



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

Reykjavík 20. maí 2016

Efni: Drög að umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur, stjórnvaldssektir o.fl.), 670. mál

Vísað er til tölvupósts nefndarsviðs Alþingis dags. 4. maí sl. þar sem er óskað er umsagnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur (EES reglur, stjórnvaldssektir o.fl.). Að beiðni Reykjavíkurborgar var umsagnarfrestur framlengdur til 25. maí nk.

Almennt um frumvarpið

Mikilvægt er að tekið sé tillit til sjónarmiða sveitarfélaga um úrgangsmál í breytingu á lögum er varða úrgangsmál þar sem meðhöndlun úrgangs er almannaþjónusta á ábyrgð sveitarfélaga sem ber að ná markmiðum sem sett eru í úrgangsförvörnum, endurnýtingu, endurvinnslu og lágmörkun förgunar.

Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar fer með úrgangsmálin fyrir hönd borgarinnar og hefur á fyrri stigum máls veitt umsögn 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. Það er mat sviðsins að meginefni frumvarpsins rími við stefnu Reykjavíkurborgar í umhverfismálum þar sem góð og hagkvæm þjónusta við íbúa, úrgangsminnkun, endurnýting og -vinnsla er forgangsmál í úrgangsstjórnun borgarinnar.

Þó gerir sviðið nokkrar athugasemdir við frumvarpið sem beinast einkum að atriðum er varða söfnun og birtingu tölulegra gagna um úrgang sem áður komu fram í umsögn sviðsins í bréfi dags. 12. febrúar sl. auk þess sem gerðar eru athugasemdir er varða greiðslur vegna raftækjaúrgangs úr Úrvinnslusjóði, beitingu stjórnvaldssekta og heimildir til að kæra til lögreglu. Jafnframt bendir sviðið á önnur atriði sem betur mega fara í lögnum og brýnt er að unnið sé með við meðferð frumvarpsins. Þar er bent á nauðsyn þess að leggja úrvinnslugjald á allt gler og að eftirlit sé með því hvort gjaldheimta sveitarfélaga standi undir allri meðhöndlun úrgangs eins og núgildandi lög kveða á um.

Athugasemdir við einstaka greinar:

Um 4. gr.

Áréttuð er umsögn sviðsins dags. 12. febrúar sl. um þetta ákvæði þar sem innihald hennar hefur ekki ratað inn í frumvarpið. Hún var eftirfarandi:

Samkvæmt 8. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 bera sveitarstjórnir ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skulu sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu. Til að sveitarfélög geti sinnt þessum skyldum er afar mikilvægt að þau hafi gott aðgengi að tölulegum gögnum um magn og meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu. Fyrirhuguð breyting á 6. málsl., 1. mgr., 19. gr. laganna kemur í veg fyrir beint aðgengi sveitarfélaga að tölulegum gögnum um úrgangsmál í sveitarfélaginu og gerir eingöngu ráð fyrir birtingu upplýsinga til að uppfylla alþjóðlega samninga. Lagt er til að breytingar verði gerðar á drögunum sem tryggi aðgengi sveitarfélaga að tölulegum gögnum um úrgangsmál



annað hvort með beinum hætti að skýrslum rekstraraðila líkt og verið hefur eða tölulegri samantekt Umhverfisstofnunar, á þeim gögnum sem rekstraraðilar skila, fyrir viðkomandi sveitarfélag.

Skv. 6. gr. laga um meðhöndlun úrgangs skal sveitarstjórn, ein eða fleiri í sameiningu, semja og staðfesta svæðisáætlun fyrir málaflokkinn sem gildir fyrir viðkomandi svæði í tólf ár í senn. Þar skal sett fram áætlun um hvernig markmiðum um meðhöndlun úrgangs sé náð auk þess sem greina þarf frá stöðu úrgangsmála á svæðinu. Verulega vantar upp á að nægjanlega vandaðar tölfræðiupplýsingar svo að auðveldlega megi uppfylla ofangreind ákvæði, t.d. um magn úrgangs sem safnast í endurvinnslutunnur einkaaðila og magn sem til fellur hjá rekstaraðilum og uppruna hans. Tekið er undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga hvað þetta varðar og árréttað mikilvægi þess að bæta úr þessu til að auðvelda stefnumótun og áætlanagerð um úrgang.

Í greinagerð með frumvarpinu í kafla V um samráð er tillaga umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar og Sambands íslenskra sveitarfélaga sögð óframkvæmanleg og eru tilgreindar fjórar megin ástæður fyrir að ekki sé ástæða til að auka aðgengi sveitarfélaga að tölulegum gögnum eins og óskað var eftir. Í fyrsta lagi að ekki liggi fyrir nein formleg skilgreining á þeim svæðum sem einstökum svæðisáætlunum er gert að taka til. Í öðru lagi er tilgreint að svæðisskiptingin sé breytingum háð allt eftir því hvað hentar sveitarstjórnnum hverju sinni og því sé ekki hægt að nota svo óljóst og breytilegt landslag sem forsendu fyrir vinnslu tölfræðiupplýsinga enda þurfi að tryggja sambærileika milli ára. Í þriðja lagi er bent á aukin kostnað rekstraraðila og Umhverfisstofnunar gangi þessi tillaga eftir. Að lokum er talið að ekki sé þörf á aðkomu Umhverfisstofnunar sem milliliðar í upplýsingagjöf milli sveitarstjórna og þeirra sem starfa í úrgangsgeiranum þar sem sveitarstjórnir beri ábyrgð á fyrirkomulagi úrgangsmála í sveitarfélaginu og ættu því að hafa bestu yfirsýnina yfir málaflokkinn á sínu heimasvæði.

Varðandi fyrstu tvær forsendur sem nefndar eru fyrir því að ekki hafi verið tekið tillit til fyrri umsagnar sviðsins þá eru sveitarfélagamörk vel skilgreind og því hægt að miða við þau. Ef gögn væru aðgreinanleg eftir sveitarfélögum mætti auðveldlega aðlagja svæðisáætlanir, sem eru til 12 ára senn, ef svæði sem þær ná yfir taka breytingum.

Þriðja forsendan varðar aukin kostnað ríkisins og rekstraraðila og í því sambandi skal tekið fram að um forgangsmál er að ræða eigi markmið sem sett eru í málaflokkinum og vöktun þeirra að ná fram að ganga. Sé ekki hægt að tryggja fjármagn til vinnslu og söfnun tölfræðigagna fæst ekki séð að sveitarfélögin geti gegnt lagalegu hlutverki sínu um gerð svæðisáætlana og vöktun markmiða og verður því að endurskoða hlutverk sveitarfélaga í því ljósi. Annaðhvort með því að draga úr ábyrgð þeirra hvað varðar svæðisáætlanagerð eða að veita þeim eða öðrum innan málaflokksins rýmri heimildir til að krefjast þessara gagna.

Í ljósi þess hve erfiðlega hefur gengið fyrir Umhverfisstofnun að safna umræddum gögnum þrátt fyrir að stofnunin sé eina stjórnvaldið sem getur skv. núgildandi lögum beitt þvingunarúrræðum þá fæst ekki séð að rök um að sveitarfélögin hafi bolmagn til að safna þessum gögnum sjálf haldi. Er þá t.d. vísað til álits umhverfis- og samgöngunefndar sem unnið var við síðustu breytingu á lögnum og sett er fram í þingskjali 1046. Þar kemur fram að frumvarpið sé gott skref til að skerpa á að gagnasöfnun Umhverfisstofnunar varðandi úrgangsmál, sérstaklega þá þætti frumvarpsins sem ná yfir söfnun Umhverfisstofnunar á tölulegum gögnum frá starfsleyfisskyldum rekstraraðilum sem meðhöndla úrgang og önnur fyrirtæki sem meðhöndla eigin úrgang. Í álitinu er jafnframt tekið fram að 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.

Undir þessum lið skal undirstrikað að sveitarfélög bera ábyrgð á að ná markmiðum sem sett eru í úrgangsförvörnum, endurnotkun, endurvinnslu og lágmarkun förgunar. Mörg sveitarfélög hafa mikinn metnað til að gera vel í þessum efnun og hafa eða fyrirhuga að ráðist í kostnaðarsamar fjárfestingar til að ná þeim markmiðum. Gæta þarf að því að öll sveitarfélög taki þátt í að ná þeim



markmiðum sem sett eru þótt að vissulega þurfi að taka tillit til aðstæðna smærri og einangraðri sveitarfélaga. Liður í því er að þeim sé gert kleift að sjá hvar þau standa miðað við önnur sveitarfélög. Hætta er á að sveitarfélög veigri sér við að taka ákvarðanir um stærri fjárfestingar ef árangur aðgerða hvers og eins sveitarfélags og/eða svæðisskipulagssvæðis er óljós.

Um 10. gr.

Tekið er undir ábendingar Sambands íslenskra sveitarfélaga um að við meðferð frumvarpsins þurfi að tryggja að greiðslur frá Úrvinnslusjóði til sveitarfélaga vegna geymslu á raftækjaúrgangi á söfnunarstöðvum mið af þjónustustigi sem veitt er á stöðvunum.

Um 17. gr.

Tekið er undir umsögn Heilbrigðisnefndar Reykjavíkur hvað varðar ákvæði um stjórnvaldssektir og kæruehimildir til lögreglu. Nauðsynlegt er að heilbrigðisnefndum sé veitt samskonar heimildir og Umhverfisstofnun til að framfylgja lögum um meðhöndlun úrgangs þar sem þær sjá einnig um að lögunum sé framfylgt.

Aðrar ábendingar um þörf á lagabreytingum:

Lagt verði á úrvinnslugjald á allt gler

Eins og fram kemur í Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013-2024 hefur markmiðum fyrir endurvinnslu glers ekki verið náð á Íslandi. Þess í stað er úrgangsgler endurnýtt hér á landi sem uppfyllingarefni ýmiss konar, t.d. í vegagerð. Þetta á við um bæði það gler sem safnað er í skilagjaldskerfinu og því gleri sem safnað er með steinefnum á endurvinnslustöðvum. Þannig er ekkert gler flutt út til endurvinnslu og liggur skýringin á því einkum í háum flutningskostnaði.

Reykjavíkurborg reið á vaðið í byrjun árs 2015 með tilraun á sérsöfnun á gleri á grenndarstöðvum með það að markmiði að bjóða íbúum að skila glerumbúðum sem ekki bera skilagjald. Tilraunin hefur vakið athygli og nú stefna sveitarfélögin á að innleiða glerflokkan á öllum 85 grenndarstöðvunum á höfuðborgarsvæðinu fyrir árið 2020. Verkefnið mun minnka magn blandaðs úrgangs, auðvelda meðhöndlun úrgangs í fyrirhugaðri gas- og jarðgerðarstöð SORPU bs. í Álfsnesi og bæta forsendur þess að endurvinnna gler. Árangur verkefnisins veltur að einhverju leiti á hvað verður gert við glerið sem safnast þar sem margir íbúar horfa til þess að það sem þeir flokka frá fari til endurvinnslu. Í ljósi þessara breytinga er sérstaklega aðkallandi að flýta því að leggja úrvinnslugjald á allt gler.

Lagt er til að gerðar verði breytingar á frumvarpinu svo að mögulegt verði að leggja úrvinnslugjald á allt gler.

Eftirlit með gjaldtöku fyrir meðhöndlun úrgangs

Eitt mikilvægasta stjórnþæki sveitarfélaga í úrgangsmálum er gjaldskrá fyrir meðhöndlun úrgangs sem sveitarfélög setja á grundvelli heimildar 23. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Með gjaldskránni geta sveitarfélög beitt hagrænum hvötum til að ná markmiðum, s.s. í að lágmarka myndun úrgangs og auka flokkan og skil til endurvinnslu. Í 2. mgr. fyrrnefndrar greinar laga um meðhöndlun úrgangs segir að „sveitarfélög skulu innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs.“ Með meðhöndlun úrgangs er átt við skv. 3. gr. lagana: „söfnun, geymsla, böggun, flokkan, flutningur, endurnotkun, endurnýting, pökkun og förgun úrgangs, þ.m.t. eftirlit með slíkri starfsemi og umsjón með förgunarstöðum eftir að þeim hefur verið lokað.“

Hingað til hafa sveitarfélög nýtt sér þetta stjórnþæki mismikið og það er á reiki í hve miklu mæli sveitarfélög innheimta kostnað fyrir meðhöndlun úrgangs þó svo að þeim sér gert að gera það. Það hefur gert það að verkum að sveitarfélög sem, lögum samkvæmt, láta gjöld mæta kostnaði í málaflokknum verða undir í árlegum samanburði á gjaldskrám sveitarfélaga. Reykjavíkurborg hefur



innheimt gjöld vegna meðhöndlunar úrgangs í samræmi við kostnað, s.s. miðlægan kostnað vegna mannauðsmála, launaumsjónar, stjórnunar og fleira, auk beins kostnaðar vegna kynningar og fræðslu um úrgangsmál, launa starfsmanna við hirðu, vegna bíla og eldsneytis, dreifingu íláta og umsjón með þeim og vegna grenndar- og endurvinnslustöðva. Þó skal tekið fram að íbúar í Reykjavík greiða eitt lágsta gjald fyrir meðhöndlun úrgangs á landinu og þau heimili sem skila litlu úrgangsmagni hafa af því fjárhagslegan ávinning.

Lagt er til að í frumvarpinu verði kveðið á um eftirlit með að álagning gjalda sé skv. 23. gr. laga um meðhöndlun úrgangs, þ.e. að horft sé til heildarkostnaðar við ákvörðun gjalda fyrir meðhöndlun úrgangs.

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