



Alþingi
Erindi nr. P 128/474
komudagur 4.12.2002

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfisnefnd Alþingis
b.t. Evu M. Ævarsdóttur
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 4. desember 2002

Sam 402/2002 PS/sp
Tilv.: 215,0/05

Efni: Frumvarp til laga um úrvinnslugjald

Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga 3. desember, var lagt fram bréf umhverfisnefndar Alþingis, dags. 18. nóvember 2002, þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um úrvinnslugjald, 337. mál.

Stjórnin samþykkti meðfylgjandi umsögn.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri

Hjálagt: Umsögn um frumvarp til laga um úrvinnslugjald



Umsögn

Sambands íslenskra sveitarfélaga

um frumvarp til laga um úrvinnslugjald.

Inngangur

Í frumvarpinu er lagt til að svokallað úrvinnslugjald verði lagt á ákveðna vöruflokka og að gjaldið muni renna til sérstaks sjóðs, Úrvinnslusjóðs. Gjaldið skal standa undir kostnaði við meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð, flutningi, endurnýtingu og förgun eftir því sem við á. Verði frumvarpið að lögum mun það taka yfir sambærilegt fyrirkomulag samkvæmt lögum um spilliefnagjald auk nokkurra nýrra vöruflokka. Ástæður fyrir álagningu úrvinnslugjalds á hina nýju vöruflokka má að nokkru leyti rekja til Evrópusambandslöggjafar. Hér er um mikið hagsmunamál fyrir sveitarfélögin að ræða þar sem gera má ráð fyrir að magn úrgangs muni minka auk þess sem sveitarfélög eiga tilkall til greiðslna úr Úrvinnslusjóði vegna meðhöndlunar þeirra á úrgangi sem úrvinnslugjald er greitt af.

Ábyrgð á umhverfismálum á Íslandi

Ábyrgð á umhverfismálum á Íslandi er á höndum umhverfisráðherra, stofnana sem undir hann heyra og sveitarfélaga. Undir umhverfismál falla málefni úrgangs, þ.e. sorps. Þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur tekið á sig vegna úrgangs og framkvæmd löggjafar um úrgang er á ábyrgð þessara aðila. Í þessu tilliti skal bent á að úrvinnslugjald verður eitt mikilvægasta stjórnþæki sem völ er á til að ná þeim markmiðum sem Ísland hefur skuldbundið sig til að ná við að draga úr myndun úrgangs og urðun hans. Vegna veigamikils hlutverks stjórnar Úrvinnslusjóðs, sbr. 15. gr. frumvarpsins, er óeðlilegt að hún sé ekki skipuð af þeim sem ábyrgð bera á umhverfismálum á Íslandi. Með hliðsjón af þessu er nauðsynlegt að umhverfisráðherra og sveitarfélög hafi a.m.k. meirihluta í stjórn Úrvinnslusjóðs.

Ný ríkisstofnun - álagning og útgreiðsla úrvinnslugjalds – skattur eða þjónustugjald

Samkvæmt ákvæðum frumvarpsins er úrvinnslugjald skattur en hins vegar er ýmsum sjónarmiðum um þjónustugjöld ætlað að gilda um álagningu og útgreiðslu gjaldsins. Þau hafa m.a. þau áhrif að álagning úrvinnslugjalds á að taka mið af kostnaði við meðhöndlun viðkomandi úrgangs. Framkvæmd álagningar úrvinnslugjaldsins verður því seinvirk og flókin auk þess sem þörf á breytingum á álagningu verður oft fyrir hendi en þær verða þó aðeins gerðar með breytingu á lögum. Þá er eðlilegra að væntanleg lög heiti "Lög um úrvinnsluskatt" þar sem um er að ræða skatt en ekki þjónustugjald.

Fyrirmynd álagningarkerfis og útgreiðslukerfis úrvinnslugjalds er sótt til laga um spilliefnagjald. Meðal annars vegna þeirra nýju vöruflokka sem eiga að verða gjaldskyldir frá því sem spilliefnagjaldslögin kveða á um þá er þetta fyrirkomulag verulega óheppilegt. Ástæðurnar eru m.a. eftirfarandi.

- Vegna margskonar álagningarþrepa eftir og innan vöruflokka er veruleg hættu á sniðgöngu eða málamyndaaðgerðum til að draga úr greiðslu á úrvinnslugjaldi.
- Vegna margskonar álagningarþrepa eftir og innan vöruflokka verður kostnaður við umsýslu úrvinnslugjalds og annarrar starfsemi Úrvinnslusjóðs mjög mikill sé miðað við hversu litlu hlutfalli af úrgangstegundum starfsemin snýr að.
- Hinir nýju vöruflokkar sem gjald er lagt á eru samsettir, ólíkt þeim vöruflokkum sem spilliefnagjald er lagt á. Spilliefnagjald var lagt á smurólíu smurólíunnar vegna en úrvinnslugjald verður lagt á ávaxtasafa vegna umbúðanna.
- Vegna þess að hinir nýju vöruflokkar eru m.a. hráefni og vörur sem jöfnum höndum eru innfluttar og framleiddar hér á landi getur orðið misræmi í skattlagningu eftir því hvort sambærileg vara er innflutt eða framleidd hér á landi.

Til þess að vinna gegn þessum ókostum er nauðsynlegt að leggja úrvinnslugjald á vörur með almennari hætti en frumvarpið gerir ráð fyrir. Því fylgir jafnframt sá kostur að með því að leggja úrvinnslugjald á fleiri vöruflokka nást mun frekar markmið stjórnvalda í umhverfismálum. Þar sem hér er um skatt að ræða er ekki þörf á að tengja ráðstöfun skattsins eins nákvæmlega við þá vöru sem skatturinn var greiddur af og ef um þjónustugjald væri að ræða. Starfsemi hinnar nýju ríkisstofnunar, Úrvinnslusjóðs, verður viðaminni frá því sem nú stefnir í. Með almennari álagningu og einfaldari útgreiðslukerfi úrvinnslugjalds lækkar kostnaður við umsýslu úrvinnslugjaldsins í hlutfalli við tekjur af gjaldinu. Meiri sátt verður um skatttökuna og síðast en ekki síst verður skatthlutfall sem leggst á hvern vöruflokk lægra.

Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að nú liggur fyrir Alþingi frumvarp til laga um meðhöndlun úrgangs. Það frumvarp mun hafa í för með sér mikinn kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin. Eftir því sem gjaldstofn úrvinnslugjalds er breiðari og fleiri vöruflokkar falli þar undir mun sá kostnaðarauki verða minni. Þessi tvö frumvörp verður að skoða í samhengi hvað þetta varðar.

Gjaldskyldir vöruflokkar

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að greitt verði af fleiri vöruflokkum frá því sem nú gildir um greiðslu spilliefnagjalds. Ástæður þessa eru m.a. þær kröfur sem Ísland hefur tekið á sig um að draga úr urðun úrgangs og að auka endurvinnslu og endurnýtingu. Hafa ber í huga að skuldbindingar Íslands til að draga úr urðun úrgangs ná til alls lífræns úrgangs. Þeir vöruflokkar sem gerðir eru gjaldskyldir

samkvæmt frumvarpinu eru þó aðeins brot af þeim úrgangi sem almennt skal stefna að samdrætti urðunar á. Af mörgum þeim vöruflokkum sem á ekki að leggja úrvinnslugjald á er mikið magn og því mikill kostnaður af eyðingu, hvort sem það er með urðun, endurvinnslu eða endurnotkun. Til þess að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu þessara vöruflokka og draga þannig úr magni úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar verður að taka þessa flokka inn í frumvarpið. Verði úrvinnslugjaldið ekki almenn skatttaka heldur skatttaka sem leggst á einstaka vöruflokka án hlutlægra raka er hætt á að ekki skapist sátt um hana.

Til þess að ná markmiðum Íslands í endurvinnslu og endurnotkunarmálum þarf að leggja úrvinnslugjald á hvers konar vörur, sem á hverjum tíma, er tæknilega hægt að endurnota eða endurnýta með hæfilegum tilkostnaði miðað við annars vegar flokkunarkostnað, móttökukostnað, aksturskostnað, endurnýtingarkostnað eða endurnotkunarkostnað og hins vegar urðunarkostnað og umhverfislega nauðsyn á slíkum aðgerðum.

Ef framangreindum sjónarmiðum verður ekki fylgt er hætt á að dregið verði úr þeirri endurvinnslu sem er til staðar í dag og að ekki verði neinn hvati til að hefja endurvinnslu eða endurnotkun á nýjum flokkum úrgangs. Sem dæmi um vöruflokka sem nú tíðkast að endurvinna eða endurnota en falla ekki undir úrvinnslugjaldsfrumvarpið eru:

- Dagblaðapappír
- Tímarita og auglýsingapappír
- Skrifstofupappír (gæðapappír)
- Rafmagnstæki
- Kælitæki
- Kertavax
- Föt og klæði
- Skór
- Málmar
- Gler og postulín
- Kjötvinnslu- og sláturúrgangur
- Net, kaðlar og troll
- Úrelt skip

Ekki verða séð nein rök fyrir því að leggja ekki úrvinnslugjald á þessa vöruflokka og láta þannig annað gilda um þá en hjólbarða, fernur, heyrúlluplast og aðra vöruflokka sem falla undir frumvarpið.

Athugasemdir við einstakar greinar laganna

Um 1. gr. og viðauka

Lagt er til að álagning úrvinnslugjalds taki mið af fjölda umbúða og magni vöru. Til þess að úrvinnslugjald þjóni þeim yfirlýstu markmiðum sem Ísland hefur skuldbundið sig til að ná um að draga úr magni úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar er nauðsynlegt, sérstaklega hvað varðar algengar neysluvörur sem undir löginn munu falla, að úrvinnslugjald taki mið af fleiri þáttum en magni. Með því móti má ná tveimur mikilvægum markmiðum.

- Rétt uppbygging úrvinnslugjalds stuðlar að því að heildargjaldtaka úrvinnslugjalds verður í nánara samræmi við raunverulegan kostnað af eyðingu umbúða. T.d. er hægt að tengja gjaldið við fjölda umbúða og þannig endurspegla tekjur af gjaldinu aukinn kostnað við meðferð fleiri umbúða. Þannig yrði gjaldtaka af ákveðnu magni drykkjarvöru hærri eftir því sem umbúðir væru smærri en ekki eins og gert er ráð fyrir nú að jafnar tekjur fái af einum lítra drykkjarvöru óháð því hversu miklar umbúðir fylgja.
- Úrvinnslugjald getur verið mikilvægt hagrænt stjórnæki á úrgangsmýndun neytenda. Með því að tengja gjaldið við fjölda umbúða er hægt að stuðla að samdrætti í magni úrgangs. Úrvinnslugjald verður því mikilvægt stjórnæki til þess að ná þeim markmiðum sem stefnt er að í umhverfismálum og íslenska ríkið hefur skuldbundið sig að þjóðarrétti að ná.

Um 6. gr.

Lagt er til að Samband íslenskra sveitarfélaga fái reglur skv. 6. gr. til umsagnar vegna ábyrgðar sveitarfélaga á rekstri móttökustöðva.

Um 9. gr.

Lagt er til að svo hljóðandi ákvæði verði tekið upp: Aðilum, sem keypt hafa hráefni eða efni til gjaldskyldrar framleiðslu sinnar og greitt af því úrvinnslugjald, er heimilt að draga það frá við endanleg skil gjaldsins.

Í lokamálsgrein 7. gr. laga um spilliefnagjald er svohljóðandi ákvæði: Aðilum, sem keypt hafa hráefni eða efni til gjaldskyldrar framleiðslu sinnar og greitt af því spilliefnagjald, er heimilt að draga það frá við endanleg skil gjaldsins. Í lagafrumvarpinu er ekkert sambærilegt ákvæði. Innlend framleiðsla þarf því að greiða úrvinnslugjald tvívegis af sömu vörunni.

Um 16. gr.

Lagt er til að Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni tvo fulltrúa í stjórn Úrvinnslusjóðs í stað eins.

Með þessu móti munu þeir aðilar sem bera ábyrgð á umhverfismálum samkvæmt lögum eiga meirihluta í stjórn Úrvinnslusjóðs. Þar er átt við umhverfisráðherra og

sveitarfélög sem bera ábyrgð á framkvæmd löggjafar um úrgang á Íslandi. Í athugasemdum með 16. gr. er fjallað um hagsmuni atvinnulífsins af því að skipa menn í stjórn Úrvinnslusjóðs. Þeir hagsmunir verða að teljast léttvægir miðað við þá ábyrgð sem stjórnvöld bera í málefnum úrgangs auk þess sem það virðist gleymast að endanlegur kostnaður af Úrvinnslugjaldi leggst á neytendur en ekki atvinnulífið. Umhverfisráðherra og sveitarfélög eiga samkvæmt þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands og lagalegri útfærslu þeirra skuldbindinga að ná ákveðnum markmiðum í að draga úr urðun úrgangs. Úrvinnslugjald er eitt mikilvægasta stjórnþækið til að ná þeim markmiðum. Umhverfisráðherra og sveitarfélög verða því að eiga meirihluta í stjórn Úrvinnslusjóðs til þess að geta beitt úrvinnslugjaldi í framangreindum tilgangi. Hins vegar er eðlilegt að fulltrúar atvinnulífsins eigi fulltrúa í stjórninni.

Um 20. gr.

Bent er á að tilvísun í viðurlagaákvæði annarra laga er nokkuð ónákvæm og getur það valdið vandkvæðum í framkvæmd.

Um 21. gr.

Lögð er til svohljóðandi viðbótarmálgrein: „Við setningu reglugerða samkvæmt lögum þessum skal haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um atriði er varða skyldur sveitarfélaga.“

Reglugerðir settar á grunni þessara laga ná til mála sem eru á ábyrgð sveitarfélaga og geta varðað verulega hagsmuni þeirra. Því er eðlilegt að framangreindu ákvæði verði bætt við frumvarpið, sbr. t.d. 3. mgr. 9. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Þannig afgreitt á fundi stjórnar sambandsins 3. desember 2002.



Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri