



Alþingi
Erindi nr. P 139/1157
komudagur 19.1.2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfisnefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 17. janúar 2011

1012002SA GB
Málalýkill: 384

Efni: Umsögn um frv. um meðhöndlun úrgangs, 186. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 24. nóvember 2010, þar sem óskað er eftir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint frumvarp. Að beiðni sambandsins var umsagnarfræstur framlengdur fram í janúar, sbr. tölvupóst formanns umhverfisnefndar, dags. 15. desember sl.

1. Afstaða sambandsins til frumvarpsins

Frumvarpið var rætt á fundi verkefnisstjórnar um úrgangsmál sem haldinn var 3. desember 2010. Fram kom í umræðum að ýmis ákvæði þess fela í sér breytingar í samræmi við það sem sveitarfélögin hafa kallað eftir. Þetta á m.a. við um ákvæði um lands- og svæðisáætlun, sbr. 2. gr. frv. Verkefnisstjórnin andmælir hins vegar breytingum sem lagðar eru til á fyrirkomulagi ábyrgðar vegna notaðra drykkjarvöruumbúða. Ennfremur telur verkefnisstjórnin rétt að leggja til að skilakerfi fyrir raf- og rafeindatækjaúrgang verði lagt niður og ábyrgð á þeim úrgangsflokki verði alfarið falin Úrvinnslusjóði. Þá er verkefnisstjórnin þeirra skoðunar að fjölga ætti fulltrúum sveitarfélaga í stjórn Úrvinnslusjóðs í tvo en óeðlilegt þykir að þar sé enn einungis gert ráð fyrir einum fulltrúa sveitarfélaga, til mótvægis við fulltrúa atvinnulífsins.

Samþykkt var svohljóðandi bókun:

„Verkefnisstjórn um úrgangsmál leggst eindregið gegn tillögum um að stofnað verði sérstakt skilakerfi um einnota drykkjarvöruumbúðir og leggur áherslu á þá góðu reynslu sem er af núverandi fyrirkomulagi. Það er álit verkefnisstjórnar að sú tillaga sem fram kemur í 6. gr. frumvarpsins henti íslenskum aðstæðum illa m.a. í ljósi þess hve landið er fámenn og dreifbýlt og því ekki forsendur til þess að vera mjög víða með mannaðar söfnunarstöðvar fyrir flokkaðan úrgang. Verkefnisstjórnin leggur til að ábyrgð á meðhöndlun notaðra drykkjarvöruumbúða verði færð undir Úrvinnslusjóð, eins og gert var ráð fyrir þegar lög nr. 162/2002 um úrvinnslugjald voru sett. Ekki verði ráðist í það að búa til flókið regluverk og mikið skrifræði um þennan úrgangsflokk, eins og lagt er til í frumvarpinu. Jafnframt verði leitað leiða til þess að sníða ýmsa agnúa af núverandi kerfi, sem hefur m.a. verið gagnrýnt fyrir ójafnræði.“

Fundargerð verkefnisstjórnar var lögð fram til umræðu á fundi stjórnar sambandsins, sem haldinn var 10. desember 2010 og komu ekki fram athugasemdir við fundargerðina. Af hálfu sambandsins er því tekið undir afstöðu verkefnisstjórnar og leggst sambandið gegn því að frumvarpið



verði samþykkt án verulegra breytinga, sbr. einkum það flókna regluverk og mikla skrifræði sem lagt er til í 6. gr. og ákvæðum til bráðabirgða I og III, sem fjalla um skilakerfi fyrir drykkjarvöruumbúðir og gildistöku þeirra breytinga. Frekar telur sambandið ástæðu til þess að sníða ýmsa agnúa af núverandi fyrirkomulagi, sem hefur m.a. verið gagnrýnt fyrir að mismuna einstökum tegundum drykkjarvöruumbúða. Einnig leggst sambandið gegn ákvæðum 11.-19. gr., sem fjalla um skilakerfi fyrir raftækja- og rafeindatækjaúrgang og b-lið 1. tl. 25. gr., sem fjallar um stjórn Úrvinnslusjóðs. Þá gerir sambandið athugasemdir við nokkur önnur ákvæði frumvarpsins, sbr. einkum 3., 4. og 7. gr, sem nánari grein verður gerð fyrir síðar í umsögninni.

2. Andmæli gegn 6. gr. frv. og brbákv. I og III.

Eins og umhverfisnefnd er kunnugt voru árið 1989 sett sérstök lög um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur. Á grundvelli þeirra laga var Endurvinnslan hf. stofnuð og hefur það fyrirtæki náð eftirtektarverðum árangri í söfnun skilaskyldra drykkjarvöruumbúða um iand allt. Skilagjald af þessum umbúðum hefur verið innheimt af Tollstjóra og eru því allir framleiðendur og innflytjendur slíkra umbúða gjaldskyldir.

Núverandi söfnunarkerfi er þó ekki hafið yfir alla gagnrýni og má þannig benda á dæmi um umbúðir sem eru undanskildar skilagjaldi án þess að fyrir því séu fullnægjandi rök. Á heildina litið er árangur kerfisins þó mjög góður og er það vilji sveitarfélaganna að því verði viðhaldið í sem næst óbreyttri mynd. Fyrirkomulagið er mjög vel þekkt af íbúum og ágæt sátt hefur verið um starfsemi Endurvinnslunnar. Með frumvarpinu er hins vegar stefnt að því að lög nr. 52/1989 falli úr gildi og að framleiðendum verði frjálst að stofna ný skilakerfi, eitt eða fleiri. Einkaleyfi Endurvinnslunnar verður þar með aflagt.

Sambandið vill vekja sérstaka athygli umhverfisnefndar á því að Endurvinnslan hf. hefur allvíða gert samninga við sveitarfélög og verndaða vinnustaði fyrir fatlaða um að veita fótluðu fólki atvinnu við móttöku og flokkun skilaskyldra drykkjarvöruumbúða. Þessi starfsemi er sett í mikið uppnám ef frumvarpið verður að lögum enda er engin trygging fyrir því að nýju skilakerfin muni viðhalda slíkum samningum.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggst eins og áður segir gegn því að sú leið verði farin sem lagt er til í 6. gr. frumvarpsins, en í meginatriðum er um að ræða sama fyrirkomulag og gerð hefur verið tilraun með hér á landi fyrir raftæki og rafeindatæki. Það virðist vera samdóma álit sveitarfélaga og innflytjenda raftækja að falla beri frá því fyrirkomulagi og því sætir það mikilli furðu að komið skuli fram frumvarp þar sem enn er byggt á sömu hugmyndafræði. Að áliti sambandsins væri mun vænlegra að fela Úrvinnslusjóði umsýslu með drykkjarvöruumbúðum en að feta þá braut að koma á fót fleiri en einu skilakerfi fyrir þessar vörur, sem m.a. vekur spurningar um hver verði landfræðileg útbreiðsla hvers kerfis fyrir sig. Jafnframt vekur sambandið athygli á því að misræmi er milli bráðabirgðaákvæða I og lið við frumvarpið, sem fjalla um gildistöku 6. gr. og



innheimtu skilgjalds til 1. júlí 2011 og breytingar sem gerð var í lok árs 2010 á lögum um úrvinnslugjald, sbr. lög nr. 157/2010, sem felur í sér að starfsemi Endurvinnslunnar verði óbreytt til 31. desember 2011.

Þá andmælir sambandið því harðlega að ekki virðist gert ráð fyrir því að skilakerfi þurfi að greiða viðkomandi sveitarfélögum fyrir aðstöðu á söfnunarstað, sbr. b-lið 6. gr. Hlýtur sú spurning einnig að vakna hvort löggjafinn sjái ekki fyrir sér nein tormerki á því að bæta sífellt við lögum nýjum skyldum á sveitarfélögin til þess að útvega slíka aðstöðu. Skal bent á að af skipulagsástandum er landrými söfnunarstöðva í flestum tilvikum mjög takmarkað.

Jafnframt er ástæða til þess að gagnrýna að skv. b-lið 2. gr. frv. og b-lið 6. gr. eru drykkjarvöruumbúðir skilgreindar sem úrgangur en í því myndi felast umtalsverð stefnubreyting af hálfu löggjafans ef horft er til hugtakanotkunar í gildandi lögum.

3. Andmæli gegn 11.-19. gr. frv. um skilakerfi fyrir raftækjaúrgang og 25. gr. um skipan stjórnar Úrvinnslusjóðs

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur frá upphafi bent á að mun hagkvæmara væri að fela Úrvinnslusjóði alla ábyrgð á meðhöndlun raftækjaúrgangs heldur en að starfrækja hér á landi sérstök skilakerfi fyrir raftækja- og rafeindatækjaúrgang. Hvað varðar starfsemi þeirra kerfa sem nú starfa hefur sambandið gagnrýnt að verulega vantar enn á að skilakerfi þjónusti allt landið og ennfremur að gjaldskrá sem umhverfisráðherra setti skv. 21. gr. laganna er alltof lág. Umhverfisráðuneytið hefur til þessa daufheyrst við óskum frá sambandinu, RR-skilum og Samtökum iðnaðarins um lagabreytingar í þeim tilgangi að fela Úrvinnslusjóði ábyrgð á þessari starfsemi. Þess í stað er lagt til í frumvarpinu að ýmsir plástrar verði settir á núverandi fyrirkomulag. Þannig er m.a. lagt til í a.-lið 13. gr. frv. að Úrvinnslusjóður fari með hlutverk stýrinesndar, sbr. 26. gr. gildandi laga, en að álitni sambandsins hefði verið eðlilegra að stíga skrefið til fulls og leggja alla ábyrgð á söfnun og meðhöndlun raftækjaúrgangs á herðar Úrvinnslusjóðs.

Þá leggst sambandið alfarið gegn því að þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæðum laganna um raftækjaúrgang leiði til þess að fulltrúum atvinnulífsins í stjórn Úrvinnslusjóðs verði fjölgað úr þremur í fjóra, sbr. 25. gr. frv. Sambandið hefur ítrekað bent á að eðlilegt sé að fulltrúar sveitarfélaga í stjórninni verði tveir og lagt til að sveitarfélögin fái sæti fulltrúa Samtaka fiskvinnslustöðva og LÍU í stjórninni. Ástæðulaust er að þessi hagsmunasamtök tilnefni fulltrúa í stjórnina enda hafa þau samið sig undan gildissviði laganna. Sambandið leggur jafnframt til þá breytingu á b.-lið 25. gr. að kveðið verði á um að tilnefningaraðilar tilnefni bæði aðal- og varamenn í stjórn sjóðsins. Ákvæðið gæti þá hljóðað svo:

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.

Til vara leggur sambandið til að Neytendasamtökin tilnefni einn fulltrúa í stjórn Úrvinnslusjóðs og að fallið verði frá hugmyndum um fjölgun fulltrúa í stjórn sjóðsins.

Bent skal á að í 16. gr. frumvarpsins er að finna nýja gjaldtökuheimild fyrir Umhverfisstofnun og Úrvinnslusjóð og er gert ráð fyrir að gjaldskrá sem þessar aðilar setja taki mið af raunkostnaði við þjónustuna. Verði það niðurstaða Alþingis að frumvarpið verði að lögum er gerð um það krafa af hálfu sveitarfélaga að gjaldtökuheimild skv. 21. gr. laganna, sem verður 40. gr., verði orðuð á sama hátt.

4. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 3. gr. Fyrstu tveir málslíðir b-liðar fela í sér skýrari hugtakanotkun en 2. mgr. 5. gr. gildandi laga og gerir sambandið ekki athugasemd við ákvæðið hvað það varðar. Sambandið leggur hins vegar til að 3. málslíður, sem er óbreyttur frá gildandi lögum, falli brott, enda er nokkuð óljóst hvernig túlka beri ákvæðið um það hvað teljist vera „náin landfræðileg tengsl“. Jafnframt lýsir sambandið þeirri afstöðu að þar sem slíkar landfræðilegar aðstæður eru til staðar sé eðlilegast að Umhverfisstofnun framselji eftirlit til viðkomandi heilbrigðisnefndar, skv. heimild í 37. gr. laganna.

Um 4. gr. Sambandið leggur til þá breytingu að við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: „Heilbrigðisnefnd og viðkomandi sveitarfélög geta óskað eftir sömu upplýsingum frá rekstraraðilum á starfssvæði sínu, m.a. í tengslum við lögbundið eftirlit og gerð og framfylgd svæðisáætlana skv. 4. gr.“

Sambandið vill jafnframt benda á að þörf er á því að Umhverfisstofnun gefi út samræmd starfsleyfisskilyrði fyrir förgunarstaði og aðra rekstraraðila samkvæmt lögnum þar sem skýrslugjöf skv. 9. gr. verði eitt skilyrði. Eins og berlega hefur komið í ljós við endurskoðun landsáætlunar um úrgangsmál er mikill misbrestur á því að til séu marktækar upplýsingar um magn úrgangs og stendur sá skortur allri áætlanagerð fyrir þrifum.

Um 7. og 25. gr. Í 7. gr. eru ákvæði um ábyrgð á söfnun og meðhöndlun rafhlaða og rafgeyma og er áfram miðað við að þessar vörur beri úrvinnslugjald og með því sé framleiðendaábyrgð uppfyllt. Í 25. gr. eru lagðar til breytingar á lögum nr. 162/2002 um úrvinnslugjald þessu til áréttingar.

Sambandið telur rétt að setja fram þá ábendingu við þessar frumvarpsgreinar að engin ákvæði eru í lögum um úrvinnslugjald um fræðsluhlutverk Úrvinnslusjóðs, en það hlýtur að vera eðlilegur þáttur í starfsemi Úrvinnslusjóðs að fræða almenning um nauðsyn þess að flokka úrgang í samræmi við þau markmið sem sjóðurinn starfar eftir.

Einnig telur sambandið nauðsynlegt að áréttu að samkvæmt 3. gr. laga nr. 162/2002 skal úrvinnslugjald m.a. standa undir kostnaði við meðferð flokkaðs



úrgangs á söfnunarstöð og er það afstaða sambandsins að ákvæði a-liðar 7. gr. frumvarpsins hafi engin áhrif á skyldu Úrvinnslusjóðs hvað það varðar.

5. Fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin

Í frumvarpinu felast veigamiklar breytingar á framkvæmd úrgangsmála sem í sumum tilvikum hafa áhrif á skyldur sveitarfélaga. Þar sem sveitarfélögin fara með viðamiklð hlutverk samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs er það álit sambandsins að skylt sé samkvæmt samkomulagi frá 30. desember 2005 að meta fjárhagsleg áhrif frumvarpsins gagnvart sveitarfélögum. Sambandið vekur því athygli umhverfisnefndar á því að slík umsögn fylgir ekki frumvarpinu og er þess eindregið óskað að nefndin kalli eftir henni frá umhverfisráðuneytinu.

Jafnframt vill sambandið vekja athygli umhverfisnefndar á því að við setningu laga um meðhöndlun úrgangs árið 2003 varð að samkomulagi að bætt var við lögum bráðabirgðaákvæði II er hljóðar svo:

„Frá gildistöku laga þessara til ársins 2010 skal starfa samráðsnefnd umhverfisráðuneytis og Sambands Íslenskra sveitarfélaga um framkvæmd laganna. Nefndin skal skipuð sex mönnum, þremur samkvæmt tilnefningu Sambands Íslenskra sveitarfélaga og þremur samkvæmt tilnefningu umhverfisráðherra. Nefndin skal fylgjast með þróun meðhöndlunar úrgangs hérlendis og á Evrópska efnahagssvæðinu. Sérstaklega skal nefndin fylgjast með hvernig markmiðum laganna er náð og meta þann kostnað sem hlýst af því. Nefndin skal skila árlegri skýrslu til umhverfisráðherra og Sambands Íslenskra sveitarfélaga og setja fram eftir því sem þörf krefur tillögur um hvernig kostnaðinum verði mætt. Tilnefningaraðilar skulu bera kostnað vegna fulltrúa sinna í nefndinni.“

Þrátt fyrir eftirrekstur af hálfu Sambands Íslenskra sveitarfélaga hefur nefnd sem starfa átti á grundvelli ofangreinds ákvæðis verið lítt starfhæf undanfarin ár og skortir mjög á að nefndin hafi uppfyllt þau markmið að meta hvernig markmiðum laganna er náð og meta þann kostnað sem hlýst af því. Af hálfu sambandsins er lögð þung áhersla á að þetta mat fari fram og leggur því til að umboð nefndarinnar verði framlengt til 31. desember 2012. Jafnframt mælist sambandið til þess að umhverfisnefnd og umhverfisráðuneyti tryggji að nefndin verði starfhæf og að nefndin ljúki sínum verkefnum innan þess frests sem henni verður veittur.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri