



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 20. maí 2020
2005007SA KB/bg/em
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til laga um hollustuhætti og mengunarvarnir (EES-reglur, plastvörur), mál nr. 720.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. 6. maí sl. þar sem óskað var eftir umsögnum um ofangreint frumvarp. Með frumvarpinu er verið að innleiða í íslenskan rétt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2019/904 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið. Með innleiðingunni er stefnt að því að draga úr áhrifum af notkun plasts á umhverfið og heilsu fólks ásamt því að vekja neytendur til umhugsunar um neyslu og umhverfisáhrif plasts, draga úr notkun einnota plastvara og styðja við notkun fjölnota vara.

Sveitarfélög bera samkvæmt lögum megin ábyrgð á fyrirkomulagi söfnunar og meðhöndlunar úrgangs og eru úrgangsmál mikilvæg nærþjónusta sem skiptir íbúa og rekstraraðila miklu máli. Sveitarfélög hafa metnað til að gera betur í meðhöndlun úrgangs og hafa sett úrgangsforvarnir á oddinn og hafa mörg hver ráðist í kostnaðarsamar fjárfestingar til að bæta úrgangsstjórnun á sínu svæði. Það er afstaða sambandsins að ef varanlegur árangur á að nást þarf að leggja áherslu á að vanda til breytinga og að breytingar sem gerðar eru byggji á heildarsýn í málaflokknum.

Afstaða sambandsins

Sambandið tekur undir þau sjónarmið er stefnt er að í frumvarpinu, þ.e.a.s. að draga úr notkun og áhrifum plasts á umhverfið en þrátt fyrir það telur sambandið að annmarkar frumvarpsins séu slíkir að vísa ætti málinu aftur til umhverfisráðuneytisins til frekari vinnslu í samráði við hagaðila.

Í fyrsta lagi er um að ræða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins sem ekki hefur verið tekin upp í EES-samninginn. Að meginstefnu kemur hún til framkvæmda innan ESB 3. júlí 2021 og hluti kemur ekki til framkvæmda fyrr en árin 2023 og 2024. Er því nægur tími til stefnu til að vinna málið betur áður en til lagasetningar kemur.

Sambandið hefur ítrekað komið fram ábendingum um hvað betur má fara án þess að fullnægjandi svör hafi borist við þeim ábendingum. Því til stuðnings má benda á að framkvæmdastjórn ESB ætlar að birta framkvæmdagerð um ýmis útfærsluatriði er varða einnota plastvörur fyrir 3. júlí n.k., þ.m.t. dæmi um hvað skuli teljast einnota plastvara að því er varðar tilskipunina en sá listi hefur ekki verið birtur. Einnig er vakin athygli á því að aðilar eins og Reloop, sem eru alþjóðleg

félagasamtök um bætta úrgangsstjórnun, hafa bent á að glufur séu í tilskipuninni¹. Þessar glufur snúast um að opnað er á að vörur sem hingað til hafa verið úr plasti sé t.d. skipt út fyrir svokallaðar PHA fjölliður, sem er ekki talið hafa verulegan umhverfisávinning umfram hefðbundið plast, og að aðilar geti komi sér undan banninu með því að segja að vörur þeirra henti til endurnotkunar. Taka má undir þessi sjónarmið því í raun má endurnota hvað sem er, hvort sem er plastmál eða sogrör. Bíta þarf úr nálinni um þessi atriði áður en tilskipunin er innleidd í íslenskt regluverk og er því eðlilegt að bíða eftir að ofangreindar viðmiðunarreglur ESB liggja fyrir.

Í öðru lagi hefur ekki verið greint nógu vel hvaða áhrif það hefur á úrgangsmál í heild sinni þegar tilskipunin er innleidd í mörgum hlutum. Úrgangsmál eru flókinn málaflokkur og má helst líkja við vistkerfi þar sem litlar breytingar á einu sviði geta haft mikil og ófyrirséð áhrif á öðrum sviðum innan kerfisins. Vakin er athygli á því að stefnt er að því að leggja fram frumvarp um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs á haustþingi og er því eðlilegt að þetta frumvarp sé unnið samhliða því og þannig gengið ú skugga um að öll ákvæði vinni saman sem og dagsetningar gildistöku. Sambandið vill ítreka gagnrýni sína, sem kom fram á fyrri stigum málsins, um að regluverk úrgangsmála einkennist af miklum bútasami og að það frumvarp sem hér er til umsagnar auki enn á það flækjustig sem slíkur bútasamur skapar. Einnig að vanda þurfi breytingar á regluverki úrgangsmála og að þær byggji á heildarsýn í málaflokknum. Sambandið fékk drög að stefnu umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsmálum til umsagnar í júlí 2019 þar sem gerð var atлага að því að draga upp stöðu úrgangsmála á landinu og skýra nokkur þeirra ágreiningsefna sem upp hafa komið á síðustu árum í málaflokknum. Vel myndi fara á því að frumvarp sem þetta kæmi í kjölfar staðfestingar stefnumörkunar ráðherra.

Í þriðja lagi leggst sambandið eindregið gegn því að frumvarpið verði lagt fram í þeim búi sem það er nú, þ.e. sem breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Líkt og komið hefur ítrekað fram í umsögnum sambandsins eru lögin orðin mjög mikil að vöxtum og á flestan hátt óaðgengileg fyrir almenning og þær stofnanir sem vinna að framkvæmd laganna. Í raun ætti að nýta tækifærið nú til að færa núverandi ákvæði um burðapoka úr umræddum lögum og útbúa sérstök lög um plastvörur enda ekkert því til fyrirstöðu að vinna málið frekar þar til tilskipunin hefur verið tekin upp í EES-samninginn.

Í fjórða og síðasta lagi er mikilvægt að benda á að í greinargerð kemur fram að nauðsynlegt sé að innleiða þennan hluta tilskipunarinnar sem fyrst til að almenningur og atvinnulíf geti undirbúið sig en á sama tíma hafa fulltrúar atvinnulífsins sem og sveitarfélög kallað eftir því að innleiðingu sé frestað og málið unnið frekar. Er því ljóst að rökin fyrir því að innleiða eingöngu þennan hluta tilskipunarinnar núna standast ekki.

Meðfylgjandi er umsögn sambandsins, dags. 16. janúar, þar sem farið er ítarlegar í ofangreindar athugasemdir og rétt er að undirstrika sérstaklega ábendingar við einstaka greinar sem þar komu fram.

¹ Reloop. (2020). *Dispatches from Europe: Trying to define 'single-use plastic'*. Sótt af https://www.reloopplatform.org/wp-content/uploads/2020/03/Dispatches-from-Europe_-_Trying-to-define-single-use-plastic-Plastics-Recycling-Update.pdf

Að lokum

Sambandið ítrekar þá afstöðu sína að vísa ætti málinu til frekari vinnslu í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu og óskar eftir því að fá að fylgja málinu eftir á fundi nefndarinnar.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 16. janúar 2020

2001003SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir - umsögn um frumvarpsdrög

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt Stjórnarráðsins frá 20. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um drög að frumvarpi til breytinga á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, til innleiðingar á EES-reglum um hringrásarhagkerfi og plastvörur.

Almennt

Meginmarkmið frumvarpsins er að innleiða í lög tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/904 frá 5. júní 2019 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið. Tilskipunin öðlaðist gildi 2. júlí 2019 en kemur að meginstefnu til framkvæmdar 3. júlí 2021. Hluti hennar kemur þó ekki til framkvæmdar fyrr en á árunum 2023 og 2024. Tilskipunin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn en unnið mun að undirbúningi ákvörðunar þar um á vettvangi EES/EFTA-ríkja. Með innleiðingunni er stefnt að því að draga úr áhrifum af notkun plasts á umhverfið og heilsu fólks og jafnframt að vekja neytendur til umhugsunar um neyslu og umhverfisáhrif plasts, draga úr notkun einnota plastvara og styðja við notkun endurnotanlegra vara.

Tilskipunin tekur til einnota vörutegunda úr plasti sem taldar eru upp í viðaukum við hana. Vörutegundirnar eru um 20 talsins, s.s. matarflát, bollar og önnur drykkjarflát, hnífapör, diskar, sogrör, baðmullarpinnar, blautþurrkur, tíðavörur og tóbaksvörur með síum. Tilskipunin tekur jafnframt til allra vörutegunda sem framleiddar eru úr plasti sem er niðurbrjótanlegt með oxun og til veiðarfæra sem innihalda plast. Til fyllingar þeirri upptalningu á vörutegundum sem er að finna í viðaukum ber framkvæmdastjórn ESB eigi síðar en 3. júlí 2020, í samráði við aðildarríkin, að birta viðmiðunarreglur um einnota plastvörur, þ.m.t. dæmi um hvað skuli teljast vera einnota plastvara að því er varðar tilskipunina.

Í frumvarpinu er nokkrum mismunandi tegundum ráðstafana beitt til að ná þeim árangri sem að er stefnt. Má þar nefna bann við að setja á markað tilteknar plastvörur, ákvæði um sérstaka merkingu á tilteknum einnota plastvörum til upplýsingar fyrir neytendur, ákvæði um að óheimilt sé að afhenda tilteknar einnota plastvörur án endurgjalds á sölustöðum, kröfur sem varða gerð og samsetningu tiltekinna einnota plastvara og átak í fræðslu og upplýsingagjöf um plastvörur.

Tilfni er til þess að fagna framkomnum tillögum þótt setja megí spurningarmerki við að frumvarpsdrög séu komin fram löngu áður en tilskipunin er komin inn í EES-samninginn. Má benda á að tilskipunin hefur t.a.m. ekki enn verið þýdd á íslensku.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur hins vegar ekki unnt að styðja framlagningu frumvarps um málið á Alþingi nema jafnhliða verði lagðar fram tillögur um innleiðingu á ákvæðum sömu tilskipunar um breytingar á framleiðendaábyrgð á tilteknum plastvörum, m.a. til að standa straum af kostnaði við söfnun og meðhöndlun úrgangs.

Einnig leggst sambandið eindregið gegn því að frumvarpið verði lagt fram í þeim búningi sem það er nú, þ.e. sem breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, eins og færð eru rök fyrir í þessari umsögn.

Staðsetning ákvæða frumvarpsins í lög um hollustuhætti og mengunarvarnir

Í skýringum með frumvarpinu segir að lagt er til að tilskipunin verði að meginstefnu innleidd með breytingum á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Það er gert á grundvelli þess að fyrir eru í þeim lögum ákvæði um burðarpoka, sem ákvæði frumvarpsins eru talin eiga samleið með. Með því að fara þessa leið sé stuðlað að einföldu og gegnsæju regluverki og nýttur sá vettvangur sem þegar er til staðar og felst í gildandi lögum.

Sambandið telur ríka ástæða til að árétta fyrri afstöðu sína um að ekki er æskilegt að ákvæði frumvarpsins verði sett inn í lög um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þótt ekki hafi verið hlustað á þau rök við lögfestingu ákvæða um burðarpoka úr plasti er engin ástæða til þess að endurtaka þau vinnubrögð. Ekki verður annað séð en að ákvæði frumvarpsins séu á flestan hátt eðlisólík markmiðum og umgjörð laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Þá hefur sambandið áður gert athugasemd við þá stefnu ráðuneytisins að bæta sífellt nýjum efnisákvæðum og köflum við þessi annars ágætu rammalög í þeim tilgangi að innleiða sérhæfðar Evróputilskipanir. Af þeirri ástæðu eru lögín orðin mjög mikil að vöxtum og á flestan hátt óaðgengileg fyrir almenning og þær stofnanir sem vinna að framkvæmd laganna. Hlýtur að líða hratt að því að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga kalli eftir því að sett verði ný og aðgengilegri lög um heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga, sem séu raunveruleg rammalög fremur en bútasaumuð innleiðing á evrópulöggjöf.

Að áliti sambandsins væri á allan hátt eðlilegra að stefna að setningu sérstakra laga um aðgerðir til að draga úr plastmengun og fella inn í þau lög ákvæði um burðarpoka úr plasti sem bætt var inn í hollustuháttalög á sl. ári. Á engan hátt er hægt að taka undir að það stuðli að einföldun regluverks að efnisákvæði um plastvörur séu grafin djúpt inni í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þvert á móti fælust mjög sterk skilaboð í því að setja um þetta málefni sérstök lög.

Ef ekki er vilji til að fara þá leið að setja sérstök lög um málefnið væri einnig mögulegt að leggja til breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs, enda er hér verið að leggja til úrgangsforvarnir, sem falla vel að umgjörð þeirra laga. Sambandið telur tilefni til að gagnrýna að regluverk úrgangsmála einkennist af miklum bútasaumi og mun það frumvarp sem hér er til umsagnar auka enn á það flækjustig sem slíkur bútasaumur skapar. Nú eru til umsagnar frumvarpsdrög um breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs, sem einnig er hluti EES-samningsins og væri vel mögulegt að sameina þessi tvö mál í einu frumvarpi. Með því væri auðveldara að horfa heildstætt á þær tillögur um breytingar í úrgangsmálum sem nú eru lagðar til.

Mat á áhrifum

Sambandinu er ekki kunnugt um að farið hafi fram greining á áhrifum tilskipunarinnar hér á landi. Sérstakt tilefni hlýtur þó að vera til þess að skoða vandlega ákvæði sem takmarka notkun plastefna í veiðarfærum, meta hvort þau ákvæði kalla á aðlögun af Íslands hálfu og kynna þær breytingar sérstaklega fyrir sjávarútvegsfyrirtækjum. Samráð um þessi atriði hlýtur að þurfa að fara fram áður en tillögur um lagabreytingar eru settar fram á Alþingi. Einnig þarf að skoða vel hvort fyrirkomulag framleiðendaábyrgðar á úrgangi á borð við veiðarfæri tryggir nægilega vel árangur. Jafnframt leggur sambandið til að skoðað verði betur hvaða kröfur ætti að gera í reglugerð, sbr. 3. gr. frv., varðandi veiðarfæri úr plasti. Áréttað skal enn og aftur að lagastoð fyrir slíkar reglur þarf að vera skýr og henta hollustuháttalögin ekki vel til að ná heildstætt utan um málið.

Þar sem eftirlit með plastvörum verður skv. frumvarpinu á hendi Umhverfisstofnunar er ekki gert ráð fyrir að kostnaður heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga muni aukast ef frumvarpið verður að lögum. Sambandið áskilur sér þó rétt til þess að koma með ábendingar síðar um atriði sem snúa að samvinnu milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda um að framfylgja ákvæðum frumvarpsins, s.s. um bann við markaðssetningu plastvöru.

Einu kostnaðaráhrifin fyrir sveitarfélög sem mögulega gætu hlotist af lögfestingu snúa að fræðslu á grundvelli laga um meðhöndlun úrgangs. Í umsögn sambandsins um áður nefnt frumvarp til breytinga á lögum um meðhöndlun úrgangs, sem nú er til umsagnar í samráðsgátt, er því varpað fram að kostnaður við fræðslu verði innifalinn í framleiðendaábyrgð. Í því ljósi er áréttað að óheppilegt er að í þessu frumvarpi er ekki fjallað um breytingar á framleiðendaábyrgð sem leiðir af innleiðingu tilskipunar nr. 2019/904 heldur er sá þáttur tilskipunarinnar að mestu skilinn eftir að sinni.

Ábendingar við einstakar greinar

Um 2. gr.

Eðlilegt væri að skilgreina veiðarfæri og veiðarfæraúrgang líkt og gert er í tilskipun.

Um 3. gr. a.

Í ákvæðinu er lögð til reglugerðarheimild um plastvörur, m.a. um merkingar einnota plastvara, gerð og samsetningu einnota plastvara og töluleg markmið fyrir söfnun til endurvinnslu á veiðarfæraúrgangi sem inniheldur plast.

Sambandið leggur til að skoðað verði að gera skyldu til merkinga víðtækari, þ.e. ekki eingöngu bundna við einnota plastvörur heldur einnig flát úr plasti, leikföng, byggingarvörur o.s.frv. Sama á við um ýmsar aðrar vörur og umbúðir sem innihalda plast en falla þó ekki undir þær lagabreytingar sem nú eru lagðar til.

Einnig leggur sambandið til að skoðað verði betur hvaða kröfur ætti að gera í reglugerð varðandi veiðarfæri úr plasti. Áréttað skal enn og aftur að lagastoð fyrir slíkar reglur þarf að vera skýr og henta hollustuháttalögin ekki vel til að ná heildstætt utan um málið.

Á þessu stigi skal látið nægja að benda á að reglur um veiðarfæri úr plasti ættu ekki að ná eingöngu til þess að setja töluleg markmið um endurvinnslu veiðarfæra úr plasti, en slík markmið mætti hins vegar klárlega setja á grundvelli laga um meðhöndlun úrgangs. Tilefni er til að benda á að veiðarfæri eru nú undanþegin skilagjaldi, á þeim grundvelli að framleiðendur annist alla ábyrgð á meðhöndlun þeirra, en brýnt er að fá úttekt á því hvernig sú ábyrgð er að reynast í framkvæmd.

Um 5. gr.

Í a-lið er lögð til ný grein um bann við að setja tiltekna plastvörur á markað. Við móttöku frumvarpsgreinarinnar var væntanlega horft til ákvæða tilskipunarinnar og má vænta þess að innflytjendur hér á landi þurfi sama aðlögunarfrest og birgjar þeirra erlendis. Eflaust eru skoðanir skiptar um hve langt á að ganga í boðum og bönnum en t.d. vekur athygli að óheimilt verður að setja á markað einnota prik til að festa við blöðrur en hins vegar er ekki lagt bann við því að setja á markað blöðrur úr plastefnum. Mikilvægt er að fram fari umræða um efnisatriði málsins áður en frumvarp er lagt fram á Alþingi.

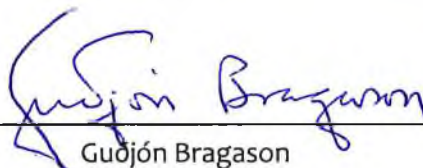
Heimild í b-lið 5. gr. til þess að setja reglugerð um töluleg markmið um að minnka notkun plastvara, sbr. tillögu um nýtt ákvæði í 2. mgr. 37. gr. f. er skýrt dæmi um hve illa ákvæði frumvarpsins passa inn í hollustuháttalögin. Eðlilegra væri að slík markmið yrðu hluti af lögum um meðhöndlun úrgangs.

Lokaorð

Í ljósi framangreindra athugasemda leggst Samband Íslenskra sveitarfélaga á þessu stigi gegn frumvarpinu. Þess er vænst að fram fari frekara samráð um efnisatriði og framsetningu málsins og lýsir sambandið miklum vilja til þess að koma að því samtali.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs