frumvarpsins á kostnað sveitarfélaga, sem þau eru líkleg til að velta út í verðlagið með hækkun þjónustugjalda. Engin tilraun er gerð til að meta verðlagsáhrif af úrvinnslugjaldi sem leggjast mun á nýja vöruflokka eða hækkuðu úrvinnslugjaldi vegna aukinna kvaða í lögum sem frumvarpið hefur í för með sér. Mat á verðlagsáhrifum frumvarpsins, sem fram kemur í kafla 6.4 í greinargerð þess, er því algjörlega marklaust. Áhrifin á atvinnulífið og almenna neytendur eru samkvæmt þessu allsendis óljós, sem eru óboðleg vinnubrögð þegar um jafnvíðtæka löggjöf er að ræða, sem snertir ótal svið viðskipta og verzlunar.

VII. Gildistaka og undirbúningur

Eftir að gerðar voru athugasemdir við afar brött gildistökuákvæði hluta frumvarpsdraga umhverfis- og auðlindaráðuneytisins hefur verið gerð sú breyting að öll ákvæði frumvarpsins skuli taka gildi í ársbyrjun 2023. Það er skref í rétta átt, en FA leyfir sér þó að benda á að rúmlega eitt og hálf ár er áfram afar knappur tími til að undirbúa gildistöku jafnvíðtækra kvaða. Vandséð er að Úrvinnslusjóði, sveitarfélögum og fyrirtækjum gefist svigrúm til að takast á við þær kröfur, innleiða breytingar í starfsemi sinni eða koma upp fullnægjandi innviðum til söfnunar og meðhöndlunar á úrgangi á þeim tíma.

Nefna má sem dæmi það flækjustig sem myndast mun í framhaldi af lögleiðingu ákvæða b-liðar 29. gr. frumvarpsins, um þrepaskipt úrvinnslugjald. Úrvinnslugjald er í dag lagt á skv. tollskrárnúmerum. Tollskrárkerfi Skattsins mun ekki með nokkru móti ráða við mismunandi gjöld innan sama tollskrárnúmers og blasir því við að smíða þurfi nýtt, flókið og kostnaðarsamt kerfi, sem ennþá er óljóst hver mun smíða, kosta, reka og viðhalda.

Að mati FA er mikilvægt að gildistaka laganna verði ekki fyrr en svo að öllum aðilum verði unnt að bregðast við þeim breytingum, sem í þeim felast á fullnægjandi og ábyrgan hátt.

VIII. Staða og tekjur Úrvinnslusjóðs

Í athugasemdum FA við drög að frumvarpi ráðherra var sú krafa ítrekuð að fundin yrði lausn á því uppnámi sem starfsemi Úrvinnslusjóðs hefur verið í árum saman, eftir að ríkisvaldið ákvað einhliða að fella sjóðinn undir lög um opinber fjármál. Það hafði í för með sér að tekjur af úrvinnslugjaldi fóru að renna í ríkissjóð og voru þar meðhöndlaðar sem hverjar aðrar skatttekjur í stað þess að renna í sjóðinn, en á móti hefur Úrvinnslusjóði verið ákvarðað fjárframlag í fjárlögum hvers árs. Þar með byggist tekjustreymi sjóðsins ekki lengur á hreinni tekjuöflun af innflytjendum og framleiðendum samkvæmt ákvæðum laga um úrvinnslugjald heldur á stjórnmalalegri ákvarðanatöku um forgangsroðun framlaga til ríkisverkefna.

FA og önnur atvinnurekendasamtök sem eiga aðild að stjórn Úrvinnslusjóðs hafa ítrekað bent á að þetta brjóti gegn því samkomulagi atvinnulífsins, ríkisins og sveitarfélaga sem samstarfið á vettvangi sjóðsins hefur byggt á, og sem tryggir að skyldur íslenska ríkisins um framleiðendaábyrgð eru uppfylltar.

Í frumvarpinu hefur þessum athugasemdum verið mætt með því að leggja til, í 38. grein, að kveðið verði á um að tekjur Úrvinnslusjóðs séu „fjárveiting á grundvelli fjárheimilda í lögum sem nemur tekjuáætlun fjárlaga af úrvinnslugjaldi og endurmati á tekjuáætlun úrvinnslugjalds fyrra árs. Vaxtatekjur vegna úrvinnslugjalds eru eign Úrvinnslusjóðs.“ Þetta telur FA vera lausn sem ætti að tryggja að Úrvinnslusjóður sé starfhæfur og geti tekið við nýjum verkefnum á grundvelli frumvarpsins. Félagið telur þó áfram að betur færi á því að tekjur af úrvinnslugjaldi rygnu beint í Úrvinnslusjóð, án viðkomu í ríkissjóði. Slíkt fyrirkomulag myndi treysta til framtíðar undirstöður sjóðsins og það farsæla samstarf sem tekizt hefur með atvinnulífinu, sveitarfélögum og ríkinu á vettvangi sjóðsins.

IX. Að lokum

FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum málsins. Þá er félagið reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllt,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA