

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

Reykjavík 8. janúar 2014

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs, 215. mál.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 9. desember sl., þar sem óskað er umsagnar Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytinga á lögum um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003. Breytingunum er ætlað að innleiða úrgangstilskipun Evrópusambandsins nr. 2008/98/EB en jafnframt er í frumvarpinu ýmis nýmæli og breytingar á núgildandi lögum sem ekki er að finna í tilskipuninni. Að beiðni Reykjavíkurborgar var umsagnarfrestur framlengdur til 8. janúar.

Umhverfis- og skipulagssvið fer með málið fyrir hönd Reykjavíkurborgar og hefur á fyrri stigum máls veitt umsagnir um efnisatriði frumvarpsins og vísað er til ábendinga sem þar koma fram. Jafnframt er sviðinu kunnugt um meginefni umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga og tekur undir aðalatriði hennar sem nánar er fjallað um hér að aftan.

Markmið frumvarpsins ríma við stefnu Reykjavíkurborgar í umhverfismálum þar sem úrgangsminnkun, endurnýting og -vinnsla er forgangsmál í úrgangsstjórnun borgarinnar. Frumvarpið hefur tekið breytingum til betri vegar frá því að undirbúningur þess hófst haustið 2011. Sviðið fagnar því m.a. að horfið sé frá því að gjöld skuli vera fast gjald á hverja fasteignareiningu og að óheimilt verði að innheimta gjald af söfnunarstöðvum, einnig að veitt sé heimild til gjalddöku fyrir tengda starfsemi sem samræmis markmiðum laganna (23. gr.) og að upplýsingum um magn og tegundir úrgangs sem rekstaraðilar meðhöndla sé áfram skilað til heilbrigðisnefnda (19. gr.). Þó eru atriði sem áður hefur verið bent á að megi betur fara sem ekki hafa tekið breytingum.

Athugasemdir umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar beinast einkum að eftirfarandi atriðum:

1. Ákvæði um sérstaka söfnun úrgangs frá heimilum

Áður hefur verið bent á að ákvæði um sérstaka söfnun á ákveðnum úrgangsflokkun (10. gr.) sé sett fram í frumvarpinu án fyrirvara sem vísað er til í tilskipun 2008/98/EB og frumvarpinu er ætlað að innleiða. Þar segir m.a. sérstök söfnun skuli fara fram „...ef það er nauðsynlegt...til að auðvelda eða bæta endurnýtingu og ef það er tæknilega, umhverfislega og efnahagslega gerlegt...“. Ljóst er ákvæðið kallar á breytt fyrirkomulag söfnunar heim við hús og hefur, eins og kemur fram í fylgiskjali 1 með frumvarpinu, óumdeilanlega í för með sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin og þar með íbúa í formi hærri gjalda fyrir meðhöndlun úrgangs þar sem sveitarfélögin skulu skv. frumvarpinu innheimta sérstakt gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs.

Auknar álögur sem þessar þurfa að hafa skýrann og málefnalegan tilgang og telur umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar nauðsynlegt að fyrirkomulag sérsöfnunar verði ekki um of niðurnjörfað í lögnum heldur fái sveitarfélög svigrúm til að útfæra þær leiðir sem þykja hagkvæmastar og hafa mestan umhverfis- og samfélagslegan ávinning. Sem dæmi þá gæti í einhverjum tilfellum verið farsælast í þéttri byggð að sveitarfélög hafi heimild til að beina ákveðnum úrgangsflokkum á söfnunarstöðvar sem hægt væri að staðsetja í göngufæri við hvert heimili.

Jafnframt er bent á að Reykjavíkurborg hefur farið þá leið að bjóða íbúum sínum að velja hvert þeir skila pappír og pappa og gert óheimilt að setja pappír og pappa með blönduðum úrgangi með góðum árangri. Reykvíkingum býðst að velja á milli þess að skila pappírsefnum í bláa pappírstunnu heim við hús, á grenndar- eða endurvinnslustöð eða kaupa sér þjónustu einkaaðila. Þetta fyrirkomulag hefur leitt til þess að hlutur pappírs og pappa í blönduðum úrgangi í Reykjavík hefur minnkað úr 21% niður í 8% á milli áranna 2012 og 2013 sem er meiri árangur en hefur náðst í þeim sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu þar sem íbúar hafa ekki val um hvert þeir skila frá sér þessum endurvinnsluefnum. Stór hluti íbúa borgarinnar hefur ákveðið að nýta sér þjónustu grenndar- og endurvinnslustöðva þrátt fyrir að hafa val um þjónustu heim við hús og sem dæmi var 67 tonnum af pappírsefnum skilað á þær 56 grenndarstöðvar víðsvegar um borgina í nóvember 2013 á meðan 280 tonnum var skilað í bláu pappírstunnuna sem borgin býður íbúum sínum. Ákvæðið setur grenndargámakerfið eins og það hefur verið byggt upp með tilheyrandi fjárfestingum í uppnám en stefna borgarinnar kveður á um áframhaldandi rekstur og frekari uppbyggingu þeirra. Sviðið leggur áherslu á að sveitarfélög hafi heimild til að ákveða hvernig tölulegum markmiðum í meðhöndlun úrgangs sé náð og þar með hvar og með hvaða hætti sersöfnun úrgangs eigi sér stað. Jafnframt vill það halda til haga að sveitarfélögin þurfa tíma til að bregðast við og innleiða breytingar sem þeim gert að gera að ráðast í á söfnun og meðhöndlun úrgangs með gildistöku laganna.

2. Skýrari ábyrgð með framkvæmd laganna

Breytingar á núgildandi lögum hefði mátt nýta betur til að skerpa á mikilvægum atriðum í lögnum og fækka álitaeftum sem upp hafa komið sérstaklega hvað varðar hlutverk og ábyrgð sveitarfélaga og annarra aðila sem koma að úrgangsmálum. Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar bendir á að deilumál sveitarfélaga og einkaaðila er varða meðhöndlun úrgangs hafa verið tíð á undanfögnu. Meðhöndlun úrgangs er almannþjónusta á ábyrgð sveitarfélaga sem ber að ná markmiðum sem sett eru í úrgangsforvörnum, endurnotkun, endurvinnslu og lágmörkun förgunar. Tryggja þarf m.a. að skil úrgangslaga og samkeppnislaga hamli ekki sveitarfélögum að uppfylla þessi markmið.

3. Kostnaðaráhrif laganna fyrir sveitarfélögin

Umdeild atriði voru í upphaflegu frumvarpsdrögnum sem hefðu haft veruleg kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin. Ekkert kostnaðarmat fylgdi þeim drögum en úr því hefur verið bætt nú og fylgir kostnaðsögn með frumvarpinu, sbr. fylgiskjal 1. Skv. henni hefur frumvarpið 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. Vísað er til umfjöllunar hér að framan um auknar álögur samfara ákvæði sem gerir kröfu um sérstaka söfnun ýmissa úrgangsflokka heim við hús. Það er ennfremur mat sviðsins að meta þurfi kostnaðaráhrif frumvarpsins meira heildrænt og ítarlegar, m.a. hvað varðar kostnað vegna sérstakrar söfnunar heim við hús og þær mismunandi leiðir sem hægt er að fara í þeim efnum. Bent skal á að kostnaðaruki vegna frumvarpsins verður að líkindum meiri en greint er frá í framangreindu kostnaðarmati þar sem gera má ráð fyrir að töluleg markmið sem sett verða á grundvelli laganna (5. gr.) gangi lengra en gildandi reglugerð þegar horft er til markmiða sem koma fram í tilskipun 2008/98/EB og núgildandi landsáætlunar um úrgang. Sveitarfélög munu þurfa að bregðast við með enn frekari fjárfestingu til að uppfylla þau markmið.

4. Stjórn Úrvinnslusjóðs

Umhverfis- og skipulagsvið Reykjavíkurborgar tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga hvað varðar skipan Úrvinnslusjóðs og þá tillögu að ákvæði sem kemur fram í umsögn þess. Ítrekað hefur verið bent á að eðlilegt sé að fulltrúum sveitarfélaga í stjórninni verði fjölgað og lagt til að sveitarfélögin fái sæti fulltrúa Samtaka fiskvinnslustöðva og Landssambands íslenskra útvegsmanna í

stjórninni. Ekki er talin ástæða til að þessi hagsmunasamtök hafi fulltrúa í stjórninni þar sem þau hafa samið sig undan gildissviði laganna.

5. Tilmæli ríkisskattsjóra

Í tengslum við endurskoðun á lögum um meðhöndlun úrgangs þykir umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar ástæða til að vekja sérstaka athygli á því að ríkisskattstjóri hefur beint þeim tilmælum til borgarinnar að hefja innheimtu á virðisaukaskatti fyrir töku þjónustugjalda af þeim íbúum sem safna pappír og pappa í bláu pappírstunnu Reykjavíkurborgar. Umrædd gjöld eru tekin á grundvelli 11. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og eru í eðli sínu þjónustugjöld en fela ekki í sér skattheimtu. Ekki eru þekkt dæmi um að innheimtur sé virðisaukaskattur af þjónustugjöldum og því afstaða ríkisskattstjóra torkennileg.

Við skil á virðisaukaskatti skal skattverð miðast við almennt gangverð í samskonar viðskiptum og skal innskattur af aðföngum dreginn frá útskatti samkvæmt almennum reglum sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 248/1990, um virðisaukaskatt af skattskyldri starfsemi opinberra aðila. Reykjavíkurborg telur ekki mögulegt að finna matsverð þar sem þjónusta Reykjavíkurborgar annars vegar og annarra aðila hinsvegar er mismunandi. Reykjavíkurborg er ekki á samkeppnismarkaði hvað þetta varðar enda er í bláu pappírstunnuna einungis safnað pappír og pappa en í tunnur hjá einkaaðilum má auk pappírsefna fara plast og málmar. Einkaaðilum er ekki heimilt að veita sömu þjónustu einvörðungu umframþjónustu.

Önnur sveitarfélög fara með þessa þjónustu í útboð en sinna henni ekki sjálf eins og Reykjavíkurborg. Þau fá allan virðisaukaskattinn sem þau inna af hendi til fyrirtækjanna endurgreiddan á grundvelli reglugerðar nr. 248/1990. Þetta skapar mismunun gagnvart Reykjavíkurborg sem gæti þvingað borgina til þess að fara sömu leið og önnur sveitarfélög.

Óskað er eftir aðkomu sviðsins að málinu á síðari stigum ef þess er talin þörf.

f.h. Umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar,

Eygerður Margrétardóttir

Deildarstjóri umhverfis- og úrgangsstjórnunar