

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar 2008/98/EB, rafhlöður og rafgeymar, raf- og rafeindatæki, drykkjarvöruumbúðir).

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Á fundi nefndarinnar komu Kjartan Ingvarsson frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Guðjón Bragason og Lúðvík Gústafsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Kristín Lóa Ólafsdóttir og Ólöf Vilbergsdóttir frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Elva Rakel Jónasdóttir frá Umhverfisstofnun, Albert Sigurðsson frá Hagstofu Íslands, Bryndís Skúladóttir frá Samtökum iðnaðarins, Lárus M. K. Ólafsson frá SVÞ – Samtökum verslunar og þjónustu, Eygerður Margrétardóttir frá Reykjavíkurborg, Helga Gunnarsdóttir frá Akraneskaupstað, Hrefna Jónsdóttir frá Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi og Sorpurðun Vesturlands, Björn H. Halldórsson frá Sorpu bs., Helgi Lárusson frá Endurvinnslunni og Magnús Þór Kristjánsson og Páll Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu. Einnig var Aðalsteinn Óskarsson frá Fjórðungssambandi Vestfirðinga á símafundi.

Nefndinni bárust umsagnir frá Akraneskaupstað, Bláskógabyggð, Borgarbyggð, Endurvinnslunni, Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Fljótsdalshéraði, Hafnarfjarðarbæ, Hagstofu Íslands, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Heilbrigðiseftirliti Suðurlandssvæðis, Hrunamannahreppi, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samkeppniseftirlitinu, sameiginleg umsögn frá Samtökum iðnaðarins, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum verslunar og þjónustu, Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi, Sorpu bs., Sorpurðun Vesturlands, Sveitarfélaginu Árborg og Umhverfisstofnun. Jafnframt barst nefndinni bókun frá Fljótsdalshéraði.

Frumvarpið er í fyrsta lagi lagt fram til innleiðingar á tilskipun 2008/98/EB um úrgang og um niðurfellingu tiltekinna tilskipana sem felld var inn í samninginn um Evrópska efna-
hagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 85/2011 frá 1. júlí 2011. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á framleiðendaábyrgð vegna rafhlaðna og rafgeyma, raf- og rafeindatækja og drykkjarvöruumbúða.

Umsagnaraðilar töldu frumvarpið almennt jákvætt en settu sérstaklega út á ákvæði er varða framleiðendaábyrgð á drykkjarvöruumbúðum, ákvæði um sérstaka söfnun úrgangs frá heimilum, ákvæði um töluleg markmið í úrgangsmálum og skýrleika ákvæða um ábyrgð og skilgreiningar.

Framleiðendaábyrgð á drykkjarvöruumbúðum.

Árið 1989 voru sett sérstök lög um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur. Á grundvelli þeirra laga var Endurvinnslan hf. stofnuð sem síðan hefur séð um söfnun skilaskyldra drykkjarvöruumbúða um land allt. Skilagjald af þessum umbúðum hefur verið innheimt af tollstjóra og eru því allir framleiðendur og innflytjendur slíkra umbúða gjaldskyldir. Með frumvarpinu er stefnt að því að lög nr. 52/1989 falli úr gildi og að framleiðendum verði frjálst að stofna ný skilakerfi, eitt eða fleiri. Sveitarfélög lýstu

yfir áhyggjum sínum varðandi þetta. Bent var á að í frumvarpinu kæmi ekki fram nein skylda fyrir framleiðendur til þess að taka á móti umbúðum frá framleiðendum sem stæðu utan þess skilakerfis. Vakin var athygli nefndarinnar á því að allvíða hafi Endurvinnslan gert samninga við sveitarfélög og verndaða vinnustaði fyrir fatlaða um að veita fötluðu fólki atvinnu við móttöku og flokkun skilaskyldra drykkjarvöruumbúða. Til dæmis séu tveir slíkir vinnustaðir á Vesturlandi þar sem slíkir samningar skipta verulegu máli fyrir starfsemi þeirra. Þessi starfsemi er sett í mikið uppnam ef frumvarpið verður að lögum og engin trygging sett fram fyrir því að nýju skilakerfin muni viðhalda slíkum samningum.

Einnig benti umsagnaraðilar á að sú leið sem lagt er til að verði farin í 30. gr. frumvarpsins (54.–63. gr.), sem sé í meginatriðum sama fyrirkomulag og gerð hefur verið tilraun með hér á landi fyrir raftæki og rafeindatæki að því frátöldu að ekki er lagt til að sérstök stýri- nefnd annist eftirlit með skilakerfum fyrir drykkjarvöruumbúðir. Það virðist vera samdóma álit sveitarfélaga og innflytjenda raftækja að falla beri frá því fyrirkomulagi og gagnrýna því að í frumvarpinu sé byggt á sömu hugmyndafræði. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og leggur til að umrædd ákvæði verði felld úr frumvarpinu. Þá leggur nefndin til að ráðherra skoði framtíðarfyrirkomulag betur í samráði við hagsmunaaðila og eftir atvikum geri tillögu að breytingum á kerfinu síðar. Sökum þessa leggur nefndin til að lög nr. 52/1989 gildi áfram og gerir breytingartillögu þess efnis.

Sérstök söfnun.

Umsagnaraðilar lýstu áhyggjum sínum af að samkvæmt frumvarpinu yrði farið of skarpt í breytingar á ákvæði um sérstaka söfnun úrgangs frá heimilum. Breytingar kæmu af miklum þunga á rekstur sveitarfélaganna og yrðu til þess að hækka þyrfti álögur á íbúa. Einnig væri ljóst að ekki hafi öll sveitafélög tekið upp flokkun úrgangs frá heimilum með því að hafa þar til gerða poka eða tunnur. Í mörgum sveitarfélögum kallar ákvæði 5. gr. f (10. gr.) á breytt fyrirkomulag söfnunar frá heimilum. Það veltur á útfærslu hver kostnaður við þetta getur orðið en möguleikar eru einkum þessir:

- a. Ein sorptunna en mismunandi litir pokar eftir tegund úrgangs.
- b. Ein hólfaskipt sorptunna fyrir mismunandi tegundir úrgangs.
- c. Tvær eða fleiri sorptunnur til að aðgreina mismunandi úrgangsflokka.

Allar útfærslur hljóta að hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir þau sveitarfélög sem ekki hafa þegar tekið upp flokkun úrgangs frá heimilum. Samband íslenskra sveitarfélaga benti á að þótt það kynni að vera nauðsynlegt að halda úrgangsflokkum aðskildum til að stuðla að aukinni endurvinnslu úrgangs væri eðlilegt að fyrirkomulag sérsöfnunar yrði ekki um of niðurnjörvað í lögnum heldur fengju sveitarfélög svigrúm til að útfæra þær leiðir sem þættu hagkvæmastar í hverju tilfelli. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sérsöfnun eigi sér stað við íbúðarhús. Æskilegt væri í því sambandi að skilgreint væri nánar hve stífar kröfur ákvæðið gerir til sveitarfélaga, t.d. hvort gerð sé krafa um sérsöfnunartunnur við hvert heimili eða hvort t.d. raðhúsalengjur megi hafa eitt söfnunarílát fyrir öll húsin. Einnig er mikilvægt að horfa til þess að í einhverjum sveitarfélögum getur reynst mjög óhagkvæmt að viðhafa sérstaka söfnun í þéttbýli, svo sem í smærri byggðarkjörnum. Núverandi fyrirkomulag sérsöfnunar úrgangs í sveitarfélögum er nokkuð mismunandi og hafa sum þeirra stærstu, t.d. Reykjavík og Akureyri, notað grenndargáma með góðum árangri. Þannig eru um 180 grenndargámar á höfuðborgarsvæðinu sem taka við miklu magni af pappír, pappa og plasti frá heimilum. Þá má nefna að nýlega hóf Reykjavíkurborg átak til þess að auka sérstaka söfnun á pappír og pappa og er nú óheimilt að setja slíkan úrgang í tunnur fyrir almennan úrgang. Íbúar hafa hins vegar val um það hvort þeir greiða sérstaklega fyrir bláa tunnu frá borginni eða endur-

vinnslutunnu frá einkafyrirtækjum sem bjóða upp á slíka þjónustu en einnig geta íbúar komið sér hjá slíkum aukakostnaði með því að losa pappírs- og pappáurgang í grenndargám eða fara með hann á endurvinnslustöð. Önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafa hins vegar farið þá leið að gera þá kröfu að endurvinnslutunnur séu við öll íbúðarhús. Árangur af þessum mis-
munandi aðferðum við sérstaka söfnun virðist vera nokkuð sambærilegur miðað við þann stutta reynslutíma sem er að baki.

Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og telur skynsamlegt að 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 (5. gr. d) að allir fasteignaeigendur hafi endurvinnslutunnu og greiði fyrir það gjald í samræmi við gjaldskrá sveitarfélagsins. 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 löggjafinn að gera aðferðina við söfnun að aðalatriði í stað þess að leggja áherslu á að ná settum markmiðum um endurvinnslu. Erlendis hafa sum sveitarfélög farið þá leið að safna öllu rusli óflokkuðu en beita svo nýrri tækni við flokkun á einum stað. Slík tækni á vafalaust eftir að taka miklum framförum á næstunni. Nefndin leggur áherslu á að markmið laganna um endurvinnslu úrgangs verði skýr en að sveitarfélög hafi svigrúm til að ákveða hvar og hvernig sérsöfnun úrgangs eigi sér stað.

Töluleg markmið í úrgangsmálum.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að sett verði töluleg markmið eða viðmiðanir í reglugerð, sbr. 5. gr. i (13. gr.), svo sem hvað varðar endurvinnslu og nýtingu, en í því sambandi má nefna að samkvæmt tilskipun 2008/98/EB skulu að lágmarki 50% af heildarþyngd heimilisúrgangs, og mögulega úrgangs frá öðrum líkum uppsprettum, undirbúin fyrir endurnotkun og endurninn fyrir árið 2020. Gert er ráð fyrir að framangreind markmið verði sett í reglugerð ef frumvarpið verður að lögum. Samband íslenskra sveitarfélaga benti á að athuga þyrfti hvort tilefni væri til þess að setja í lögin skýrari ákvæði um viðmið við setningu reglugerðar skv. 13. gr., svo sem að við setningu viðmiða skuli hafa hliðsjón af kröfum í löggjöf Evrópusambandsins, stefnu um úrgang og svæðisáætlunum sveitarfélaga. Nefndin styður þessa tillögu þar sem hún felur í sér að tryggt yrði að markmiðssetning um meðhöndlun úrgangs byggðist á langtímahugsun sem sé í samræmi við innlent og alþjóðlegt samhengi.

Stjórn Úrvinnslusjóðs.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur bent á að eðlilegt sé að fulltrúar sveitarfélaga í stjórn Úrvinnslusjóðs verði tveir og lagt til að sveitarfélögin fái sæti fulltrúa Samtaka fiskvinnslustöðva og Landsambands íslenskra útvegsmanna í stjórninni þar sem þessi hagsmunasamtök hafi samið sig undan gildissviði laganna. Nefndin styður tillöguna og leggur til breytingartillögu þess efnis.

Ákvæði um óheimila meðferð úrgangs o.fl.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til að ný grein bætist við frumvarpið í stað 2. og 3. mgr. 5. gr. e (9. gr.). Nefndin telur tillöguna til bóta og leggur til breytingartillögu þess efnis. Til viðbótar leggur nefndin til að ráðherra skoði hvort setja þurfi nánari ákvæði um stjórnvaldssektir þar að lútandi og geri tillögu þess efnis.

Í ljósi þess að í svæðisáætlunum sveitarfélaga á að útfæra nánar stefnumörkun um meðhöndlun úrgangs telur nefndin eðlilegt að upplýsingar um úrgang verði sveitarfélögum aðgengilegar beint, af vefsíðu Umhverfisstofnunar, til þess að þau geti með viðhlítandi hætti

sinnt ábyrgðarhlutverki sínu hvað varðar söfnun, endurvinnslu og förgun úrgangs og leggur til breytingu þess efnis.

Þá leggur nefndin til breytingu á b-lið 1. mgr. 30. gr. n (67. gr.) þar sem 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.

Aðilar gagnrýndu að ekki væri kveðið skýrar á um hlutverk og ábyrgð sveitarfélaga og annarra aðila sem koma að úrgangsmálum í frumvarpinu. Óskýr ábyrgðarskipting í mála-flokknum væri beinlínis ávísun á deilu- og klögumál. 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. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og leggur til að ráðherra geri tillögur að breytingum með þetta í huga.

Þá kom fram í umfjöllun um málið að frumvarpið er gott skref til að skerpa á að gagna-söfnun Umhverfisstofnunar varðandi úrgangsmál sé markviss og áreiðanleg, sérstaklega 8. gr. frumvarpsins sem tiltekur að starfsleyfisskyldir rekstraraðilar sem meðhöndla úrgang og önnur fyrirtæki sem meðhöndla eigin úrgang skuli senda töluleg gögn á því formi sem Umhverfisstofnun leggur til. Einn helsti óvissuþáttur í söfnun og úrvinnslu gagna virðist einmitt hafa verið að gagnaskráningar rekstraraðila sem meðhöndla úrgang hafa verið ósamræmdar og að gögn hafi ekki borist til Umhverfisstofnunar. Lagt er til að þess verði gætt í 8. gr. að gögn sem vísað er til í ársskýrslum eða skýrslu um grænt bókhald verði einnig á því formi sem Umhverfisstofnun leggur til, sbr. 1. mgr. Ef slíkt er ekki tiltekið er hætt við að vísað verði til ófullnægjandi gagna eða gagna á ólíku gagnaformi, en slíkt eykur verulega við tíma og kostnað vegna úrvinnslu gagna.

Þá leggur nefndin til að gildistöku breytinga á ákvæðum varðandi raf- og rafeindatæki verði frestað til 1. janúar 2015 svo að unnt verði að klára nauðsynlegan undirbúning fyrir færslu verkefnisins til Úrvinnslusjóðs.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem lagðar eru til í sérstöku skjali.

Alþingi, 10. apríl 2014.

Höskuldur Þórhallsson,
form., frsm.

Margrét Gauja Magnúsdóttir.

Haraldur Einarsson.

Brynhildur S. Björnsdóttir.

Birgir Ármannsson.

Edward H. Huijbens.

Pétur H. Blöndal.