

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur, nr. 52 29. maí 1989, sbr. lög nr. 47 16. maí 1990.

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

1. gr.

1. mgr. 1. gr. laganna orðast svo:

Á innfluttar drykkjarvörur í einnota umbúðum úr stáli, áli, gleri og plastefni skal leggja skilagjald sem innheimt skal við tollafgreiðslu. Skal gjaldið nema 5,63 kr. án virðisaukaskatts á hverja umbúðaeiningu og er ráðherra heimilt að hækka hámarksfjárhæðina í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs frá síðustu hækkun gjaldsins. Sama gjald skal lagt á drykkjarvörur sem framleiddar eru eða átappaðar hér á landi og seldar eru í sams konar umbúðum og að framan greinir. Skal greiða gjaldið samhliða vörugjaldi af innlendum drykkjarvörum. Til viðbótar skilagjaldi skal með sama hætti leggja umsýsluþóknun á hverja umbúðaeiningu úr stáli, gleri og plastefni og skal fjárhæð hennar án virðisaukaskatts vera 3,00 kr. á umbúðir úr stáli, 2,20 kr. á umbúðir úr gleri, 1,60 kr. á umbúðir úr lituðu plastefni og 0,70 kr. á umbúðir úr ólituðu plastefni.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í umhverfisráðuneytinu að beiðni Endurvinnslunnar hf. um að endurskoðuð yrðu ákvæði um umsýsluþóknun í lögum nr. 52 29. maí 1989. Af hálfu Endurvinnslunnar hf. hefur komið fram að fyrirsjáanlegt sé að tap verði á rekstri félagsins og eru engar horfur á að ástandið breytist að óbreyttum lögum. Endurvinnslan telur nauðsynlegt að hækka umsýsluþóknun frá því sem löggin kveða á um til að tryggja fyrirtækinu rekstrargrundvöll þannig að það geti staðið undir kostnaði við þau verkefni sem það hefur tekið að sér.

Endurvinnslan hf. var stofnuð 7. júní 1989 á grundvelli 2. gr. laga nr. 52/1989 og hefur ríkissjóður átt aðild að félaginu og fulltrúa í stjórn þess frá upphafi. Umhverfisráðherra fer með framkvæmd laga nr. 52/1989, sbr. lög nr. 47/1990.

Samkvæmt lögum nr. 52/1989 ber Endurvinnslunni hf. að taka að sér umsýslan skilagjalds sem lagt er á einnota umbúðir samkvæmt lögnum svo og söfnun og endurvinnslu einnota umbúða er falla undir löggin. Endurvinnslunni ber að sjá um að koma upp og viðhalda skilvirku fyrirkomulagi á söfnun skilagjaldsskyldra umbúða um land allt, sbr. 9. gr. reglugerðar nr. 282/1994, um söfnun, endurvinnslu og skilagjald á einnota umbúðir fyrir drykkjarvörur. Félagið skal einnig endurvinna umbúðir eða koma þeim til endurvinnslu eða eyðingar. Samkvæmt heimild í 2. gr. laga nr. 52/1989 var samið við félagið um að það fengi umsýsluþóknun til að standa undir rekstri og auk þess skilagjald af þeim umbúðum sem ekki er skilað.

Samkvæmt lögnum ber að leggja skilagjald á allar drykkjarvörur í einnota umbúðum úr málm, gleri eða plastefni hvort sem þær eru innfluttar eða framleiddar eða átappaðar hér á landi og getur fjárhæð skilagjalds verið að hámarki 10,00 kr. á hverja umbúðaeiningu. Heimilt er að hækka þessa hámarksfjárhæð í samræmi við breytingar á verði drykkjarvaranna frá gildistöku laganna. Þetta hefur ekki verið gert og er skilagjald nú, samkvæmt reglugerð nr. 282/1994, 5,63 kr. án virðisaukaskatts á hverja umbúðaeiningu og er hin sama fyrir allar tegundir einnota umbúða fyrir utan stálumbúðir en skilagjald þeirra er 8,00 kr. á hverja umbúðaeiningu án virðisaukaskatts eftir breytingar sem gerðar voru á reglugerð nr. 282/1994 með 1. gr. reglugerðar nr. 446/1996. Til viðbótar skilagjaldi skal með sama hætti leggja á umsýsluþóknun sem skal vera að hámarki 5% af skilagjaldi

Umsýsluþóknunin er í eðli sínu gjald fyrir söfnun og endurvinnslu eða eyðingu einnota umbúða er falla undir lögin og fyrir aðra tengda umsýslu. Ráðherra nýtti sér fyrrgreinda heimild að fullu þegar árið 1990 en þá kom í ljós að rekstrarskilyrði Endurvinnslunnar hf. reyndust mun verri en búist hafði verið við. Skv. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 52/1989 skal við ákvörðun umsýsluþóknunar við það miðað að félagið geti staðið undir kostnaði við starfsemi og skilað hluthöfum hóflegum arði af hlutfé. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að skv. 4. mgr. 3. gr. laganna skal félagið greiða 5% af árlegum tekjuafgangi til Náttúruverndarráðs. Umsýsluþóknun, sem samkvæmt framansögðu er 5% af skilagjaldi, er 0,28 kr. án virðisaukaskatts á einnota umbúðir úr plasti, áli og gleri en 0,40 kr. á umbúðir úr stáli.

Helstu breytingar sem gerðar eru tillögur um í frumvarpi þessu er hækkun umsýsluþóknunar á umbúðir úr stáli, gleri og plastefni. Einnig er lagt til að tekið verði upp það fyrirkomulag að hafa umsýsluþóknunina misháa eftir tegundum einnota umbúða. Ástæður fyrir því að þessar breytingar eru lagðar til eru eftirfarandi:

Í fyrsta lagi var á undirbúningstíma fyrir setningu laganna reiknað með miklum tekjum af sölu áldósa. Álverð var hátt á síðari hluta níunda áratugarins en hefur síðan verið mjög sveifluketnt. Á undanförunum árum hefur álverð verið lágt. Tekjur Endurvinnslunnar hf. af áldósum hafa verið allmiklar öll árin sem félagið hefur verið í rekstri en þó langt frá því að vera jafnmiklar og traustar og reiknað var með þegar forsendur reksturs félagsins voru metnar í upphafi.

Í öðru lagi gefa plastflöskur litlar tekjur nú. Horfur á verðþróun eru slæmar vegna ástands á heimsmarkaði. Söluverð plastflaskna er enn þá hærra en flutningskostnaður til kaupanda erlendis en þróunin á mörkuðum og í verðlagi er óhagstæð vegna stórauðinnar söfnunar plastflaskna í Evrópu og á fleiri markaðssvæðum, ásamt miklu framboði af ódýru hráefni frá Asíu. Lagt er til að hærri umsýsluþóknun verði lögð á litaðar plastflöskur en á ólitaðar. Það er gert í ljósi þess að mjög erfitt og kostnaðarsamt er að koma slíkum umbúðum til endurvinnslu og ekki útlit fyrir að það breytist. Litaðar plastflöskur eru við þessar aðstæður óumhverfisvænar.

Í þriðja lagi hefur samsetning umbúðategunda breyst verulega frá því að lögin voru sett. Upphaflega var gert ráð fyrir að hlutfall áldósa af seldum einnota drykkjarvöruumbúðum yrði 70–80%, en þá var ekki reiknað með söfnun og endurvinnslu eða eyðingu glerja. Hefur hlutfall áls reynst mun lægra en búist var við og hafa einkum plastflöskurnar aukið verulega hlut sinn á markaðinum á kostnað áldósanna. Gera má ráð fyrir því að sú þróun haldi áfram. Af skilum nú er hlutfall áldósa um 39%, plastflaskna um 44%, glerflaskna um 16% og stáldósa um 1%. Rekstur Endurvinnslunnar hf. hefur eins og fyrr segir frá upphafi byggst mikið á sölutekjum af áli og er þessi þróun því mjög óhagstæð rekstrinum. Plastflöskurnar taka mikið pláss og eru því kostnaðarsamar í flutningi frá umboðsaðilum Endurvinnslunnar hf. á lands-

byggðinni. Tekjur af sölu þeirra eru auk þess litlar, eins og fyrr segir. Hlutfall glerflaskna hefur einnig hækkað verulega undanfarin tvö ár en á þeim tíma hefur fjöldi umbúða úr gleri aukist um 33% en heildarfjöldi umbúða í heild jókst um 16%. Upphaflega var ekki lagt skilagjald á einnota umbúðir úr gleri en ákveðið var að gera það 1991 og byrjaði Endurvinnslan hf. þá að safna þeim. Yfir 90% af glerflöskum er fargað þar sem aðeins eitt fyrirtæki, Ölgerðin Egill Skallagrímsson ehf., kaupir aftur þær bjórflöskur sem félagið tappar á. Allar aðrar glerflöskur eru brotnar niður og urðaðar. Eru einnota glerflöskur því óvistvænar umbúðir fyrir drykkjarvörur. Mjög kostnaðarsamt er að flytja þær til Endurvinnslunnar hf., mala þær niður og flytja glermulninginn til urðunar en engar tekjur fást af sölu hans. Með reglugerð nr. 446/1996 var spornað við notkun á stáldósum hér á landi vegna erfiðleika við endurvinnslu þeirra. Skilagjald þeirra var hækkað í 8,00 kr. án virðisaukaskatts. Hefur þetta tvímælalaust haft áhrif en hlutfall stáldósa er nú um 2% af dósamarkaðinum. Vandasamt er að endurvinna stáldósirnar auk þess sem erfitt hefur reynst að selja þær. Verði frumvarp þetta að lögum mun skilagjald á stáldósir lækka að nýju í 5,63 kr. en aftur á móti hækkar umsýsluþóknun vegna þeirra.

Í fjórða lagi hafa skil umbúða miðað við sölu verið mun meiri en búist var við, eða 84–86% síðustu ár. Eins og fyrr segir fær Endurvinnslan hf. í sinn hlut skilagjald af þeim umbúðum sem ekki er skilað án þess að þurfa að hafa af þeim nokkurn kostnað. Þannig vinnur herra hlutfall skila með vissum hætti gegn afkomu félagsins en með ákvæðum um lágmarksárangur og með aðild ríkisins að félaginu er stuðlað að því að þetta hafi ekki áhrif á rekstur þess, eins og bent var á í athugasemdum þess frumvarps sem varð að lögum nr. 52/1989. Í forsendum fyrir rekstri skilagjaldakerfis í upphafi var talið að félagið gæti staðið undir 75% skilum án þess að tap yrði á rekstrinum.

Í fimmta lagi hefur Endurvinnslan hf. beitt sér fyrir aukinni þjónustu á höfuðborgarsvæðinu til að auðvelda og auka skil umbúða. Stórmarkaðir hafa flestir hætt móttöku á einnota umbúðum. Við því þurfti að bregðast til að skil umbúða yrðu ekki lakari. Gerður var samstarfssamningur við Sorpu haustið 1998 um móttöku skilagjaldsskyldra umbúða á öllum átta móttökustöðum Sorpu á höfuðborgarsvæðinu. Ef þessi samningur hefði ekki komið til hefði Endurvinnslan hf. þurft að opna móttökustaði með tilheyrandi kostnaði. Þó að samningurinn við Sorpu hafi verið hagkvæmur í því tilliti felur hann samt í sér verulegan kostnaðarauka í rekstri Endurvinnslunnar hf.

Framangreind atriði hafa verulega breytt rekstrarforsendum Endurvinnslunnar hf. miðað við það sem upphaflega var gert ráð fyrir og einnig miðað við reksturinn undanfarin ár. Vægi umsýsluþóknunar átti upphaflega að vera lítið á móti t.d. sölu á áli og óendurgreiddu skilagjaldi af umbúðum sem ekki yrði skilað inn. Rekstur Endurvinnslunnar hf. hefur staðið undir sér fram að þessu enda tókst félaginu óvænt að verða sér úti um verulegar tekjur á markaði fyrir endurunið plast í Evrópu sem ekki hafði verið gert ráð fyrir í upphaflegum áætlunum. Rekstraráætlun fyrir árið 1999 gerir hins vegar ráð fyrir verulegu tapi og ekki eru horfur á að ástandið muni batna að óbreyttri löggjöf. Vegna lögákveðinna rekstrarforsendna Endurvinnslunnar hf. hefur félagið ekki getað velt lækkuðum tekjum og auknum gjöldum vegna hinnar óhagstæðu þróunar, sem gerð var grein fyrir hér að framan, og vegna almenns kostnaðarauka í þjóðfélaginu út í verðlag vöru sinnar. Hefur Endurvinnslan hf. þegar hagrætt verulega í rekstri sínum og hefur kostnaður á hverja einingu lækkað úr 3,73 kr. á hverja umbúðaeiningu árið 1990, miðað við verðlag 1998, niður í 2,67 kr. á hverja umbúðaeiningu árið 1998.

Þannig þykir einsýnt að umsýsluþóknun þurfi að hækka frá því sem lög nr. 52/1989 kveða á um til að tryggja Endurvinnslunni hf. rekstrargrundvöll. Í frumvarpinu er lagt til að við hækkinguna verði umsýsluþóknunin mishá eftir tegundum umbúða eins og gert er á Norðurlöndunum. Byggist þessi tillaga á tvenns konar sjónarmiðum. Í fyrsta lagi er tekið mið af gjöldum og tekjum sem leiða af söfnun og endurvinnslu eða eyðingu hvernar umbúðategundar fyrir sig þannig að umsýsluþóknun fyrir óhagkvæmari tegundirnar verði hærri. Í öðru lagi er ýtt undir notkun vistvænna umbúðategunda með því að hækka umsýsluþóknun umbúðategunda sem erfitt er að endurvinna en það ætti að draga úr notkun þeirra. Umhverfissjónarmið mæla með því að unnt sé að endurnýta með einhverjum hætti sem hæst hlutfall af þeim umbúðum sem skila sér inn. Áldósir, stáldósir og ólitaðar plastflöskur eru bræddar upp og notaðar aftur í ýmsu skyni en glerflöskur og litaðar plastflöskur eru eingöngu að mjög takmörkuðu leyti endurnýttar. Tillögur að fjárhæð umsýsluþóknunar í frumvarpi þessu hafa verið miðaðar við þessi sjónarmið. Þrátt fyrir óhagstæða þróun á álverði á mörkuðum mundi endurvinnsla á áli enn standa undir sér þótt engin umsýsluþóknun væri lögð á umbúðir úr áli. Þar sem umsýsluþóknun í frumvarpi þessu tekur mið af gjöldum og tekjum vegna hvernar umbúðategundar fyrir sig þykir ekki rétt að leggja til að haldið verði áfram að leggja umsýsluþóknun á ál til þess að fjármagna endurvinnslu á öðrum umbúðategundum. Lagt er til að umsýsluþóknun án virðisaukaskatts á umbúðir úr lituðu plastefni verði 1,60 kr. en 0,70 kr. fyrir ólitað plastefni, á umbúðir úr gleri verði hún 2,20 kr. og á umbúðir úr stáli verði hún 3,00 kr. Verði frumvarpið að lögum mun því umsýsluþóknun fyrir ál lækka úr 0,28 kr. í ekkert, fyrir litað plast mun umsýsluþóknun hækka úr 0,28 kr. í 1,60 kr., en úr 0,28 kr. í 0,70 kr. fyrir ólitað plastefni. Umsýsluþóknun fyrir stál mun hækka úr 0,40 kr. í 3,00 kr. og fyrir gler mun hún hækka úr 0,28 kr. í 2,20 kr.

Lagt er til að skilagjald verði óbreytt á einnota umbúðir úr áli, gleri og plasti, en það er 5,63 kr. án virðisaukaskatts. Verði frumvarp þetta að lögum mun skilagjald fyrir stálumbúðir hins vegar lækka úr 8,00 kr. í 5,63 kr. Rétt þykir að skilagjald sé hið sama fyrir allar tegundir umbúða sem falla undir lögin en að umsýsluþóknun verði mismunandi eftir tegund umbúða og um ástæður þess er vísað til þess sem að framan er rakið.

Lagt er til að skilagjald verði ekki lengur tengt við breytingar á verði drykkjarvara heldur við breytingar á vísitölu neysluverðs. Drykkjarvörumarkaðurinn lýtur sérstökum lög málmum, t.d. lækkaði almennt verð drykkjarvara verulega fyrstu árin eftir að lög nr. 52/1989 voru samþykkt. Ekki þykir rök fyrir því að tengja þróun skilagjalds eingöngu við verð drykkjarvara, enda verður að taka tillit til annarra atriða við ákvörðun þess, svo sem mikilvægis þess að drykkjarvöruumbúðir skili sér en neytendur eru síður líklegir til að skila umbúðum ef skilagjald er lágt.

Gerð er tillaga um að í stað þess að tilgreina málm sem umbúðaeiningu í 1. másl. 1. mgr. 1. gr. laganna verði talað um ál og stál en það eru þær umbúðir drykkjarvara úr málmum sem falla undir lögin.

Í frumvarpinu er lagt til að skilagjald verði fastákveðin krónutala eða 5,63 kr. en það er upphæð skilagjaldsins nú án virðisaukaskatts.

Lagt er til að ráðherra hafi heimild til að hækka hámarksfjárhæð skilagjalds á hverja umbúðaeiningu í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs í stað þess að miða við breytingar á verði drykkjarvara. Verði frumvarpið samþykkt verður grunnvísitala sú vísitala sem í gildi var við síðustu hækkingu gjaldsins á árinu 1994.

Loks er lagt til að umsýsluþóknun hækki frá því sem gildandi lög kveða á um nema umsýsluþóknun fyrir umbúðir úr áli. Lagt er til að fjárhæðin verði mishá eftir tegundum um-

búða. Umsýsluþóknunin er samkvæmt tillögunni ekki lengur prósentu af skilagjaldi heldur ákveðin sjálfstætt fyrir hverja umbúðategund.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um breytingu á lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun
af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur, nr. 52 29. maí 1989,
sbr. lög nr. 47 16. maí 1990.**

Tilgangurinn með frumvarpi þessu er að endurskoða ákvæði um umsýsluþóknun sem lögð er á hverja einnota umbúðaeiningu undir drykkjarvörur til að koma í veg fyrir hugsanlegan taprekstur Endurvinnslunnar hf. Í núgildandi lögum er umsýsluþóknunin hlutfall af skilagjaldi en í þessu frumvarpi er gert ráð fyrir að gjaldið verði föst krónutala, mishá eftir gerð umbúða, og miðast við förgunarkostnað. Áætlað er að tekjuauki Endurvinnslunnar verði um 44 m.kr. við þessar breytingar og reikna má með að sá kostnaður skili sér í verðlagi drykkjarvara.

Ekki er gert ráð fyrir að þessi breyting hafi í för með kostnað fyrir ríkissjóð, verði frumvarpið óbreytt að lögum, og telja má víst að arðgreiðslur til ríkissjóðs haldist óbreyttar en ríkissjóður á 17,83% í Endurvinnslunni hf.