



Alþingi
Erindi nr. P 143/816
komudagur 9.1.2014

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 9. janúar 2014

1202041SA GB
Málalykill: 380

Efni: Umsögn um frv. um meðhöndlun úrgangs, 215. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 9. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint mál.

Að beiðni sambandsins var umsagnarfræstur framlengdur og ber að þakka það svigrúm sem þannig gefst til þess að vanda til umsagnarinnar. Jafnframt vill sambandið þó áréttá að ekki er hægt að ætlast til þess að umsagnaraðilar veiti umsagnir um viðamikil mál á aðeins ellefu dögum, eins og upphaflega var stefnt að í þessu máli.

Almennt um frumvarpið

Frumvarp þetta hefur verið í undirbúningi frá hausti 2011 og hefur sambandið á fyrri stigum máls veitt umsagnir um efnisatriði frumvarpsins og kostnaðaráhrif þess fyrir sveitarfélögin. Mörg afar umdeild atriði voru í þeim frumvarpsdrögum sem upphaflega voru kynnt og var ljóst að kostnaðaráhrif þeirra gætu orðið veruleg fyrir sveitarfélögin.

Athugasemdir sambandsins beinast nú einkum að fjórum atriðum, sem eru:

1. ákvæði um sérstaka söfnun úrgangs frá heimilum
2. ákvæði um töluleg markmið í úrgangsmálum
3. ákvæði um framleiðendaábyrgð á drykkjarvöruumbúðum
4. skýrleika ákvæða um ábyrgðarhlutverk allra aðila sem koma að meðhöndlun úrgangs.

Tvö fyrsttöldu atriðin geta haft umtalsverð fjárhagsleg áhrif fyrir sveitarfélögin og kalla þau því á ítarlega umfjöllun af hálfu umhverfis- og samgöngunefndar, eins og nánar kemur fram í þessari umsögn. Nefndin þarf væntanlega m.a. að taka afstöðu til þess hvort frumvarpið skerði ekki óhóflega sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga og er í umsögn þessari bent á leiðir til að draga úr þeirri hættu.

Varðandi þriðja atriðið telur sambandið að það sé ekki rétt skref að afnema einkarétt Endurvinnslunnar hf. á söfnun og meðhöndlun drykkjarvöruumbúða og koma þess í stað á fót sjálfstæðum skilakerfum. Reynslan af sambærilegu fyrirkomulagi framleiðendaábyrgðar við söfnun og meðhöndlun raftækjaúrgangs er vægast sagt slæm og er í frumvarpi þessu lagt til að horfið verði af þeirri flóknu og erfiðu braut sem mörkuð var með lögum nr. 73/2008, um breytingu á úrgangslögum. Sveitarfélögin telja sig ekki hafa neina tryggingu fyrir því að betur eigi eftir að takast til með rekstur skilakerfa um söfnun og meðhöndlun drykkjarvöruumbúða og það er álit sambandsins að



Það sé alls ekki áhættunnar virði að leggja út í slíka tilraun enda er það á engan hátt nauðsynlegt. Frekar ætti að leggja áherslu á að laga þá agnúa sem kunna að vera á núverandi fyrirkomulagi eða mögulega færa verkefnið undir yfirstjórn Úrvinnslusjóðs.

Í því frumvarpi sem nú er lagt fram er, að frátöldum framangreindum þremur atriðum, ekki mikið um stór álitamál þótt sambandið sé ekki sammála öllum tillögum sem þar koma fram, eins og nánar er rakið hér síðar. Tekið skal fram að sambandið lýsir ánægju með að í frumvarpinu er lagt til að raf- og rafeindatækjaúrgangur verði færður undir Úrvinnslusjóð og þar með horfið frá fyrirkomulagi skilakerfa sem að mati flestra hefur mistekist hvað varðar þennan úrgangsflokk. Er sú breyting í samræmi við þá áherslu sambandsins að miðað við aðstæður hér á landi sé skynsamlegasta og hagkvæmasta leiðin, í þeim tilgangi að tryggja söfnun og meðhöndlun raftækjaúrgangs á landsvísu, að fela Úrvinnslusjóði ábyrgð á verkefninu. Með því móti er komist hjá því treysta á flókið regluverk um samstarf framleiðenda undir illa skilgreindu eftirliti stýrinesfndar og Umhverfisstofnunar.

Mikilvægt er að frumvarpið fái vandaða umfjöllun af hálfu Alþingis og að þetta tækifæri verði nýtt til þess að fram fari yfirveguð og málefnaleg umræða um stefnumörkun í úrgangsmálum og um ábyrgðarskiptingu í málaflokknum. Sambandið gerir sér grein fyrir að þetta frumvarp tekur fyrst og fremst á því að innleiða ákvæði rammatilskipunar ESB 2008/98/EB en lítur svo á að þetta sé einungis fyrsti áfanginn í heildarendurskoðun úrgangslaga og frekari breytingar þurfi að gera á lögnum á næstu árum.

Kostnaðaráhrif og verklag við stefnumörkun í úrgangsmálum

Sveitarfélögin kalla eftir stöðugu rekstrar- og lagaumhverfi á sviði úrgangsmála, með tilliti til þess að ákvarðanir um breytingar á meðhöndlun úrgangs geta í sumum tilvikum kallað á verulegar fjárfestingar og aukin útgjöld af þeirra hálfu. Raunhæf og heildstæð langtímafestna þarf því að vera til staðar í málaflokknum, sem styðst við skýran lagaramma, og þá stefnu þarf að vinna í góðu samstarfi ríkis, sveitarfélaga og fleiri aðila. Einnig þarf að tryggja að ákvarðanir sem teknar eru í öðrum málaflokkum setji fjárfestingar sveitarfélaga á sviði endurvinnslu úrgangs ekki í uppnám, eins og of mörg dæmi eru því miður um á undanförunum árum.

Eins og fram kemur í kostnaðarumsögn með frumvarpinu, sbr. fylgiskjal 1 með því, getur frumvarpið haft í för með sér umtalsverð kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin, annars vegar vegna kröfu um sérstaka söfnun úrgangs frá heimilum og hins vegar vegna markmiða um að draga úr urðun úrgangs. Í fylgiskjali 1 með frumvarpinu kemur fram að sveitarfélögin geti mætt þeim kostnaðarauka með aukinni gjaldtöku.

Mikilvægt er að bæði Alþingi og stjórnvöld ríkisins geri sér grein fyrir því að sveitarfélögin hafa ekki áhuga á því að hækka álögur á íbúa til þess að ná tölulegum markmiðum um meðhöndlun úrgangs nema slík markmið hafi skýran og málefnalegan tilgang. Í því sambandi er einnig vert að minna á að aðilar vinnuþarfa hafa gjarnan lagt á það áherslu í kjaraviðræðum að gjaldskrárhækkunum hins opinbera verði haldið í lágmarki og svo er einnig í



yfirstandandi kjaraviðræðum. Svigrúm sveitarfélaga til gjaldskrárhækkana á sviði úrgangsmála er því jafnt sem á öðrum sviðum háð ákveðnum takmörkunum.

Ástæða er til að vekja athygli nefndarinnar á því að við gerð frumvarpsins og einnig við gerð landsáætlunar um úrgang sem gefin var út í apríl 2013, skorti verulega á að kostnaðar- og ábatagreining lægi til grundvallar tillögugerð og að bornir væru saman mismunandi valkostir eða leiðir til að ná settum markmiðum. Mikilvægt er að breyta verklagi við stefnumótun í úrgangsmálum. Leggja þarf áherslu á að kostnaðaráhrif séu metin á vinnslustigi tillagna og að sveitarfélögin hafi nauðsynlegan sveigjanleika um leiðir til að ná þeim markmiðum sem ríkið telur nauðsynlegt að setja í þessum málaflokk. Styðst sú áhersla við Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga, sem Ísland hefur undirgengist án fyrirvara.

Einnig er mikilvægt að hafa í huga á að rammatilskipunin veitir aðildarríkjum svigrúm til þess að laga sína stefnu að aðstæðum, þannig að meðhöndlun úrgangs verði í samræmi við það sem er fjárhagslega, tæknilega og umhverfislega hagkvæmt. Þetta getur m.a. leitt til þess að áframhaldandi urðun úrgangs geti í einhverjum tilvikum þótt ásættanleg lausn, svo sem í afskekktum byggðarlögum, þótt heildarstefnan geri ráð fyrir verulegri minnkun þess úrgangs sem fer til urðunar.

Ábyrgð á framkvæmd laganna

Að áliti sambandsins hefði mátt nýta betur það tilefni, sem innleiðing rammatilskipunar ESB um úrgang felur í sér, til þess að kveða skýrar á um ýmis mikilvæg atriði í lögum, ekki síst með því að skilgreina skýrar hlutverk og ábyrgð sveitarfélaga og annarra aðila sem koma að úrgangsmálum. Sérstaklega telur sambandið brýnt að fækka álitaeftum varðandi skil úrgangslaga og samkeppnislaga þar sem deilumál við einkafyrirtæki útheimta sífellt meiri tíma og orku, sem ella mætti beina í þá átt að þróa og bæta þjónustu við almenning á sviði úrgangsmála. Óskýr ábyrgðarskipting í málaflokknum er beinlínis ávísun á deilu- og klögumál, sem eykur kostnað í málaflokknum og eykur áhættu sveitarfélaga varðandi fjárfestingar.

Með beinni þýðingu á ýmsum ákvæðum rammatilskipunarinnar í frumvarpstextanum er engin afstaða tekin til þess í frumvarpinu hver beri ábyrgð á að ná settum markmiðum. Má í þessu sambandi benda á 1. mgr. 5. gr. f. (sem verður 10. gr. laganna), sem hljóðar svo:

Almennt skal við meðhöndlun úrgangs stuðlað að endurnotkun á vörum og undirbúningi fyrir endurnotkun og að komið verði á fót endurnotkunar- og endurvinnslukerfum.

Texti sem þessi er mjög eðlilegur í tilskipun, sem forskrift fyrir aðildarríki EES að nánari útfærslu í lögum. Hér á landi, líkt og víðar í álfunni, er um að ræða nokkuð flókið samspil ólíkra aðila, svo sem sveitarfélaga, Úrvinnslusjóðs, góðgerðarsamtaka og atvinnulífs. Sambandið telur því brýnt að tilgreina skýrt ábyrgðarhlutverk annarra aðila en sveitarfélaga í texta laganna.



Sama athugasemd á m.a. við um 3. mgr. 5. gr. f. (10. gr.) Á sérstök söfnun á þeim flokkum sem þar eru tilgreindir að vera á ábyrgð sveitarfélaga eða annarra og hve víðtæk á hún að vera? Þurfa markmiðin að nást í hverju sveitarfélagi eða landshluta eða nægir að ná tölulegum markmiðum á landsvísu? Þetta þyrfti að koma skýrar fram í frumvarpinu.

Það virðist því óhætt að fullyrða að lögin verði að ýmsu leyti óskýrari ef frumvarp þetta nær fram að ganga óbreytt. Áhersla sambandsins er hins vegar á að ábyrgðarmörk einstakra aðila á sviði úrgangsmála verði gerð eins skýr og frekast er unnt. Rétt er hins vegar að taka fram að mörg ákvæði í frumvarpinu hafa lagast mikið á grundvelli framkominna ábendinga sambandsins og fleiri aðila.

Um tillögu um skilakerfi fyrir drykkjarvöruumbúðir

Eins og umhverfis- og samgöngunefnd er kunnugt um 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 land allt. Skilagjald af þessum umbúðum hefur verið innheimt af Tollstjóra og eru því allir framleiðendur og innflytjendur slíkra umbúða gjaldskyldir.

Núverandi söfnunarkerfi er að sjálfsögðu 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 á heimsmælikvarða og er það vilji sveitarfélaganna að því verði viðhaldið í sem næst óbreyttri mynd, frekar en að hætta á að þjónustunni hraki í kjölfar breytinga á lögnum. 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. Einnig skal bent á að í frumvarpinu kemur ekki fram nein skylda fyrir framleiðendur til þess að taka á móti umbúðum frá framleiðendum sem standa utan þess skilakerfis.

Tillaga um að afnema þetta einkaleyfi Endurvinnslunnar hefur verið til umræðu um alllangt skeið en ekki náð fram að ganga. Vísar sambandið til bókunar sem samþykkt var í verkefnisstjórn um úrgangsmál 3. desember 2010 og staðfest af stjórn sambandsins 10. desember sama ár:

„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 (30. gr. núverandi frumvarps – innskot sambandsins) henti íslenskum aðstæðum illa m.a. í ljósi þess hve landið er fámennnt 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.“

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 fötluðu 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, m.a. í ljósi þess að nægilegt verður að skilakerfi reki móttöku í aðeins einum byggðakjarna í hverjum landshluta.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggst eins og áður segir gegn því að sú leið verði farin sem lagt er til í 30. gr. (54.-63. gr.) frumvarpsins, en í meginatriðum er um að ræða 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 stýrinefnd annist eftirlit með skilakerfum fyrir drykkjarvöruumbúðir. 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 álit 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 umbúðir.

Töluleg markmið um endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs

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, vera undirbúin fyrir endurnotkun og endurunnin fyrir árið 2020. Gert er ráð fyrir að framangreind markmið verði sett í reglugerð þegar frumvarpið hefur orðið að lögum. Ljóst er að markmiðin munu leiða til breytinga á söfnun og ráðstöfun úrgangs í sveitarfélögum og hafa í för með sér kostnaðaráhrif sem verða metin við setningu slíkrar reglugerðar.

Eins og fram kemur í kostnaðarumsögn umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þurfa sveitarfélögin að breyta fyrirkomulagi við söfnun og ráðstöfun úrgangs þegar framangreind markmið verða sett í reglugerð og þurfa þau í því samhengi að ráðast í fjárfestingar sem geta verið verulegar í einhverjum tilvikum. Til að glöggva sig á stærðargráðu fjárfestingarkostnaðar má nefna að á grundvelli gildandi laga um meðhöndlun úrgangs hafa þegar verið sett markmið í 5. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs þar sem sett er fram markmið um að lífrænn heimilisúrgangur sem berst til urðunarstaða hafi, miðað við þann lífræna heimilisúrgang sem féll til árið 1995, minnkað eigi síðar en 1. janúar 2009 niður í 75% af heildarmagni, eigi síðar en 1. júlí 2013 niður í 50% af heildarmagni og eigi síðar en 1. júlí 2020 niður í 35% af heildarmagni. Áætlað magn lífræns úrgangs sem þarf að endurvinna, þannig að tölulegum markmiðum samkvæmt ofangreindri



reglugerð um meðhöndlun úrgangs sé náð, áætlað um 60.000 tonn á ári en þar af er nú þegar verið að endurvinna um 15.000 tonn. Þannig þarf að auka magn endurvinnslu lífbrjótanlegs úrgangs um 45.000 tonn á næstu árum. Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafa þegar ákveðið að ráðast í moltu- og gasgerð og líklegast munu önnur sveitarfélög velja sömu leið sem endurvinnslukost. Fjárfestingarkostnaður í þessum endurvinnslubúnaði er af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga að lágmarki áætlaður um 3 til 4 milljarðar kr. og árlegur rekstrarkostnaður um 400–500 m.kr.

Jafnframt má vænta þess að töluleg markmið sem sett verða á grundvelli laganna gangi lengra en gildandi reglugerð. Í því sambandi má m.a. hafa hliðsjón af markmiðum sem sett voru fram í landsáætlun um úrgang sem gefin var út í apríl 2013 og fyrrgreindum markmiðum í tilskipun 2008/98/EB sem verða sett fram í reglugerð þegar frumvarpið er orðið að lögum. Gera verður því ráð fyrir að enn meiri fjárfestinga af hálfu sveitarfélaga sé þörf þegar tillögur um endurvinnslu í landsáætlun hafa verið ræddar og markmið ákveðin.

Sambandið telur mikilvægt að nefndin fjalli um hvort tilefni sé til þess að setja í lög in 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. Markmið slíkrar breytingar væri fyrst og fremst að tryggja að geðþótti ráðherra á hverjum tíma ráði ekki markmiðssetningu um meðhöndlun úrgangs heldur byggist hún á langtímahugsun og verði sett í innlendu og alþjóðlegu samhengi.

Í þessu sambandi skal bent á að sveitarfélögum ber að fylgja þeim viðmiðum í fjármálum sem sett eru í 64. gr. sveitarstjórnarlaga. Jafnframt er nú skýrt kveðið á um að fjárhagsáætlun sveitarfélaga er bindandi ákvörðun um fjárheimildir innan árs sem aðeins verður breytt með formlegum viðauka. Setning krafna sem leiða af sér auknar fjárfestingar og útgjöld fyrir sveitarfélögin þurfa því að eiga sér eðlilegan aðdraganda til að sveitarfélög geti brugðist við þeim án þess að gerast brotleg við ákvæði sveitarstjórnarlaga.

Ákvæði um stefnu ríkis og áætlanir sveitarfélaga, 5. gr. a og b (5. og 6. gr.)

Í frumvarpinu er lögð til breyting á áætlanagerð ríkis og sveitarfélaga um meðhöndlun úrgangs og gert ráð fyrir að ráðherra gefi út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs til 12 ára í senn, ásamt stefnu um úrgangsforvarnir, og að svæðisáætlanir sveitarfélaga komi í stað landsáætlunar ráðherra um meðhöndlun úrgangs en svæðisáætlanir skulu fylgja stefnu um meðhöndlun úrgangs og úrgangsforvarnir. Ekki er gerð athugasemd við þessar greinar enda hefur verulegt tillit verið tekið til sjónarmiða sveitarfélaga. Að áliti sambandsins er þó mikilvægt að tryggja að það frjálsræði sem sveitarfélög hafa nú til þess að skipuleggja söfnun og meðhöndlun úrgangs verði ekki skert á grundvelli annarra ákvæða laganna. Einnig þarf að tryggja að ráðherra sé ekki falið óheft vald til þess að setja óraunhæf töluleg markmið sem sveitarfélögum beri að framfylgja án þess að það sé fjárhagslega, umhverfislega eða tæknilega mögulegt og forsvaranlegt.



Áhrif krafna um sérstaka söfnun, 5. gr. f. og g. (10. og 11. gr.)

Í mörgum sveitarfélögum kallar ákvæði 5. gr. f. (10. gr.) á breytt fyrirkomulag söfnunar frá heimilum, enda er markmið ákvæðisins að auka hagræði fyrir íbúa í þéttbýli með því að koma í veg fyrir að sveitarfélög beini tilteknum úrgangsflokkum eingöngu á söfnunarstöðvar. Það veltur á útfærslu hver sá kostnaður getur orðið en möguleikar eru einkum þessir:

- a. Ein sorptunna en mismunandi litir pokar eftir tegund úrgangs
- b. Ein sorptunna en hólfaskipt 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. Ekki liggja fyrir tölur um fjölda heimila þar sem flokkun er komin á eða til hvaða úrgangsflokka flokkunin nær.

Þótt það kunni að vera nauðsynlegt að halda úrgangsflokkum aðskildum til að stuðla að aukinni endurvinnslu úrgangs telur sambandið það eðlilegt að fyrirkomulag sérsöfnunar verði ekki um of niðurnjörvað í lögunum heldur fái sveitarfélög svigrúm til að útfæra þær leiðir sem þykja hagkvæmastar í hverju tilfalli. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sérsöfnun eigi sér stað við íbúðarhús. Æskilegt væri í því sambandi að það verði skilgreint nánar hve stífar kröfur ákvæðið gerir til sveitarfélaga, hvort t.d. sé gerð krafa um sérsöfnunartunnur við hvert heimili eða hvort t.d. raðhúsalengjur megi hafa eitt söfnunarílát fyrir öll raðhúsin. Einnig er mikilvægt að horfa til þess að í einhverjum sveitarfélögum getur reynst mjög óhagkvæmt að viðhafa sérstaka söfnun í þéttbýli, s.s. 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 endurvinnslutunnu frá einkafyrirtækjum sem bjóða upp á slíka þjónustu en einnig geta íbúar komið sér hjá slíkum aukakostnaði með því að losa pappírs- og pappaúrgang í grenndargám eða fara með hann á endurvinnslustöð. Önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafa hins vegar farið þá leið að gera þá kröfu að endurvinnslutunnur verði við öll íbúðarhús. Árangur af þessum mismunandi aðferðum við sérstaka söfnun virðist vera nokkuð sambærilegur miðað við þann stutta reynslutíma sem er að baki.

Sambandið telur í ljósi þessa 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 settum markmiðum um endurvinnslu verði náð. Að þessu leyti er ekki nægilega gott samræmi milli frumvarpsins og tilskipunarinnar. Þessi framsetning í lagatexta er enn fremur líkleg til að hindra eðlilega framþróun í málaflokknum. Víða erlendis er þróunin t.d. frekar í þá átt að fækka tunnum við íbúðarhús enda séu þá til staðar aðrar leiðir til að tryggja jafn mikinn eða betri árangur við endurvinnslu. Sambandið leggur því áherslu á að markmið laganna um endurvinnslu úrgangs séu skýr en að sveitarfélög hafi svigrúm til að ákveða hvar og með hvaða hætti sérsöfnun úrgangs eigi sér stað.

Í frumvarpinu kemur ekki fram hvaða áhrif ákvæði þess um sérstaka söfnun úrgangs kunni að hafa á þá samninga sem nú eru í gildi um sorphirðu og meðhöndlun úrgangs. Í 28. gr. er miðað við að lögin taki gildi 1. júlí 2013 og er engu bráðabirgðaákvæði til að dreifa varðandi breytt fyrirkomulag söfnunar/sérstaka söfnun. Sambandið hefur ekki forsendur til þess að meta kostnaðaráhrif þess að segja upp gildandi samningum um þessi verkefni en vænta má þess að þau verði töluverð. Þá hlýtur að verða dýrara fyrir sveitarfélög að uppfylla markmið f-liðar 5. gr., t.d. með kaupum á nýjum sorphlátum, ef nánast enginn fyrirvari er veittur til þess að bregðast við nýrri lagasetningu. Sambandið leggur því áherslu á að bætt verði við lögin bráðabirgðaákvæði um hvenær breytt fyrirkomulag þarf að vera komið í gildi.

Á móti kostnaðarauka vegna sérstakrar söfnunar tilgreindra úrgangsflokka má gera ráð fyrir að minna magn úrgangs fari í urðun og brennslu, sem hefur áhrif til kostnaðarlækkunar þessara rekstrarþátta. Rétt er þó að hafa í huga að um leið geta breytingar á því magni sem kemur til förgunar haft veruleg áhrif á rekstrarforsendar förgunarstaða. Ávinningur af flokkun á heimilum er jafnframt misjafnlega mikill eftir úrgangsflokkum og má nefna sem dæmi að flokkun á málmum á móttökustöð skilar ágætis árangri þar sem búnaður til slíkrar flokkunar er til staðar, eins og í móttökustöð Sorpu í Gufunesi. Sveitarfélögin geta mætt útgjaldaaukningu með því að hækka sorpgjöld en samkvæmt frumvarpinu skulu sveitarfélög innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs.

Stjórn Úrvinnslusjóðs

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 Landsambands íslenskra útvegsmanna 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.

Ábendingar við einstakar greinar og kafla í frumvarpinu

<p>1. gr. frv. Markmiðsgreinar eiga að vera hnitmiðaðar en sú er ekki raunin hér. Tilraun til umorðunar er hér til hliðar:</p>	<p>Markmið laga þessara eru að:</p> <ol style="list-style-type: none"> tryggja að úrgangsstjórnun og meðhöndlun úrgangs fari þannig fram að ekki skapist hætta fyrir heilbrigði manna og dýra og að umhverfið verði ekki fyrir skaða úrgangsstjórnun verði markviss og hagkvæm og að úrgangur sem til fellur fái viðeigandi meðhöndlun stuðla að sjálfbærri auðlindanotkun með aðgerðum og fræðslu til að draga úr myndun úrgangs auka nýtingu hráefna úr úrgangi sem fellur til og handhafar úrgangs greiði kostnaðinn við meðhöndlun úrgangs. <p>Að áliti sambandsins myndi ofangreind framsetning markmiðsákvæðisins endurspegla vel þá lífsferilshugsun sem fram kemur í rammatilskipun um úrgang.</p>
<p>2. grein (3. gr. laganna 55/2003)</p>	<ol style="list-style-type: none"> Sambandið leggur til að hugtakið „móttökustöð“ falli brott enda er það hugtak óþarft í lögnum. Jafnframt er lagt til að skilgreining á hugtakinu „söfnunarstöð“ orðist svo: <u>Staður og/eða aðstaða þar sem tekið er við hlutum og úrgangi frá almenningi og/eða fyrirtækjum og þau eftir atvikum flokkuð. Þaðan fara úrgangsefni og –hlutir til endurnotkunar, endurvinnslu og endurnýtingar og/eða til förgunar.</u> Sambandið leggur til að hugtakið „sérstök söfnun“, sbr. 6. tl. í o-lið 3. gr. orðist svo: <u>söfnun þar sem einum eða fleiri úrgangsflokkum er haldið aðskildum frá öðrum úrgangi, á einhverjum tímapunkti í söfnun eða flokkun úrgangs, eftir tegund og eðli til að auðvelda tiltekna meðhöndlun.</u> <p>Skýring á tillögunni er sú að sveitarfélögin telja mikilvægt að tryggja að hugtakið sérstök söfnun verði ekki túlkað svo þröngt að þess verði krafist að halda hverjum og einum úrgangsflokki aðskildum frá öðrum úrgangi á upprunastað. Markmiðið þarf hins vegar að vera að tryggja að ekki sé blandað saman úrgangsefnum sem leiða til þess að endurvinnsla verður illgerleg. Til dæmis er óæskilegt að</p>



	<p>blanda saman pappa/pappír og lífrænum úrgangi eða plasti og pappa/pappír þótt ekkert sé á hinn bóginn athugavert við að safna plasti og málmum eða gleri og málmum í sama sorpílát.</p>
<p>Sambandið leggur til að ný grein með bannákvæðum bætist við frumvarpið í stað 2. og 3. mgr. 5. gr. e. (9. gr.), sem gæti hljóðað á þá leið sem lagt er til til hliðar. Til viðbótar þyrfti að kveða á um sektarheimild eftirlitsaðila, ásamt kostnaðarábyrgð fyrir hreinsunarstarf og rétta förgun úrgangs.</p>	<p><i>Óheimil meðferð úrgangs.</i></p> <p>Óheimilt er að losa úrgang annars staðar en í sorpílát, þ.m.t. grenndargámar, á söfnunarstöð eða förgunarstað sem starfa samkvæmt lögum þessum. Opin brennsla úrgangs er óheimil. Þetta á þó ekki við um skipulagðar brennur, svo sem áramótabrennur, sem starfsleyfi hefur verið veitt fyrir samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.</p> <p>Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að losa lífrænan úrgang í heimajarðgerð.</p> <p>Við flutning og geymslu úrgangs skal úrgangshafi gæta þess að ekki hljóti af mengun eða annar skaði fyrir umhverfi.</p>
<p>5. gr. f. Endurnotkun og endurvinnsla.</p>	<p>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 að allir fasteignaeigendur hafi endurvinnslutunnu og greiði fyrir það sérstakt gjald. 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. Sambandið leggur því áherslu á að markmiðin með endurvinnslu úrgangs séu skýr en að sveitarfélög hafi svigrúm til að ákveða hvar og með hvaða hætti sérsöfnun úrgangs eigi sér stað.</p>
<p>5. grein i. (13. gr.)</p>	<p>Sambandið telur nauðsynlegt að greint verði hér frá ábyrgðaraðila, þ.e. hver eigi að ná þessum markmiðum, og er ráðherra falið mjög mikið reglugerðarvald ef ekkert kemur fram í lögnum um ábyrgð einstakra úrgangshafa eða viðmið sem ráðherra ætti að leggja til grundvallar við útgáfu reglugerðar.</p>
<p>6. grein (18.gr.)</p>	<p>Sambandið leggur til að þessi grein verði skoðuð í tengslum við innleiðingu á tilskipun 2010/75/EB („Industrial Emissions Directive“). Grein 27 í rammatilskipuninni kveður á um lágmarkstæknikröfur fyrir meðhöndlun úrgangs, sem ekki er fjallað um í tilskipun um samþættar mengunarvarnir 96/61/EB, en IED tók við af henni 2010. Ljóst má vera að hér er einungis átt við</p>



	<p>lágmarkstæknikröfur fyrir t.d. söfnun eða flutning úrgangs að ræða, tekið er á förgun í IED.</p>
8. grein (19. gr.)	<p>Í ljósi þess að í svæðisáætlunum sveitarfélaga á að útfæra nánar stefnumörkun um meðhöndlun úrgangs telur sambandið eðlilegt að upplýsingar um úrgang verði sveitarfélögum aðgengilegar beint, án milligöngu Umhverfisstofnunar, til þess að þau geti með viðeigandi hætti sinnt ábyrgðarhlutverki sínu gagnvart söfnun, endurvinnslu og förgun úrgangs.</p>
30. gr. a-j (54.-63 gr.)	<p>Sambandið leggur til að greinarnar falli brott, með vísan til þeirra sjónarmiða sem áður eru rakin í umsögninni. Ljóst er að um yrði að ræða flókið lagaumhverfi sem hætta er á að skili ekki árangri. Sambandið telur ekki ásættanlegt að hverfa frá því góða fyrirkomulagi sem nú er á söfnun og meðhöndlun drykkjarvöruumbúða.</p>
30. gr. h (61. gr.)	<p>Sambandið telur að ef 30. gr. verður að lögum þurfi h-liður (61. gr.) að kveða á um að fjárhæðin (15 kr.) sæti annað hvort reglulegri endurskoðun eða fylgi verðlagsbreytingum.</p> <p>Vakin er athygli á því að skýringar við frumvarpsákvæðið passa ekki við efni þess.</p>
30. gr. n (67. gr.)	<p>b-liður 1. mgr. orðist svo: <i>b. vinna úr honum áburð, eða</i></p> <p>Skýring: 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.</p> <p>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. Sambandið telur mikilvægt að Alþingi fjalli um hvort ákvæði 5. gr. b og d (6. og 8. gr svæðisáætlanir og fyrirkomulag söfnunar) veiti sveitarfélögum fullnægjandi heimildir til þessa.</p>
39. gr. (breytingar í lögum um úrvinnslugjald)	<p>Umhverfissráðherra skipar fimm manna stjórn Úrvinnslusjóðs til fjögurra ára í senn. Umhverfissráðherra 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</p>



fjallar um stjórn Úrvinnslusjóðs hljóði svo, með hliðsjón af breytingum sem gerðar eru hlutverki hans og fyrri óskum sambandsins:	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.
---	---

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs