

**Alþingi**  
**b.t. efnahags- og viðskiptanefndar**  
**Austurstræti 8-10**  
**150 Reykjavík**

Reykjavík 9. október 2019

**Varðar: Umsögn um frv. mm forsendur fjárlaga, 2. mál (drög)**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 20 september sl., þar sem óskað var eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2020, 2. mál.

Umsögn SORPU er bundin við eitt ákvæði frumvarpsins þ.e.a.s. um nýjan skatt sk. urðunarskatt.

**Urðunarskattur**

SORPU er kunnugt um umsögn Sambands Íslenskra Sveitarfélaga og tekur undir þau sjónarmið sem þar koma fram. Að auki vill SORPA benda á eftirfarandi atriði:

Urðunarskattur hefur komið til tals í stjórnsýslunni nokkrum sinnum undanfarin ár án þess að hann hafi raungerst. Nú bregður svo við að skella á skatti á urðunarstaði án nokkurs undirbúnings og verður að telja það ámælisverð vinnubrögð. Setja á skattinn á um næstu áramót án þess að annað sé fullmótað en upphæð skattsins. Því er lítil tími til undirbúnings eða viðbragða og mætti jafnvel ræða um eignaupptöku í samhenginu.

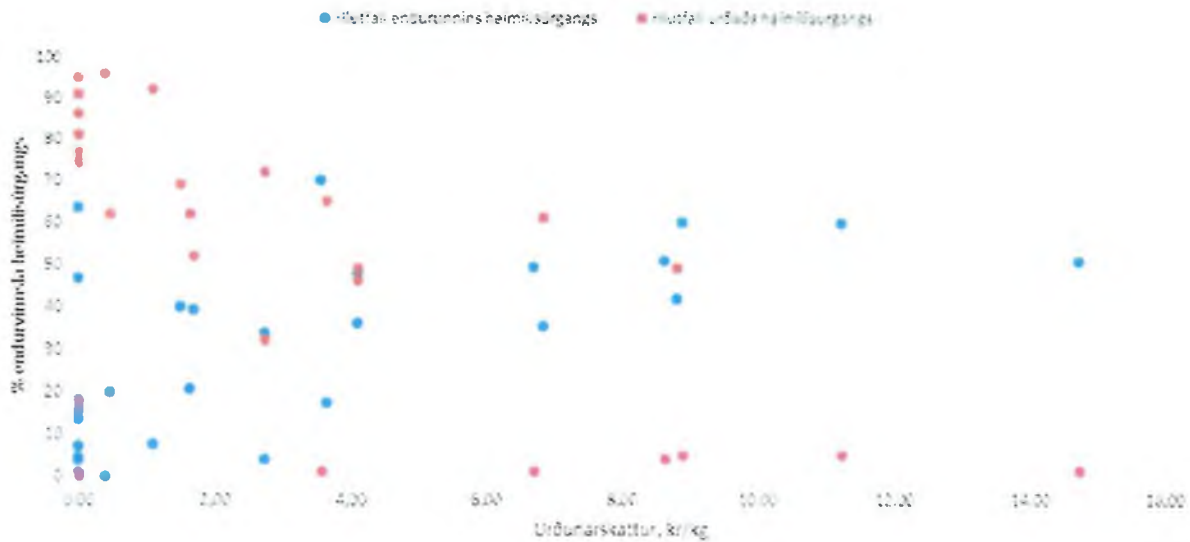
Urðunarskattur hefur verið lagður á í nokkrum löndum Evrópu (alls ekki öllum) og í nokkrum tilvikum aflagður. Finna má samandregnar upplýsingar um fyrirkomulag urðunarskatts í skýrslu frá Umhverfisstofnun Evrópu („European Environment Agency“)<sup>1</sup>. Í umræddri skýrslu er m.a. tiltekið um upphæð urðunarskatts í hverju ríki. Í þeirri samantekt frá 27 ríkjum eru 9 ríki þar sem ekki er urðunarskattur eða 33% ríkjanna. Meðal upphæð urðunarskatts er 4,93 kr/kg<sup>2</sup> í þeim ríkjum þar sem urðunarskattur þekktist. Í tveimur ríkjum og héruðum, Flanders í Belgíu og Hollandi er urðunarskatturinn yfir 10 kr/kg en í öllum öðrum ríkjum er skatturinn á bilinu 0,48 kr/kg til 8,91 kr/kg. Sé hæsti urðunarskatturinn tekinn burt er meðaltal allra ríkjanna 4,38 kr/kg. Því er með hreinum ólíkindum að lagt sé til að urðunarskattur verði 15 kr/kg! Verði sá skattur lagður á þýðir það 62% hækkun á urðunargjaldi hjá SORPU bs. Því gjaldi verður ekki mætt öðru vísi en með hækkun á gjaldskrá sem þá bæði íbúar og fyrirtæki þurfa að greiða. Sá urðunarskattur sem lagður er til er þá 204% hærri en meðaltal þeirra 18 Evrópuríkja sem eru með urðunarskatt (í raun 349% yfir meðaltali allra ríkjanna). Undirritaður dregur mjög til efs að höfundar frumvarpsins hafi á einhverjum tímamarki kynnt sér staðreyndir um urðunarskatt í Evrópu og tilurðu skattsins sem hafði ekkert með endurvinnslu að gera þegar til hans var fyrst stofnað.

<sup>1</sup> „Typical charge (gate fee and landfill tax) for legal landfilling of non-hazardous municipal waste in EU Member States and regions“ lifandi skjal sem má finna á <https://www.eea.europa.eu/downloads/dae3e670bcea42c78b8f04f70abe620d/1363680110/typical-charge-gate-fee-and-landfill-tax.pdf>

<sup>2</sup> Miðað við gengi evru 137

Því er haldið fram í greinargerð með frumvarpinu að *álagning urðunarskatts leiði til meiri endurvinnslu*. Þar sem fyrir liggja upplýsingar í umræddri skýrslu um árangur í endurvinnslu hvers lands er einfalt að gera tölulega greiningu á þeim upplýsingum.

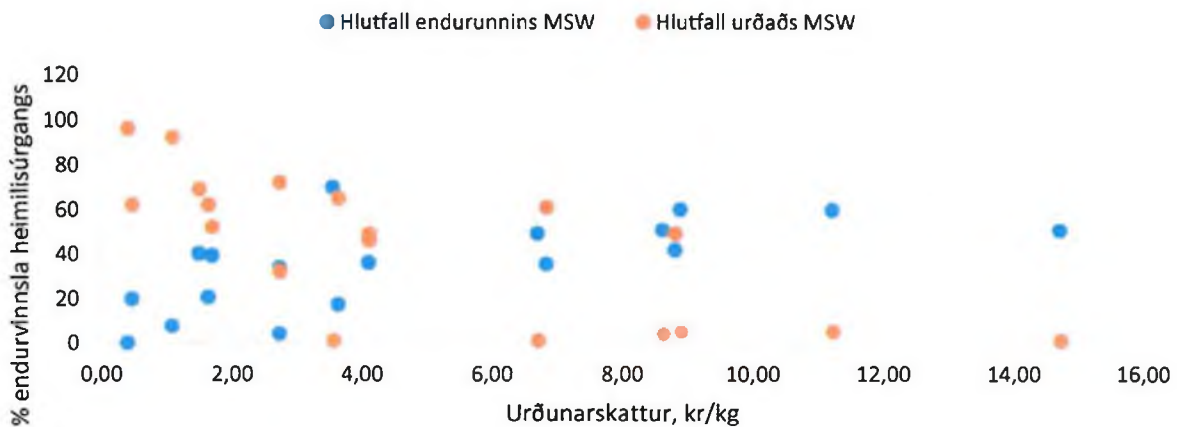
Samband urðunarskatts, endurvinnslu og urðunar MSW



Mynd 1. Samband urðunarskatts, endurvinnslu og urðunar á heimilisúrgangi (MSW).

Mynd 1 sýnir svo ekki verður um villst, að ekkert samband er hægt að finna milli upphæðar urðunarskatts og endurvinnslu í þeim 27 ríkjum sem eru skoðuð. Fylgnistuðull endurvinnslu er 0,35 og fylgnistuðull urðunar er 0,41. Í báðum tilvikum langt undir einhverjum vísbendingum um samband þar á milli. Ef þau lönd sem engan skatt hafa eru fjarlægð (sjá mynd 2) breytir það litlu sem engu í fylgni milli breyta, sem túlka verður þannig að sú **fullyrðing að endurvinnsla aukist með urðunarskatti standist enga skoðun**.

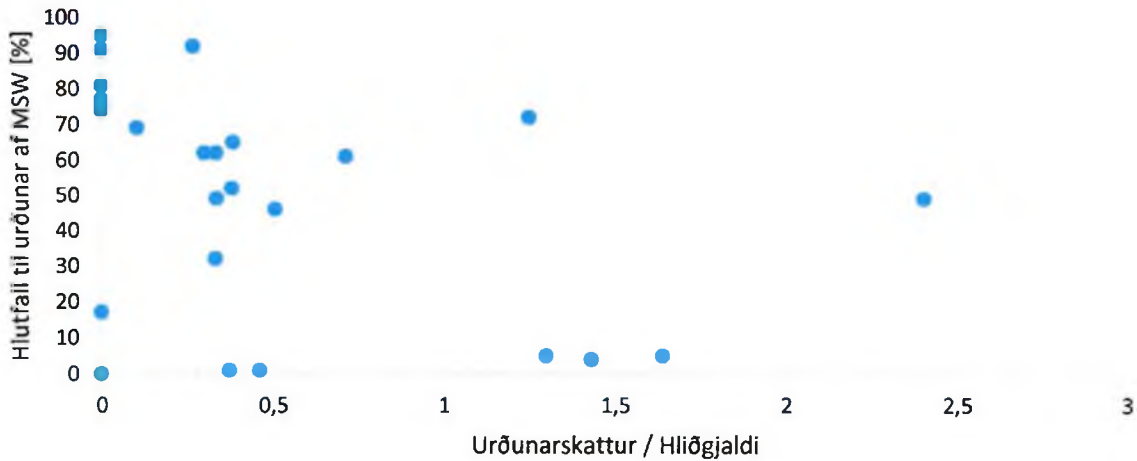
Samband urðunarskatts, endurvinnslu og urðunar MSW  
(án landa með engan skatt)



Mynd 2. Samband urðunarskatts, endurvinnslu og urðunar á heimilisúrgangi (MSW) meðal landa er hafa urðunarskatt.

Í ljósi ofangreindra mynda og greiningar er áhugavert að skoða hvort hægt sé að lesa út eða greina hvort aðrir þættir hafi áhrif á magn úrgangs til endurvinnslu og/eða urðunar.

% af MSW urðað



Mynd 3. Samband hlutfalls urðunarskatts af hliðgjaldi og hlutfall urðunar á heimilisúrgangi.

Mynd 3 sýnir hlutfall urðunarskatts af hliðgjaldi (inn á urðunarstaði, lægsta og hæsta hlutfalli sleppt) og hlutfall urðaðs heimilisúrgangs. Augljóslega er hér heldur ekkert samband. Fylgnistuðull er 0,14 þ.e.a.s. ekkert samband. Því eru engar sönnur fyrir því að hlutfall urðunar sé lægra í þeim löndum þar sem urðunarskattur hefur verið lagður á.

Áhugavert getur hins vegar verið að skoða aðra þætti eins og t.d. brennsluskatt sem líka tíðkast í nokkrum Evrópulöndum. Í skýrslu frá 2016<sup>3</sup>, er skoðað á EES-svæðinu (alls 32 lönd) samspil stjórnvaldsaðgerða (urðunarskattur hærrí en 4,2 kr./kg., brennsluskattur, bann við urðun á ómeðhöndluðum lífrænum úrgangi, skylda til sérsöfnunar á lífrænum úrgangi og svonefnd sáborgar-er-veldur kerfi<sup>4</sup>) við hlutfall heimilisúrgangs (og sambærilegs úrgangs) sem er endurnýttur (ásamt fleiri þáttum) byggt á gögnum fyrir árin 2004 og 2014. Á árinu 2014 var endurvinnsluhlutfall að meðaltali í löndum ESB 34% og Ísland var með endurvinnsluhlutfallið 30% og án efa spilaði framleiðsla SORPU á ökutækjaeldsneyti úr söfnuðu hauggasi á urðunastaðnum í Álfsnesi stóran þátt.

Þau lönd sem voru með bæði urðunarskatt og brennsluskatt náðu 48,5% endurvinnsluhlutfalli meðan þau sem voru einungis með urðunarskatt voru með 39,5% og með einungis brennsluskatt 42,8%. Lönd með bann við urðun á virkum úrgangi voru með 44,6%, þau með borgar-sá-er-veldur fyrirkomulag 39,9% og þau með skyldu á sérsöfnun<sup>5</sup> á lífbrjótanlegum úrgangi 38,7%.

Ef lítið er til muns á milli hópa eftir stjórnvaldsaðgerðum var hann marktækt meiri fyrir aðgerðirnar bann við urðun virks úrgangs, borgar-sá-er-veldur og urðunar- og brennsluskatt annars vegar á móti urðunarskatti, brennsluskatti og sérsöfnun lífbrjótanlegs úrgangs hins vegar.

Gögn í skýrslunni sýna fram á að skattur á eina gerð förgunar (hvort sem er urðunarskattur eða brennsluskattur) er ómarkviss aðgerð, **naudsynlegt er að skattur á brennslu sé settur samtímis skatti á urðun** (annars leita aðilar lausnar án skatts) og jafnvel að hafa hann hærrí en urðunarskatt. Einnig er skýr vísbending um að *takmörkun* á urðun lífræns og/eða lífbrjótanlegs úrgangs sé

<sup>3</sup> Eurostat, 2016a; EA of Iceland, 2016 (recycling and landfill rates); ETC/WMGE, 2016.

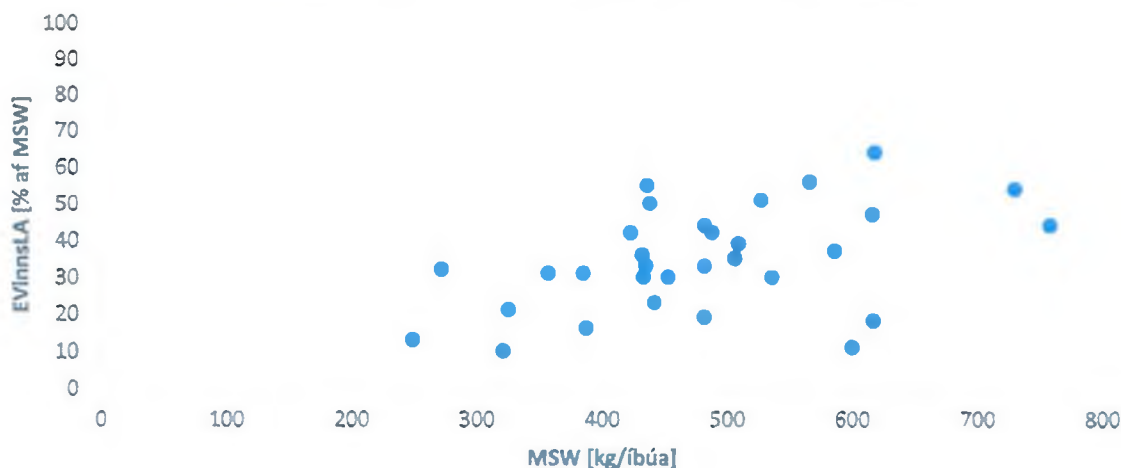
<sup>4</sup> Pay as you throw

<sup>5</sup> Rétt er hafa í huga í þessu sambandi að „sérsöfnun“ þýðir ekki sér ílát/tunna við hvert heimili.

skynsamleg aðferð því hagkvæmt virðist að varðveita orku og næringarefni með vinnsluferlum í gas- og jarðgerðarstöðvum í stað brennslu (á lífbrjótanlegu efni og vatni).

Í skýrslunni má sjá að lítil sem engin fylgni er milli magns blandaðs heimilisúrgangs og skylds úrgangs (MSW) á íbúa og þess hve mikið af honum er endurunnið.

#### MSW endurunnið (e. recycled) af heildarmagni á íbúa



Mynd 4. Samband magns heimilisúrgangs og hlutfall endurvinnslu á heimilisúrgangi.

Myndin sýnir að endurvinnsluhlutfall á heimilisúrgangi er ekki skýrt eitt og sér með magni hans á íbúa. Ætla má að þau samfélög sem búa til mestan úrgang séu þau sem mest tækifæri hafa til endurvinnslu. Draga má þá ályktun að sú aðgerð að standa einungis fyrir *hærri kostnaði* við meðhöndlun úrgangs (svo sem skattur á eina tegund förgunar neðst í úrgangsbrihyrningum) sé ekki merkilegt stjórnæki eitt og sér, heldur er líklega nauðsynlegt að *draga úr úrgangsmyndun og eiga lausnir á öllum stigum úrgangsbrihyrningsins*.

Af ofangreindri umfjöllun má ráða að urðunarskattur einn og sér breytir engu um aukna endurvinnslu en hins vegar að ef lagður er á *urðunarskattur OG brennsluskattur* þá bendir það til þess að með skattlagningu sé hægt að auka endurvinnslu. Hins vegar háttar þannig til hér á landi að einungis ein lítil brennslustöð er starfandi og því mundi slíkur brennsluskattur missa marks. Hins vegar mundi slíkur skattur á efni til brennslu erlendis væntanlega skila sama árangri og brennsluskattur í öðrum löndum.

#### Bein kostnaðarleg áhrif.

Eins og áður hefur komið fram þá mun urðunarskattur upp á 15 kr/kg þýða 62% hækkun á gjaldi til urðunar sem kemur fram sem auknar álögur á sveitarfélög. Um verulega íþyngjandi aðgerð er að ræða gagnvart íbúum og fyrirtækjum á starfssvæði SORPU, sérstaklega í ljósi þess að engir innviðir eru til að taka við því sem íbúar og fyrirtæki vildu koma úr urðun. Bent hefur verið á að hægt sé að mæta þessu með útflutningi úrgangs. Í því sambandi er rétt að hafa eftirfarandi í huga:

- Skv. stefnu Evrópusambandsins skal leitast við að leysa úrgangsmál eins nálgæt uppruna og hægt er
- Fjármunir þurfa að fylgja efnum erlendis til brennslu – þeir fjármunir verða ekki nýttir til uppbyggingar lausna hér á landi

- Veruleg áhætta fylgir útflutningi og ætti lokun Kínverja á móttöku pappírs, pappa og plasts að vera nærtækt og skýrt dæmi um slíka áhættu. Hollendingar lokuðu á móttöku úrgangs til brennslu í sumar sem leið og má eins búast við að slíkt verði algengara en ella m.a. í ljósi þess að brennslugeta/afkastageta brennslustöðva í Evrópu nálgast mjög fullnaðarafköst. Hvert er þá plan B?
- Í Hollandi og mörgum öðrum Evrópulöndum er umræða um innflutningsskatt á úrgang til brennslu - ef af slíku verður munu Íslenskir neytendur og fyrirtæki greiða til samneyslu í öðrum löndum.
- Færa má rök fyrir því að ef um stórfelldan útflutning á úrgangi til brennslu verður að ræða, tapi íslenska ríkið umtalsverðum fjármunum þegar fram í sækir – í það minnsta þeim virðisauka sem gæti orðið hér á landi með nýjum innviðum og breyttri meðhöndlun. Urðunarskattur gæti því haft þær afleiðingar að ríkið yrði af tekjum til framtíðar
- Urðunarskattur mun ekki einungis hækka kostnað vegna úrgangs til urðunar heldur einnig vegna annars úrgangs. Markaðurinn mun „laga“ sig að aðstæðum og nýta tækifærið til hækkana á allri meðhöndlun
- Meintur ávinningur af brennslu úrgangs erlendis kemur íslensku samfélagi ekki til góða. Sá reginmunur er á brennslu og endurvinnslu að endurunninn úrgangur getur ratað til baka í formi vöru – það gerir varmi eða rafmagn ekki
- Við brennslu á t.d. plastefnum verður útblástur gróðurhúsalofttegunda á sama hátt og ef brennd væri olía, gas eða kol. Allsendis er óvíst að viðtökuland íslensks úrgangs sætti sig við að barátta gegn útblæstri gróðurhúsalofttegunda í heimalandinu verði síðan eyðilögð með brennslu úrgangs frá Íslandi.

SORPA tók til urðunar á árinum 2018 alls um 140.000 tonn en þar af eru um 32.000 tonn úr grárru tunnu íbúa og um 21.000 tonn frá endurvinnslustöðvunum. Bein útgjaldaaukning íbúa vegna þessa gæti því orðið 795 milljónir ári. Þessum kostnaði yrði að velta yfir á íbúa í auknum gjöldum vegna sorphirðu – engin leið er að tengja saman það sem hver íbúi lætur til urðunar og urðunarskatt. Þessi skattur gæti því aldrei orðið til annars en aukagjald á hvern íbúa óháð magni til urðunar (nefskattur).

Atvinnulífið á höfuðborgarsvæðinu þyrfti svo að bera kostnað vegna um 108.000 tonna eða 1.620 Mkr. – það gjald mun síðan með einhverju móti rata upp úr veski íbúa höfuðborgarsvæðisins.

SORPA ásamt sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu, eru að undirbúa nýja gas- og jarðgerðarstöð sem taka mun lífrænan hluta heimilísúrgangs til endurvinnslu og endurnýtingar. Verkefninu er aðallega ætlað að draga úr urðun á lífrænum úrgangi. Því skýtur það skökku við, að sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu skuli nú refsað með urðunarskatti fyrir eitt stærsta verkefni á sviði úrgangsmeðhöndlunar sem ráðist hefur verið í hér á landi. Ríkið leggur ekkert til verkefnisins og hefur aldrei gert og hefur engin útgjöld af úrgangi nema sem kaupandi þjónustu. Það er því mjög sérstakt að tillögur um urðunarskatt skuli gera ráð fyrir að hann lendi í ríkissjóði í stað þess að lenda hjá sveitarfélögunum sem sannanlega hafa kostnað af þessu lögbundna verkefni. Nær væri að urðunarskattur, ef af honum verður renni alfarið til sveitarfélaganna og þá til uppbyggingar verkefna á sviði úrgangsmála. Sjá má dæmi um slíka útfærslu t.d. í Bretlandi ( sjá <https://www.entrust.org.uk>). Í ljósi þess að um úrgangs- og umhverfismál er að ræða er þess farið á leit við Alþingi að umhverfis- og samgöngunefnd fái málið til umfjöllunar en ekki einungis efnahags- og viðskiptanefnd.

## Niðurlag

Það virðist augljóst af umfjöllun hér að framan að tilgangur hugmynda um urðunarskatt er ekki verndun umhverfisins eða aukning í endurvinnslu eða endurnotkun. Tilgangurinn virðist heldur ekki vera að minnka úrgang – til þess er urðunarskattur lélegt stjórntæki eins og dæmin sanna. Því leggst SORPA alfarið gegn þessum hugmyndum um urðunarskatt.

Virðingarfyllt,  
f.h. SORPU bs.



Björn H. Halldórsson  
framkvæmdastjóri