

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir,
nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, plastvörur).

Frá minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Inngangur.

Minni hlutinn tekur undir og vísar til almennrar umfjöllunar í nefndaráliti meiri hlutans um meginmarkmið og efni frumvarps og innleiðingu Evrópugerða. Minni hlutinn telur frumvarpið hafa færst til betri vegar í meðförum nefndarinnar og að breytingartillögur í nefndaráliti meiri hlutans séu til bóta. Þá tekur minni hlutinn heils hugar undir mikilvægi þeirra markmiða sem að er stefnt með frumvarpinu, að draga úr áhrifum plasts á umhverfið, en telur annmarka á frumvarpinu það mikla að rétt væri að lagfæra það í samráði við hagaðila og leggja það fram að nýju á næsta þingi.

Athugasemdir við frumvarpið.

Ótímabær og ómarkviss lagasetning.

Með vísan til þess að tilskipun (ESB) 2019/904 hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn komu fram sjónarmið fyrir nefndinni um óþarfa þess að lögfasta efnisreglur tilskipunarinnar á þessum tímapunkti. Ekki hafi skapast þjóðréttarleg skylda til innleiðingar í landsrétt. Málið væri enn til skoðunar á vettvangi EES- og EFTA-ríkja og því ekki loku fyrir það skotið að efnisreglur eða gildistökuákvæði tilskipunarinnar taki breytingum. Með vísan til greinargerðar frumvarpsins ber framkvæmdastjórn ESB eigi síðar en 3. júlí nk., í samráði við aðildarríkin, að birta viðmiðunarreglur um einnota plastvörur, þ.m.t. dæmi um hvað skuli teljast vera einnota plastvara í skilningi tilskipunarinnar. Þá bendir minni hlutinn á að ákvæði tilskipunarinnar koma í meginatriðum til framkvæmda innan ESB 3. júlí 2021 og hluti kemur ekki til framkvæmda fyrir en á árunum 2023 og 2024 og því nægur tími til stefnu til að vinna málið betur.

Fyrir nefndinni voru einnig gerðar athugasemdir við það að með frumvarpinu væri aðeins lögð til lögfesting hluta efnisreglna tilskipunarinnar, t.d. ekki ákvæði hennar um framlengda ábyrgð framleiðenda á plastvörum. Regluverk úrgangsmála hér á landi einkennist af búta-saumi með hinum ýmsu lagareglum í mismunandi lagabálkum. Þá væri lagaumhverfið tyrfið, illskiljanlegt og óaðgengilegt fyrir almenning og þær stofnanir sem vinna að framgangi laganna.

Minni hlutinn telur að ekki sé búið að greina nægjanlega vel hvaða áhrif frumvarpið hefur á úrgangsmál í heild sinni þegar efnisreglur tilskipunarinnar eru lögfestar í áföngum. Úrgangsmál eru flókinn málaflokkur og breytingar á einu sviði geta haft ófyrirséð áhrif á öðrum sviðum innan kerfisins. Minni hlutinn vekur athygli á því að stefnt er að framlagningu frumvarps um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs á haustþingi 2020 og er því eðlilegt að þetta frumvarp sé unnið samhliða því og gengið úr skugga um að ákvæðin séu samrýmanleg.

Með vísan til framangreindra atriða telur minni hlutinn ótímabært og óskynsamlegt að lögfesta þær efnisreglur tilskipunarinnar sem kveðið er á um í frumvarpinu og ætla má að séu ekki til annars fallnar en að auka flækjustig regluverksins enn frekar. Betur færi á því að endurskoða regluverkið og leggja fram efnisafmörkuð frumvörp á sviði úrgangsmála, þar á meðal sérlög um plastvörur. Beinir minni hlutinn því til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að móta heildstæða stefnu í málaflokknum.

Framsal valds til ráðherra.

Á það var bent fyrir nefndinni að yrði frumvarpið að lögum væri ráðherra fengin viðtæk og opin heimild til nánari útfærslu í reglugerð á þeim kröfum sem lagðar eru á herðar framleiðendum og öðrum er lögin varða, t.d. um merkingar einnota plastvara, lágmarkshlutfall endurunnins plasts í einnota plastflöskum fyrir drykkjarvörur, töluleg markmið fyrir söfnun á veiðarfærum sem innihalda plast, frekari skyldur í tengslum við sölu eða afhendingu einnota plastvara o.fl., sbr. 3. gr., 3. mgr. b-liðar og 2. mgr. c-liðar 5. gr. frumvarpsins. Með svo opinni heimild hafi ráðherra í raun verið framselt löggjafarvald til setningar stjórnvaldsfyrirmæla sem geti haft verulega íþyngjandi áhrif.

Minni hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið og telur að gjalda beri varhug við því viðtæka valdaframsali sem nefnd ákvæði frumvarpsins fela í sér.

Svigrúm til undirbúnings fyrir atvinnulífið.

Í álitni meiri hlutans er mikilvægi þess að frumvarpið nái fram að ganga, þrátt fyrir að tilskipun (ESB) 2019/904 hafi ekki verið tekin upp í EES-samninginn og aðeins standi til að lögfesta hluta efnisreglna hennar, rökstutt með vísan til þess fyrirsjáanleika og svigrúms sem gefa þarf almenningi og atvinnulífi til að aðlagast nýjum reglum áður en þær taka gildi. Eru það sömu rök og fram koma í greinargerð með frumvarpinu.

Í umsögnum sem nefndinni bárust frá fulltrúum atvinnulífs og samtökum sveitarfélaga er þvert á móti lagt til að lögfestingu frumvarpsins verði frestað þar til niðurstaða liggur fyrir um gildistöku tilskipunarinnar innan EES- og EFTA-ríkja og til að hægt verði að vinna málið betur á vettvangi stjórnvalda.

Minni hlutinn tekur undir ofangreind sjónarmið og telur það skjóta skökku við að rökstyðja framgang frumvarpsins með vísan til fyrirsjáanleika og svigrúms þegar fyrir liggur að helstu hagsmunaaðilar, sem almennt fagna markmiðum frumvarpsins, telja ráð að staldra við og vanda betur til verka. Ljóst er að atvinnulífið þarf að ráðast í viðamikinn undirbúning með tilheyrandi kostnaði verði frumvarpið að lögum. Með vísan til þeirrar óvissu sem bent hefur verið á auk nefndra annmarka á frumvarpinu leggst minni hlutinn gegn framgangi málsins.

Staðgönguvörur.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um staðgönguvörur sem ætla má að komi á markað í stað einnota plastvara sem frumvarpið nær til. Á það var bent að með frumvarpinu væru sköpuð skilyrði fyrir markaðssetningu vara sem hingað til hafa verið úr plasti en verði framvegis framleiddar úr PHA-fjölliðum, sem eru ekki taldar hafa verulegan umhverfisávinning umfram hefðbundið plast. Það fari gegn markmiðum frumvarpsins að bjóða upp á slíka leið fram hjá ákvæðum þess. Þá var á það bent að staðgönguvörur einnota plastvara væru ekki einvörðungu margnota heldur einnig einnota vörur úr öðru efni en plasti, t.d. pappa og við. Þessar vörur væru jafnan mun dýrari í innkaupum en plastvörur og þar af leiðandi hækki rekstrarkostnaður sem óhjákvæmilega lendi á neytendum.

Að mati minni hlutans þarf að leysa úr framangreindum vafaatriðum áður en efnisákvæði tilskipunar (ESB) 2019/904 eru lögfesti í íslenskan rétt og í því sambandi rétt að bíða eftir nefndum viðmiðunarreglum ESB um hvað skuli teljast til einnota plastvara, hvort tilskipunin taki breytingum við upptöku í EES-samninginn og hvernig efnisreglur hennar verða útfærðar í öðrum EFTA-rikkjum.

Að framansögðu virtu leggur minni hlutinn til að frumvarpið nái ekki fram að ganga.

Alþingi, 19. júní 2020.

Bergþór Ólason,
form.

Karl Gauti Hjaltason,
frsm.