

Umhverfissráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfisnefnd Alþingi
Sendandi: Kristín Linda Árnadóttir og Sigurbjörg Sæmundsdóttir
Dagsetning: 6. desember 2004
Málsnúmer: UMH04110059
Bréfalykill: 0011

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, með síðari breytingum.

umh04110059

Á fundi umhverfisnefndar Alþingis 4. desember sl. þar sem frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, með síðari breytingum, var til umfjöllunar var óskað eftir að ráðuneytið tæki saman svör við nokkrum spurningum.

1. Áhrif á kostnað sveitarfélaga og af hverju fylgir ekki frumvarpinu mat á kostnaði sveitarfélaga?

Svar:

Þann 4. desember 2002 var gert samkomulag við Samband íslenskra sveitarfélaga um mat á áhrifum laga og annarra stjórnvaldsákvæðana á fjárhag sveitarfélaga. Samkomulag þetta hefur verið endurnýjað einu sinni en frá fyrstu tíð hefur þetta náð til stjórnvaldsákvæðana á vegum umhverfissráðuneytisins. Samkvæmt reglunum skulu stjórnarfrumvörp sem einvörðungu eða að verulegu leyti hafa bein áhrif á sveitarfélögin metin með tilliti til heildaráhrifa á fjárhag þeirra.

Samkvæmt 1. og 2. mál. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs skal sveitarstjórn ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi, bera ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu. Markmið laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald er að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotun og endurnýtingu úrgangs í þeim tilgangi að draga úr magni úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar og tryggja viðeigandi förgun spilliefna. Úrvinnslugjaldið er þannig hagrænt stjórnþæki og lögunum er á engan hátt ætlað að breyta skyldum sveitarfélaga og atvinnulífs enda eru önnur lög sem fjalla um meðhöndlun úrgangs, sbr. framangreint. Fyrirliggjandi frumvarp hefur ekki "einvörðungu eða að verulegu leyti bein áhrif" á sveitarfélög og því var ekki lagt mat á kostnaði sveitarfélaga.

Samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs starfar samráðsnefnd umhverfissráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um framkvæmd laganna í samræmi við II. ákvæði til bráðabirgða í lögunum. Nefndin skal starfa til ársins 2010. Hlutverk nefndarinnar er að fylgjast með þróun

meðhöndlunar úrgangs hér á landi og á Evrópska efnahagssvæðinu. Sérstaklega skal nefndin fylgjast með hvernig markmiðum laganna er náð og meta þann kostnað sem hlýst af framkvæmd þeirra. Nefndin skal skila árlega skýrslu til umhverfisráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga og setja fram eftir því sem þörf krefur tillögur um hvernig kostnaði verði mætt. Þau lög og reglugerðir sem snerta verksvið samráðsnefndarinnar eru lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2002, reglugerð um meðhöndlun úrgangs nr. 737/2003, reglugerð um urðun úrgangs nr. 738/2003 og reglugerð um brennslu úrgangs nr. 739/2003. Nefndin hefur tekið saman stöðumat um útgjöld og tekjur á sviði úrgangsmála miðað við árið 2002, sem er síðasta heila árið fyrir gildistöku laga um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003. Þá hefur nefndin einnig tekið saman upplýsingar um magnölur og meðhöndlun úrgangs á árinu 2002. Það að lagt sé úrvinnslugjald á tiltekna vöruflokka breytir engu um skyldur sveitarfélaga en hefur vissulega áhrif á magn þess úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar og þá um leið lækkar kostnaður vegna urðunar og brennslu án orkunýtingar. Samráðsnefndin mun væntanlega sjá þess merki í starfi sínu.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er lagt til í 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II að frá gildistöku laganna til 15. mars 2005 starfi sérstök nefnd til að undirbúa móttöku á umræddum umbúðum sem berast með söfnunarkerfi sveitarfélaga. Þetta er gert til að leysa þann vanda sem snýr að innsöfnun hjá sveitarfélögum en ljóst að gefa verður sveitarfélögum rúman tíma til að skipuleggja innsöfnun flokkaðs umbúðaúrgangs frá heimilum. Þetta mun hafa einhver áhrif á kostnað sveitarfélaga, en krafa um söfnun er tilkominn vegna laga um meðhöndlun úrgangs eins og áður segir, sbr. að sveitarstjórn skal samkvæmt 1. og 2. mli. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi, bera ábyrgð á flutningi heimilisuúrgangs og sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu. Framangreind samráðsnefnd sem starfar samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs mun skoða þessa þætti.

2. Af hverju er lagður til frestur á að veiðarfæri komi inn í kerfið?

Í desember 2002 lagði meirihluti umhverfisnefndar til að veiðarfæri úr gerviefnum verði einn af þeim vöruflokkum sem lagt verði úrvinnslugjald á og að sú gjaldtaka myndi hefjast 1. janúar 2004. Úrvinnslusjóði var falið að undirbúa tillögu þessa efnis og leggja fyrir umhverfisráðherra svo að gjaldtakan gæti verið tilbúin fyrir tilsett tímamörk. Þegar fjármálaráðherra lagði fram frumvarp um breytingu á lögum um úrvinnslugjald á 130. löggjafarþingi var bætt við viðauka með veiðarfærum og upphæð úrvinnslugjalds tilgreint en um leið gerð tillaga um að breyta ákvæði til bráðabirgða III samkvæmt tillögu stjórnar Úrvinnslusjóðs í þá veru að fresta því til 1. janúar 2005 að leggja úrvinnslugjald á veiðarfæri þannig að tími ynnist til að undirbúa framkvæmdina. Rökin sem þá lágu að baki voru nokkur og voru þau talin upp í frumvarpinu. Samtök atvinnulífsins óskuðu síðan eftir breytingu á lögum um úrvinnslugjald í þá veru að rýmri ákvæði verði til að semja um ráðstafanir til að tryggja úrvinnslu tiltekins úrgangs. Rétt þykir að ekki verði opin heimild í lögum heldur tiltekið um hvaða vöruflokka hægt er að semja um slíkar ráðstafanir. Umhverfisráðuneytið leitaði umsagnar Úrvinnslusjóðs. Í umsögn hans kemur fram að sjóðurinn telur æskilegt að leitað verði leiða til að mæta óskum Samtaka atvinnulífsins um breytingar á lögum um úrvinnslugjald til að mögulegt verði að fella fleiri vöruflokka en svartolíu undir ákvæði 3. mgr. 8. gr. laganna. Sjóðurinn hafði sérstaklega rætt um óskir útgerðarmanna um að taka að sér úrvinnslu veiðarfæraúrgangs og að veiðarfæri væru þar með

undanþegin úrvinnslugjaldi. Stjórn Úrvinnslusjóðs tekur undir óskir útgerðarmanna enda telur hún að rétt sé að gefa atvinnugreinum tækifæri á að leysa sín úrgangsmál. Framkvæmdin verður hins vegar að uppfylla markmið laganna auk þess sem eftirlit með henni verði í höndum Úrvinnslusjóðs. Í ljósi þessar er lögð til þessi breyting á 3. mgr. 8. gr. þannig að auk svartolíu verði einnig hægt að gera samninga vegna veiðarfæra. Þá er í mgr. ákvæði um uppsögn samninga og tilkynningar þar um til tollstjóra. Fyrir liggur að ítarlegri ákvæði um frjálssa samninga atvinnulífsins til að taka á sínum úrgangsmálum verði í frumvarpi sem lagt verði fram á vörþingi 2005 í sambandi við tilskipun um raf- og rafeindabúnaðarúrgang. Eftir fund í ráðuneytinu með fulltrúum atvinnulífsins (LÍÚ og Hampiðjunnar) nú í nóvember féllst ráðuneytið á að leggja til frestun á þessu ákvæði þar sem ráðuneytið telur jákvætt að atvinnulífið geti tekið sjálft á úrvinnslu úrgangs þar sem það hentar og telur nokkrir mánuðir til eða frá ekki skipta sköpum frekar sé mikilvægt að vel takist til með framkvæmdina. Því er í frumvarpinu lagt til að veiðarfæri skuli falla undir kerfið frá 1. september nk. Þessi dagsetning er valin þar sem þá er gert ráð fyrir að þá hefjist álagning úrvinnslugjalds á umbúðir sem eru að koma nýjar inn. Hvort að þessi tími verður stytur um nokkra mánuði skiptir ekki öllu máli. Rétt er þó að gefa atvinnulífið möguleika til að ganga vel frá samningi þannig að sátt verðu um það kerfi sem verður sett upp og að það virki vel. Einnig er rétt að hafa í huga að þeir aðilar sem eru að vinna að undirbúningi frjáls samkomulags um veiðarfæri eru margir og hafa auk þess mismunandi aðkomu að málinu.

3. Af hverju er ekki gerð tillaga um að pappír og dagblöð komi inn í kerfið?

Ákveðnir vöruflokkar sem nú eru endurunnir falla ekki undir lög um úrvinnslugjald. Í lögnum og frumvarpinu er einkum miðað við vöruflokka sem Ísland er skuldbundið að taka á samkvæmt EB tilskipunum sem falla undir Samninginn um evrópska efnahagssvæðið. Þetta er þó ekki algilt og má hér nefna ýmsa vörur sem verða af spilliefnum og veiðarfæri úr gerviefnum. Einnig hefur verið haft að leiðarljósi að leggja áherslu á þá vöruflokka sem valda úrgangi sem vandamál hafa skapast við að koma til úrvinnslu, enda á úrvinnslugjald að skapa hagræn skilyrði fyrir úrvinnslu.

Vissulega hefur komið til skoðunar að setja úrvinnslugjald á dagblöð, tímarit, bæklinga og prentpappír. Það er stefnumarkandi ákvörðun hvort taka eigi á þessum vöruflokkum og benda má að ekki eru alþjóðlegar skuldbindingar sem kveða á um slíkt. Úrgangi frá þessum vöruflokkum hefur þó verið auðvelt að koma til endurnýtingar og mörg sveitarfélög safnað dagblöðum og tímaritum og senda utan til endurnýtingar. Samkvæmt 12. mgr. 11. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs. Þannig að ekki er vandamál til staðar varðandi þessa vöruflokka. Ef til greina kemur að setja úrvinnslugjald á þessa vöruflokka þarf annars vegar að leggja úrvinnslugjald á innflutt dagblöð og tímarit og síðan á prentað efni hér á landi. Þetta kallar á mikinn undirbúning og mun úrvinnslugjald leggjast á tiltölulega fáa aðila. Tveir aðilar eru langtum stærstir í útgáfu dagblaða og tveir í útgáfu tímarita. Innflutningur er einnig að stærstum hluta á hendi eins aðilar og annað myndi falla á prentsmiðjur. Því er mikilvægt að náíð samráð sé haft við hlutaðeigandi áður en breytingar yrðu gerðar á núverandi kerfi.

4. Áhrif á verðlag og vísitölu.

Við álagningu úrvinnslugjalds á pappu, pappír- og plastumbúðir myndast gjaldstofn hjá innflytjendum/framleiðendum sem nemur 10 kr/kg á umbúðir. Erfitt er að gera sér grein fyrir því hversu mikil áhrif úrvinnslugjaldið mun hafa. Það mun leggjast á meginstraum neysluvara almennings. Áætlað er að úrvinnslugjaldið muni velta um 320 milljónum króna á ári. Það mun leggjast á vörur er velta um 180-200 milljörðum á markaði (upplýsingar frá Samtökum verslunar og þjónustu).

Það er undir markaðnum komið hvort að úrvinnslugjaldinu verði velt út í verðlagið. Verslunin fær ýmsa þjónustuliði á lægra verði í staðinn. S.s. böggunar og urðunargjöld falla niður á flokkuðum umbúðum sem verslunin/þjónustuaðilinn safnar saman. Ef samkeppni verður um flokkaðan úrgang gætu aðilar hugsanlega losnað við eða lækkað kostnað vegna þjónustu við sorpgáma og losun þeirra.

Ef gengið er út frá því að innflytjendur/framleiðendur, verslun/þjónustuaðilar noti gjaldstofn úrvinnslugjalds að fullu til hækkunar vöru þá nemur sú hækkun $320.000.000/180.000.000.000 = 0,00177$ eða um það bil 0,18% er kæmi til hækkunar vísitölu í þeim hlutföllum sem neysluvöru vísitala Hagstofunnar er miðuð við. Gera má ráð fyrir að hækkun af völdum úrvinnslugjalds á umbúðir muni ná yfir nokkur mælingatímabil á verðlagsáhrifum.

5. Skilagjald á rafhlöður

Skil á rafhlöðum hafa ekki verið í samræmi við væntingar en ef setja ætti skilagjald á rafhlöður þyrfti að setja upp sérstakt kerfi til að taka við rafhlöðum og greiða út skilagjald sbr. varðandi drykkjavöruumbúðir. Telur ráðuneytið að rétt væri að leggja aukna áherslu á fræðslu en hún hefur verið lítil hingað til áður en ráðist verði í að setja upp skilagjaldskerfi enda er ekki almennur sóðaskapur af rafhlöðum sem var forsenda þess að farið var í skilagjaldskerfið á drykkjavöruumbúðum, þar sem þær lágu um víð og dreif um náttúruna.

6. Eftirfarandi spurningar komu fram varðandi bifreiðar:

a) Væri hægt að auka hvatann til að ná inn gömlum bifreiðum sem þó eru ennþá á skrá með því að hafa hærra skilagjald, t.d. 25.000 kr. í ákveðinn tíma, tvö til þrjú ár? (sólarlagsákvæði)

Þetta kemur vissulega til greina, en við teljum að þær breytingar sem boðaðar eru með frumvarpinu munu ná utanum vandann. Þar sem stór hluti ökutækjanna er enn í notkun.

b) Af hverju voru bifreiðar sem nú er talað um að bæta við ekki hafðar með í upphafi?

Miðað við upplýsingar sem þá lágu fyrir var talið að með því að láta kerfið ná 15 ár aftur í tímann væri búið að ná utan um málið. Meðalaldur ökutækja er milli 10 og 11 ár.

c) Með því að bæta þessum bifreiðum inn í kerfið er verið að íþyngja þeim sem aka um á gömlum bifreiðum. Væri unnt að bæta þessum bifreiðum inn í kerfið án þess að leggja gjald á þær? Hvaða bifreiðar eru þetta?

Ekki er lengur hægt að afskrá bifreiðar ónýtar/til úrvinnslu án þess að skila þeim á sérstaka staði sem staðfesta móttöku þeirra með svokölluðu skilavottorði. Eigendur bifreiða sem eru innan

skilagjaldskerfisins eiga rétt á skilagjaldi sem þeir geta notað á móti kostnaði við að skila bifreiðinni ef þeir hafa í höndunum slíkt skilavottorð. Ef bifreið er ekki innan kerfisins þarf eigandi hennar að bera allan kostnað af því skila henni án þess að fá skilagjald á móti. Allar bifreiðar innan kerfisins njóta sömu réttinda, þ.e. eigendur fá skilagjald óháð því hversu lengi þeir hafa greitt úrvinnslugjald af bifreiðinni. Nýju eða nýlegu bifreiðarnar eru því í raun að greiða niður kostnað vegna gömlu bifreiðanna. Þeir sem eru á gömlum bifreiðum t.d. nýskráðum á bilinu 1980 og 1987 fá aðgang að kerfinu og eiga rétt á skilagjaldi ef þeir greiða úrvinnslugjald einu sinni samanber 6. gr. laganna. Var talið rétt við vinnslu frumvarpsins að þeir sem eigi rétt á skilagjaldi hafi greitt a.m.k. einu sinni inn í kerfið og þannig tekið þátt í fjármögun þess. Miðað við frumvarpið verður hámarks greiðsla bifreiða sem nýskráðar eru á bilinu 1980 – 1987 um 4.900 kr. (7 ár sinnum 700 kr.). Á móti kemur að við skil á bifreiðinni fær síðasti eigandi skv. þessu frumvarpi 15.000 kr. í skilagjald.

Ef bifreiðum sem nýskráðar eru á tímabilinu, 1980 – 1987 er bætt við án þess að leggja á þær úrvinnslugjald þarf að breyta 6. gr. laganna sem kveður á um að til að öðlast rétt á skilagjaldi skuli greiða úrvinnslugjald a.m.k. einu sinni. Jafnframt þarf að endurskoða ákvörðun um lækkun á úrvinnslugjaldi úr 1.040 kr. í 700 kr.

Samkvæmt upplýsingum frá Umferðastofu skiptast bifreiðar sem nýskráðar eru á árunum 1980 til 1987 eins og fram kemur í töflunni hér á eftir.

Ökutækjaflokkur	Í umferð númer	Með innlögð	Samtals
Fólksbílar	7.021	12.242	19.263
Hópbifreiðar I	23	26	49
Hópbifreiðar II	110	62	172
Sendibifreiðar	265	753	1.018
Vörubifreiðar I	296	499	795
Vörubifreiðar II	501	425	926
Samtals	8.215	14.007	22.222

Þessar tölur eru lægri en þær sem áður hafa komið fram m.a. vegna þess að þær miðuðust við bifreiðar sem voru á skrá snemma á árinu en síðan hefur einhver hluti þeirra verið afskráðar. Auk þess náðu þær til lengra tímabils, þ.e. þær miðuðust við bifreiðar sem voru á skrá og voru nýskráðar fyrir 1988, en þessar tölur eru fyrir bifreiðar sem eru á skrá og voru nýskráðar á tímabilinu 1980 – 1987.

Í töflunni kemur fram að verulegur fjöldi bifreiða er með innlögð númer. Hvar þessar bifreiðar eru veit enginn með vissu en líklega er búið að fraga verulegum fjöld