

# **Nefnd um verka- og kostnaðarskiptingu Úrvinnslusjóðs og sveitarfélaga**

**Skýrsla og tillögur nefndar**

6. febrúar 2006

## I. Inngangur

Þann 29 mars 2005 skipaði umhverfisráðherra nefnd sem falið var það verkefni að gera tillögur um skýra verka- og kostnaðarskiptingu milli Úrvinnslusjóðs og sveitarfélaga um þær tegundir úrgangs sem falla undir lög um úrvinnslugjald.

Í nefndinni sátu: Sigríður Auður Arnardóttir formaður nefndarinnar, skrifstofustjóri í umhverfisráðuneytinu, skipuð án tilnefningar, Björn Halldórsson, yfirverkfræðingur, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Gunnlaug Einarsdóttir, fagstjóri, tilnefnd af Umhverfisstofnun, Ólafur Kjartansson, framkvæmdastjóri tilnefndur af Úrvinnslusjóði og Sveinn Hannesson, framkvæmdastjóri, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins. Starfsmaður nefndarinnar var Kristín Linda Árnadóttir, lögfræðingur í umhverfisráðuneytinu. Bar nefndinni að skila tillögum til ráðherra þann 1. október 2005.

Nefndin hélt alls 10 fundi og byrjaði hún á því að greina gildandi löggjöf um skyldur Úrvinnslusjóðs og sveitarfélaga varðandi þær tegundir úrgangs sem falla undir lög um úrvinnslugjald. Þær tillögur sem nefndin leggur til byggja á því sjónarmiði að auka ábyrgð framleiðenda á úrgangi sínum. Nefndin leggur til að ábyrgð á að ná settum tölulegum markmiðum um endurvinnslu og endurnýtingu í lögum og reglugerðum varðandi tiltkeinn flokkaðan úrgang sem falla undir lög um úrvinnslugjald verði hjá Úrvinnslusjóði og að honum beri að ná þeim markmiðum á landsvísu á eins hagkvæman hátt og mögulegt er. Þannig er lagt til að sveitarfélögin beri ekki lengur ábyrgð á að ná ofangreindum markmiðum hvert á sínu svæði. Sú skylda mun hins vegar áfram hvíla á sveitarfélögum að minnka það magn úrgangs sem fer til urðunar. Framangreindar tillögur kalla á breytingu á lögum um úrvinnslugjald og lög um meðhöndlun úrgangs.

Umræður í nefndinni hafa einkum snúist um álitamál er tengjast pappa-, pappírs- og plastumbúðum. Nefndin er sammála um að það fyrirkomulag sem gildir um starfsemi Úrvinnslusjóðs henti ekki þegar um er að ræða framangreinda vöruflokka en lagt var úrvinnslugjald á þá 1. janúar 2006. Meginbreytingin sem verður með tilkomu þessara nýju úrgangsflokka er að nú eru í fyrsta sinn komnir flokkar þar sem skylt er að ná ákveðnu tölulegu markmiði um endurvinnslu og endurnýtingu í samræmi við kröfur sem Ísland hefur undirgengist með aðild að EES samningnum. Í öðrum flokkum úrgangs sem til er kominn vegna vara sem bera úrvinnslugjald eins og t.d. hjólbörðum og spilliefnum er gert ráð fyrir að öllum slíkum úrgangi sé safnað og komið í endanlega förgun, endurvinnslu eða endurnýtingu

## II. Lög og reglugerðir um skyldur sveitarfélaga og Úrvinnslusjóðs varðandi þær tegundir úrgangs sem falla undir lög um úrvinnslugjald

### 2.1 Almenn

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir fyrirmælum laga og reglugerða um skyldur sveitarfélaga og Úrvinnslusjóðs varðandi þær tegundir úrgangs sem falla undir úrvinnslugjald. Dregin verða saman þau atriði sem kveðið er á um í lögum og reglum um framangreint og jafnframt tekin saman þau atriði sem ekki liggja skýr fyrir að mati nefndarinnar.

## 2.2 Ábyrgð sveitarfélaga og Úrvinnslusjóðs í úrgangsmálum

Fjallað var um í nefndinni hver beri ábyrgð á að ná þeim markmiðum sem fram koma í landsáætlun og svæðisáætlunum sveitarfélaga, sbr. lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003. Umhverfisstofnun skal gefa út almenna áætlun um meðhöndlun úrgangs að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga og skal áætlunin taka mið af lögum um meðhöndlun úrgangs og reglugerðum settum samkvæmt þeim og hafa það að markmiði að draga markvisst úr myndum úrgangs og auka endurnýtingu og endurnotkun, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Sveitarstjórnir skulu semja og staðfesta áætlanir fyrir viðkomandi svæði og skulu slíkar áætlanir byggjast á markmiðum landsáætlunar og þar skal koma fram hvernig sveitarfélagið hyggst ná markmiðum landsáætlunar, sbr. 4. mgr. 4. gr. laganna.

Samkvæmt framangreindu eiga í landsáætlun að koma fram þær kröfur sem settar eru í lögum um meðhöndlun úrgangs og reglugerðum settum samkvæmt þeim lögum. Í 5. gr. reglugerðar um meðhöndlun úrgangs, nr. 737/2003 eru settar fram slíkar kröfur varðandi lífrænan úrgang, umbúðaúrgang, úr sér gengin ökutæki og raf- og rafeindatæki. Umhverfisstofnun hefur gefið út landsáætlun fyrir árin 2004-2016. Framangreindar kröfur hafa verið settar í landsáætlun varðandi umbúðaúrgang og lífrænan úrgang auk þess er í landsáætlun getið um þær kröfur sem komnar eru í reglugerð nr. 562/2005 um breytingu á reglugerð umbúðir og umbúðaúrgang og eiga að nást fyrir árið 2012.

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í lögum um meðhöndlun úrgangs er starfandi samráðsnefnd umhverfisaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Nefndin hefur m.a. það hlutverk að fylgjast með því hvernig markmiðum laganna er náð og meta þann kostnað sem hlýst af framkvæmd laganna. Nefndin skal setja fram eftir því sem þörf krefur tillögur um hvernig kostnaðinum verði mætt. Nefndin skilaði fyrstu skýrslu sinni í ágúst 2004 og kemur þar fram að unnið sé m.a. að því að meta kostnaðarþætti vegna reglugerðar um meðhöndlun úrgangs. Þá kemur fram í skýrslunni að gjöld sem sveitarfélög leggja á vegna meðhöndlunar úrgangs eigi eftir að hækka og að samráðsnefndin muni fylgjast með þeim samþykktum sem settar hafa verið eftir gildistöku laganna. Í nefndaráliti umhverfisnefndar með frumvarpi til laga um meðhöndlun úrgangs kemur fram að líkur séu á að lögfesting frumvarpsins hafi kostnaðarauka í för með sér fyrir sveitarfélög og að tryggja verði að markmiðum laganna verði náð með eins litlum kostnaðarauka og unnt er. Jafnframt kemur fram að tryggja verði sveitarfélögunum tekjur til að standa undir þeim kostnaðarauka sem af þeim hlýst.

Með hliðsjón af framansögðu er sveitarstjórnnum falin sú ábyrgð að ná fram markmiðum landsáætlunar og gera grein fyrir þeim í sínum svæðisáætlunum í samræmi við kröfur reglugerða þar um. Slík ábyrgð hvílir því ekki á Úrvinnslusjóði eins og nánar verður vikið að síðar. Þannig er gert ráð fyrir að hver og ein áætlun mæli fyrir um þau markmið sem fram koma í landsáætlun. Ná skal fram þeim markmiðum á hverju því landsvæði sem viðkomandi svæðisáætlun tekur til og því ekki heimilt að heildarmarkmiðin náist miðað t.d. við eitt tiltekið landsvæði. Í flestum tilvikum hafa nokkur sveitarfélög sameinast um gerð sameiginlegrar svæðisáætlunar og er þá viðkomandi sveitarfélögum heimilt að ná sameiginlega slíkum markmiðum. Sveitarfélögum er skylt að innheimta gjald fyrir förgun úrgangs og er þeim heimilt að innheimta gjald fyrir aðra meðhöndlun úrgangs og tengda starfsemi sem samræmist markmiðum laga um meðhöndlun úrgangs. Hér er átt við þróun nýrrar tækni við meðhöndlun úrgangs, rannsóknir, fræðslu og kynningarmál, sbr. 11. gr. laga um meðhöndlun úrgangs og 10. gr. reglugerðar um meðhöndlun

úrgangs en þar er gert ráð fyrir að gjaldtaka sveitarfélaga vegna meðhöndlunar úrgangs geti staðið undir rannsóknum, fræðslu og kynningarmálum. Sveitarfélögum hefur því verið veitt gjaldtökuheimild til að mæta kostnaðarauka vegna meðhöndlunar úrgangs.

### 2.3 Kostnaðar- og verkaskipting vegna meðhöndlunar úrgangs

Sveitarstjórnir ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu og bera ábyrgð á flutningi á heimilisúrgangi og að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu, sbr. 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Í greinargerð með frumvarpi til laga um meðhöndlun úrgangs segir um skyldur sveitarfélaga í þessum efnum: „...Í 5. mgr. er fjallað um stjórnábyrgð sveitarfélaga vegna meðhöndlunar á úrgangi. Ekki er ætlunin að breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á þessu sviði. Sveitarfélög kunna að fara mismunandi leiðir til að sinna verkefnum, m.a. með tilliti til hagkvæmni. Þykir því nauðsynlegt að verksvið og svigrúm sveitarstjórna sé skýrt varðandi þennan málaflokk. Sveitarstjórnir skulu ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu, svo sem hvað varðar frágang sorpláta, að hve miklu leyti sveitarfélagið sér um söfnun á rekstrarúrgangi o.fl. Sveitarstjórn skal bera ábyrgð á flutningi á heimilisúrgangi en getur sinnt þeirri skyldu á ýmsan hátt, m.a. með samrekstri með öðrum sveitarfélögum í formi byggðasamlags eða annars félagaforms eða með samningum við einkaaðila um að þeir flytji heimilisúrgang til móttökustöðvar. Jafnframt skulu sveitarfélög bera ábyrgð á að starfræktar séu móttökustöðvar og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu. Einnig er algengt að sveitarfélög sameinist um rekstur móttökustöðva.“

Í greinargerð með frumvarpi til laga um úrvinnslugjald, nr. 162/2002 kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir að frumvarpið, verði það að lögum, breyti neinu um þau verkefni sveitarfélaga sem þau hafi, t.d. hvað varðar sorphreinsun og almenna förgun úrgangs. Í 2. mgr. 6. gr. reglugerðar um meðhöndlun úrgangs, segir að sveitarstjórn sé ábyrg fyrir reglulegri tæmingu sorpláta og flutnings heimilsúrgangs frá öllum heimilum á viðkomandi svæðum.

Markmið laga um úrvinnslugjald er að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu úrgangs í þeim tilgangi að draga úr magni úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar og tryggja viðeigandi förgun spilliefna, sbr. 1. gr. laganna. Í 2. mgr. 3. gr. sömu laga segir: „Úrvinnslugjald skal standa undir kostnaði við meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð, flutning hans frá söfnunarstöð til móttökustöðvar eða endurnýtingarstöðvar, enda hafi verið greitt úrvinnslugjald af vörunum. Þá skal gjaldið standa undir endurnýtingu úrgangsins og förgun hans eftir því sem við á. Jafnframt skal gjaldið standa undir kostnaði við förgun þess úrgangs sem blandast hefur vöru sem greitt hefur verið úrvinnslugjald af, enda sé blöndunin hluti af eðlilegri notkun vörunnar. Úrvinnslugjald skal standa undir kostnaði vegna greiðslu skilagjalda og vegna starfsemi Úrvinnslusjóðs“. Í greinargerð með frumvarpi til laga um úrvinnslugjald er gert ráð fyrir að úrvinnslugjald geti staðið undir kynningarstarfi Úrvinnslusjóðs til að auka skil á úrgangi. Úrvinnslusjóður skal leitast við að skapa sem hagkvæmust skilyrði til úrvinnslu úrgangs og semja við aðila um slíkt á grundvelli útboða eða verksamninga, sbr. 2. mgr. 15. gr. laganna.

Varðandi þá úrgangsflokka sem falla undir lög um úrvinnslugjald er því gert ráð fyrir ákveðinni kostnaðarskiptingu milli Úrvinnslusjóðs og sveitarfélaga hvað varðar endurvinnslu og endurnýtingu þessara úrgangsflokka. Sveitarfélögum ber að sjá um að ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi og flutningi heimilisúrgangs eins og áður segir. Skyldur Úrvinnslusjóðs varðandi kostnaðarþátttöku vegna þessa úrgangs hefst eftir að úrgangurinn hefur verið flokkaður. Úrvinnslugjaldi er því ekki ætlað að standi undir kostnaði við flokkun og söfnun úrgangs. Eins og rakið er hér að framan var ekki ætlunin með lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald að breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga varðandi stjórnábyrgð

sveitarfélaga varðandi meðhöndlun úrgangs. Það er sveitarfélaganna að ákveða leiðir til að sinna meðhöndlun úrgangs með tilliti til hagkvæmni. Sveitarfélög hafa einnig verkfæri sem felst í að þau geta krafist flokkunar á úrgangi í samþykktum sínum. Skyldur sveitarfélaga varðandi söfnun og flokkun úrgangs eru þær sömu og verið hafa og hefur tilkoma Úrvinnslusjóðs ekki breytt þeirri verkaskiptingu á neinn hátt. Hins vegar er Úrvinnslusjóði ætlað það hlutverk að greiða hluta af þeim kostnaði sem hlýst af meðhöndlun úrgangs sem fellur undir lög um úrvinnslugjald. Sveitarstjórnnum er heimilt eins og verið hefur að setja samþykktir þar sem tilgreint er nánar en greinir í lögum og reglugerðum hvernig meðhöndla skuli úrgang. Slíkar samþykktir hafa víða verið settar af sveitarfélögum á grunni 25. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sbr. og 9. gr. reglugerðar um meðhöndlun úrgangs. Meðal þeirra atriða sem sveitarfélög geta sett í samþykktir þessar eru ákvæði um flokkun á úrgangi og aðra meðhöndlun hans í samræmi við lög um meðhöndlun úrgangs. Einnig geta sveitarfélög notað samþykktir sem tæki til að ná markmiðum áætlana sveitarstjórna um meðhöndlun úrgangs, svo sem að draga úr urðun og auka endurnýtingu.

Í 2. mgr. 3. gr. laga um úrvinnslugjald eru taldir upp þeir þættir sem úrvinnslugjaldinu er ætlað að standa undir. Lögin ganga út frá því að álagningu úrvinnslugjalds sé haldið í lágmarki og miði við raunverulegan kostnað við úrvinnslu úrgangs og það sjónarmið verður ávalt að hafa til viðmiðunar við ákvörðun gjaldsins. Tryggja verður hagkvæmni við úrvinnslu úrgangs þannig að kostnaði við hann sé haldið í lágmarki. Komið hafa upp álitæfni um hvað felist í þeim skyldum Úrvinnslusjóðs að standi undir kostnaði við „meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstað“ en samráðshópur sveitarfélaga og Úrvinnslusjóðs sem nú er að störfum er að fara yfir þau mál. Jafnframt hafa verið uppi spurningar um hvaða vegalengdir eigi að miða við varðandi „flutning frá söfnunarstöð til móttökustöðvar eða endurnýtingarstöðvar“.

## **2. 4 Samantekt**

Eins og rakið er hér að framan er sveitarstjórnnum falin sú ábyrgð í lögum um meðhöndlun úrgangs að ná fram markmiðum landsáætlunar og gera grein fyrir þeim í sínum svæðisáætlunum í samræmi við kröfur reglugerða þar um. Slík ábyrgð hvílir ekki á Úrvinnslusjóði. Gert er ráð fyrir að hver og ein svæðisáætlun mæli fyrir um þau markmið sem fram koma í landsáætlun og ná skuli fram þeim markmiðum á hverju því landsvæði sem viðkomandi svæðisáætlun tekur til. Ekki er því fullnægjandi að ná fram markmiðum landsáætlunar miðað við landsvísu. Úrvinnslusjóði er ætlað það hlutverk að greiða hluta af þeim kostnaði sem hlýst af meðhöndlun úrgangsflokka sem bera úrvinnslugjald og skal sjóðurinn leitast við að skapa sem hagkvæmust skilyrði til úrvinnslu úrgangs og semja við aðila um slíkt á grundvelli útboða eða verksamninga.

Sveitarfélögin bera ábyrgð á söfnun á öllum heimilisúrgangi, ákveða fyrirkomulag söfnunar á rekstrarúrgangi og sjá um starfrækslu móttöku- og söfnunarstöðva. Skyldur Úrvinnslusjóðs varðandi kostnað vegna þessa úrgangs hefst eftir að úrgangurinn hefur verið flokkaður en úrvinnslugjaldi er ekki ætlað að standi undir kostnaði við flokkun og söfnun úrgangs.

Samkvæmt lögum um úrvinnslugjald miðast álagning úrvinnslugjalds við kostnað við ráðstöfun flokkaðs úrgangs en ekki við ákveðin markmið um árangur enda er það sveitarfélag lögum samkvæmt að uppfylla skyldur um að ná ákveðnum markmiðum. Úrvinnslusjóði ber að greiða fyrir „meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð“, flutning o.s.frv. vegna þess úrgangs sem til er kominn vegna vara sem bera úrvinnslugjalds án tillits til þess hvar á landinu úrgangurinn er eða

hversu miklu er safnað. Sjóðurinn verður því að taka tillit til raunverulegs kostnaðar sveitarfélaganna vegna flutnings úrgangs.

### III. Tillögur

#### 3.1. Almenn

Í kafla II hér að framan var gerð grein fyrir þeim reglum sem gilda um verka- og kostnaðarskiptingu Úrvinnslusjóðs og sveitarfélaga vegna þess úrgangs sem til er kominn vegna vara sem falla undir Úrvinnslusjóð. Helstu niðurstöður voru þær að hvert og eitt sveitarfélag beri ábyrgð eitt og sér eða nokkur sameiginlega á því að ná þeim tölulegu markmiðum sem fram koma í lögum og reglugerð um meðhöndlun úrgangs vegna þeirra vörflokka sem lagt hefur verið úrvinnslugjald á. Úrvinnslusjóði ber að greiða fyrir meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð, flutning hans frá söfnunarstöð til móttökustöðvar eða endurnýtingarstöðvar. Hins vegar ber Úrvinnslusjóður ekki ábyrgð á að ná framangreindum markmiðum. Þannig er Úrvinnslusjóður sá aðili sem hefur verkfærið til að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu úrgangs, en ber ekki ábyrgð á að ná fram markmiðum reglna á þessu sviði sem felst í því að gera endurnýtingu flokkaðs úrgangs kostnaðarlega hagkvæmari en förgun.

Eftirfarandi tillögur nefndarinnar eru settar fram með það í huga að til séu verkfæri til að fylgja eftir settum tölulegum markmiðum varðandi þann úrgang sem falla undir lög um úrvinnslugjald. Við gerð þeirra var sérstaklega höfð hliðsjón af alþjóðlegri þróun varðandi ábyrgð framleiðenda á vöru sinni<sup>1</sup>, að tryggja áframhaldandi ábyrgð sveitarfélaga á söfnun heimilisúrgangs á grundvelli nálægðarreglunnar<sup>2</sup> og að taka við rekstrarúrgangi. Jafnframt að notaðar verði hagkvæmustu leiðir til að ná settum markmiðum um úrvinnslu úrgangs til að tryggja að álagningu úrvinnslugjalds sé haldið í lágmarki. Tillögur þessar byggja á því að fyrir hendi sé kerfi þar sem ábyrgð á markmiðum er skýr. Sveitarfélög og Úrvinnslusjóður eru mikilvægir samstarfsaðilar í þessu kerfi og hafa ávinning af því að það gangi vel fyrir sig.

#### 3.2 Úrvinnslusjóður

---

<sup>1</sup> Framleiðendaábyrgð byggir á því að minnka kostnað og umhverfisáhrif vegna úrvinnslu úrgangs með því að „framlengja“ ábyrgð framleiðenda á vöru sinni svo hún nái yfir ábyrgð á öllum samfélagslegum kostnaði við úrvinnslu úrgangs þar á meðal umhverfiskostnað vegna förgunar (waste disposal). Venjubundin úrvinnsla á úrgangi frá heimilum í dag er almennt séð á ábyrgð sveitarfélaga og er kostnaði vegna þessa náð með almennri skattlagningu eða með þjónustugjaldi sem sett er á heimili eða fyrirtæki. Það sem gerir kerfi sem byggir á framleiðendaábyrgð frábrugðið öðrum kerfum er í fyrsta lagi að framleiðendaábyrgð færir fjárhagslega ábyrgð (að hluta til eða að öllu leyti) vegna kostnaðar við úrvinnslu úrgangs til framleiðenda (upstream) og frá sveitarfélögum og skattgreiðendum. Í öðru lagi er algengt að kerfi sem byggir er á framleiðendaábyrgð geri framleiðendur ábyrga í framkvæmdahlíð við úrvinnslu tilgreinds úrgangs, til dæmis söfnun eða stjórnun á úrvinnslukerfi. Í þriðja lagi eru slík kerfi hönnuð á þann hátt að það fái framleiðendur til að gera sér betri grein fyrir kostnaði við „lokastig“ vörunnar þ.e. þegar hún verður að úrgangi eða fer til endurnýtingar. Þannig er kerfi sem byggir á framleiðendaábyrgð ætlað að hvetja framleiðandann til að taka þennan kostnaðarlið með í reikninginn allan „líftíma“ vörunnar, þ.e. allt frá hönnun, framleiðslu og markaðssetningu hennar. Byggt á skýrslu: Analytical Framework for evaluating the cost and Benefits of Extended Producer Responsibility programmes. Prof Stephen Smith. OECD 2005

<sup>2</sup> Nálægðarreglan kveður á um að stjórnvaldsákvæðanir skuli ekki teknar á hærra stjórnsýslustigi en nauðsyn krefur. Málefni sem sveitarstjórnir ráða við eiga ekki að flytjast á efra stjórnsýslustig og málefni sem ríkisstjórnir geta ráðið fram úr eiga heima þar en ekki hjá yfirþjóðlegum stofnunum. Markmið reglunnar er að ákvæðanir verði teknar í eins mikilli nálægð við borgarana og mögulegt er.

Lagt er til að Úrvinnslusjóði verði falið að ná sérgreindum tölulegum markmiðum sem fram koma í landsáætlun um meðhöndlun úrgangs og að honum verði heimilt að ná þeim á landsvísu. Úrvinnslusjóður geri eigin áætlanir um það hvernig hann muni ná markmiðum landsáætlunar.

Umræður í nefndinni hafa einkum snúist um álitamál er tengjast pappa-, pappírs- og plastumbúðum. Nefndin er sammála um að það fyrirkomulag sem gildir um starfsemi Úrvinnslusjóðs henti ekki þegar um er að ræða framangreinda vöruflokka en lagt var úrvinnslugjald á þá 1. janúar 2006. Meginbreytingin sem verður með tilkomu þessara nýju vöruflokka er sú að nú eru í fyrsta sinn komnir inn flokkar þar sem skylt er að ná ákveðnum tölulegum markmiðum um endurvinnslu og endurnýtingu í samræmi við kröfur sem Ísland hefur undirgengist með aðild að EES samningnum. Í öðrum vöruflokkum sem bera úrvinnslugjald eins og t.d. hjólbörðum og vörum sem verða að spilliefnum er gert ráð fyrir að öllum slíkum úrgangi sé safnað og komið í endanlega förgun, endurvinnslu eða endurnýtingu. Það kerfi hefur gengið mjög vel og leggur nefndin til að því fyrirkomulagi sem nú gildir um aðra úrgangsflokka en pappa-, pappírs- og plastumbúðir verði haldið óbreyttu.

### **3.2.1 Úrgangur sem bannað er að urða**

Nefndin leggur til að núverandi fyrirkomulag verði óbreytt vegna þeirra úrgangsflokka sem til eru komnir vegna vara sem bera úrvinnslugjald og þar sem urðun er bönnuð og því skylda til að safna öllum slíkum úrgangi, sbr. spilliefni og hjólbarðar. Lagt er hins vegar til að heimild verði sett í lög til að setja reglugerð sem skilgreini hvað felist í greiðslu fyrir „meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð“ og einnig að skilgreind verði í lögum ákveðin „vísitölusöfnunarstöð“ sem grundvöllur útreiknings á kostnaði sem Úrvinnslusjóði ber að greiða sveitarfélögum fyrir „meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð“.

### **3.2.2 Úrgangur þar sem ná þarf tilteknum tölulegum markmiðum**

Varðandi úrgang sem fellur undir lög um úrvinnslugjald þar sem ná á tilteknum tölulegum markmiðum um endurvinnslu og endurnýtingu en þar sem þess fyrir utan má urða slíkan úrgang<sup>3</sup> er lagt til nýtt fyrirkomulag. Undir þessa flokka falla pappa-, pappírs- og plastumbúðir. Lagt er til að Úrvinnslusjóður beri ábyrgð á að ná framangreindum markmiðum og að þeim megi ná á landsvísu. Mikilvægt er að Úrvinnslusjóður hafi sveigjanleika til að ná þessum markmiðum á hagkvæman hátt.

Lagt er til að framkvæmdin vegna pappa- pappírs- og pappaumbúða verði þannig að Úrvinnslusjóður greiðir þjónustuaðilum sem semja við hann ákveðna upphæð fyrir hvert tonn af flokkuðum úrgangi enda liggi fyrir staðfesting frá úrvinnsluaðila um úrvinnslu. Ekki skiptir máli hvort þjónustuaðili sækir úrgang til fyrirtækis eða sveitarfélags. Auk þess verði Úrvinnslusjóði heimilt að greiða flutningsþóknun, sbr. viðauki 1, fyrir flutning frá þeim stað þar sem umbúðum er safnað til þess staðar þar úrvinnsla fer fram eða útflutningur. Ef sett markmið nást ekki með framangreindum samningum getur Úrvinnslusjóður boðið sveitarfélögum ákveðið gjald á hvert tonn af flokkuðum úrgangi. Úrvinnslusjóður greiðir þeim sveitarfélögum sem gert hafa samning við Úrvinnslusjóð ákveðna upphæð fyrir hvert tonn af flokkuðum úrgangi þegar þau hafa lagt fram staðfestingu um móttöku þjónustuaðila á flokkuðum úrgangi. Framangreind tillaga er sett

---

<sup>3</sup> Hér verður að hafa í huga að önnur markmið geta haft áhrif á það hvaða markmiðum sveitarfélög eiga að ná. Sem dæmi þá þarf að draga úr urðun á lífrænum úrgangi en pappi og pappír er hluti lífræns úrgangs.

fram í viðauka 2. Lagt er til að Úrvinnslusjóður greiði ákveðna upphæð án tillits til hvaða þjónustu sveitarfélagið veitir íbúum sínum.

Úrvinnslusjóður ákveður það gjald sem hann greiðir sveitarfélögum og þjónustuaðilum á hvert tonn af flokkuðum úrgangi og mun sjóðurinn miða gjald sitt við að náð verði þeim árangri sem að er stefnt. Með þessu fyrirkomulagi verður ekki þörf á að skilgreina með nákvæmum hætti í lögum um úrvinnslugjald, hvað þennan úrgangsflokk varðar, undir hvaða kostnaðarþáttum úrvinnslugjald eigi að standa eins og nú er heldur mun gjaldið taka mið af þeim kostnaði sem Úrvinnslusjóður þarf að leggja í til að ná þeim árangri sem hann hefur ábyrgð á að ná. Með þessu er ætlað að tryggja Úrvinnslusjóði meira svigrúm til að ná þeim tölulegu markmiðum sem sett hafa verið.

Ef Úrvinnslusjóður ákveður að greiða fyrir flokkaðan úrgang frá sveitarfélögum þá verður sjóðurinn að bjóða öllum sveitarfélögum sama samningin, þ.e. sömu fjárhæð fyrir hvert tonn af úrgangi. Það er hins vegar á ákvörðunarvaldi sveitarfélaga hvort þau ganga til samninga við Úrvinnslusjóð eða ekki og hvernig þau safna flokkuðum úrgangi. Úrvinnslusjóði verði einnig heimilt að bjóða einungis þjónustuaðilum samning ef sjóðurinn telur nægjanlegt að safna flokkuðum úrgangi frá þeim til að ná markmiðunum eins og áður segir.

Greiðslur Úrvinnslusjóðs fyrir flokkaðan úrgang sem til er kominn vegna vara sem bera úrvinnslugjald þurfa að fela í sér hvata til að hefja söfnun á þeim úrgangi. Dæmi um slíkt kerfi er Emballasjeretur AS í Noregi sem gefist hefur vel en það er fyrirtæki sem sér um að koma umbúðaúrgangi úr plasti og samsettum pappírsumbúðum til úrvinnslu. Emballasjeretur AS hefur boðið sveitarfélögum greiðslu sem byggir á útreikningum um þann aukakostnað sem flokkun úrgangs hefur í för með sér fyrir sveitarfélag. Emballasjeretur AS, svo og forveri fyrirtækisins Plastretur AS, hafa lagt mikla vinnu í að sýna fram á útreikninga þess efnis að með hagkvæmu kerfi gætu sveitarfélög komið vel út fjárhagslega og jafnframt boðið betri þjónustu. Mikilvægt er að Úrvinnslusjóður verði virkur í að koma áleiðis til sveitarfélaga og fyrirtækja hugmyndum um hagkvæmar leiðir til að flokka úrgang til hagsbóta fyrir alla.

Nefndin fjallaði um hvort greiða eigi sérstaklega fyrir flutning á flokkuðum úrgangi frá söfnunarstöðvum sveitarfélaga til móttökustöðva eða endurnýtingarstöðva eins og lög um úrvinnslugjald gera ráð fyrir. Í því sambandi er lögð áhersla á að kerfið hvetji ekki til óþarfa aksturs með úrgang.

Nefndin leggur til að veitt verði tveggja ára aðlögunartímabil þar sem Úrvinnslusjóði og sveitarfélögunum verði gefið ráðrúm til að finna hentugustu leiðirnar bæði varðandi hvar úrgangi verði safnað og hvaða úrgangstegundum eigi að safna. Úrvinnslusjóður mun á þessu tveggja ára tímabili gera nákvæmar áætlanir um hvort og þá hvað bjóða eigi sveitarfélögum og þjónustuaðilum í greiðslur vegna hvers tons af flokkuðum úrgangi. Lagt er til að á þessu tímabili verði Úrvinnslusjóði heimilt að greiða flutningsþóknun til að jafna mismunandi kostnað þjónustuaðila á landsvísu, sbr. viðauki 1.

Þessi tillaga byggist m.a. að því að það gæti dregið úr trúverðuleika kerfisins ef Úrvinnslusjóður þyrfti síðar að lækka greiðslu fyrir flokkaðar pappa-, pappírs- og plastumbúðir til sveitarfélaga þar sem söfnun væri of mikil. Það er einnig mikilvægt fyrir sveitarfélögin að áætlunargerð þeirra standist vegna kostnað þeirra við flokkun og söfnun á þessum úrgangsflokkum. Mikilvægt er að



þær aðgerðir til flokkunar samsettra drykkjarvöruumbúða sem nú þegar hefur verið ráðist í haldi sér. Úrvinnslusjóður verður þó að hafa sveigjanleika varðandi greiðslur vegna þessara umbúða.

Úrvinnslusjóður ber ábyrgð á að halda saman gögnum um endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs og skila til Umhverfisstofnunar sem ber ábyrgð á skilum á slíkum upplýsingum á grundvelli EES samningsins.

### 3.3 Sveitarfélög

Lagt er til að sveitarfélög beri ekki ábyrgð á að ná tölulegum markmiðum um endurnýtingu og endurvinnslu á pappa-, pappírs- og plastumbúðaúrgangi heldur verði það hlutverk Úrvinnslusjóðs að ná fram þeim markmiðum sem fram koma í landsáætlun um meðhöndlun úrgangs eins og áður segir. Sveitarfélögin hafi áfram fullt sjálfræði um hvers konar leiðir þau vilja fara í að safna flokkuðum úrgangi frá heimilum, t.d. hvort boðið verði upp á að slíkur úrgangur verði sóttur til heimilanna eða sérstakar móttökustöðvar notaðar. Sveitarfélögin bera ábyrgð á að kynna sitt kerfi fyrir hagsmunaaðilum og almenningi.

Þegar Úrvinnslusjóður kemur með tilboð til sveitarfélaga um ákveðna upphæð fyrir hvert tonn af flokkuðum pappa-, pappírs- og plastumbúðaúrgangi verður hvert og eitt sveitarfélag að meta hvort það gengur til samninga við sjóðinn. Sem dæmi má nefna að sum sveitarfélög hafa heimilað frjálsum félagasamtökum að safna sérgreindum úrgangi og þau þá fengið greitt fyrir það. Þannig verða sveitarfélögin að hafa svigrúm varðandi söfnun úrgangs og hafa heimild til að fela þriðja aðila að sjá um það fyrir sína hönd.

Lagt er til að sveitarfélögum verði heimilt að hætta móttöku á ákveðnum tegundum úrgangs t.d. dekkjum og bílum þar sem fyrir hendi eru aðilar sem taka við slíkum úrgangi frá almenningi utan við söfnunarkerfi sveitarfélaga. Sveitarfélögum væri þannig veitt heimild til að fela öðrum að taka við úrgangi sem til er kominn vegna vara sem bera úrvinnslugjald eins og dekkjum en söluaðilar dekkja hafa tekið að sér slíkt hlutverk í auknu mæli. Sveitarfélag verði þó í slíkum tilvikum að auglýsa að það taki ekki lengur við slíkum úrgangi og hvar hægt sé að losa sig við hann. Skyldur sveitarfélaganna rakna hins vegar við hætti þessir aðila að taka við slíkum úrgangi.

Sveitarfélögum er skylt að draga úr magni úrgangs til urðunar skv. landsáætlun. Sveitarfélög eiga að minnka urðun lífræns heimilis- og rekstrarúrgangs niður í 75% af heildarmagni lífræns úrgangs ársins 1995 eigi síðar en 1. janúar 2009, eigi síðar en 1. júlí 2013 niður í 50% af heildarmagni og eigi síðar en 1. júlí 2020 niður í 35% af heildarmagni. Því er mikilvægt að sveitarfélögin minnki urðun úrgangs á næstu árum.

### 3.4 Samantekt

Nefndin gerir eftirfarandi tillögur:

#### Úrgangur sem bannað er að urða

- Varðandi þær úrgangstegundir þar sem safna á öllum úrgangi t.d. vegna hættueiginleika þeirra eða banns við urðun verði núverandi kerfi óbreytt enda almenn sátt með það.
- Sveitarfélögum verði áfram skylt að sjá til að safnað verði sérstaklega slíkum úrgangi svo sem spilliefnum.

- Sveitarfélögum verði heimilt að hætta móttöku á tilteknum úrgangsflokkum enda sé tryggt að aðrir aðilar í sveitarfélaginu taki við þeim úrgangi.
- Heimild verði sett í lög til að setja reglugerð sem skilgreini hvað felist í kostnaði fyrir „meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð“ og einnig að skilgreind verði í lögum ákveðin vísitölusöfnunarstöð.

### **Úrgangur þar sem ná þarf tilteknum tölulegum markmiðum um endurvinnslu og endurnýtingu**

- Ábyrgð á að ná fram ákveðnum markmiðum samkvæmt lögum og reglugerðum verði færð frá sveitarfélögum til Úrvinnslusjóðs. Úrvinnslusjóður setji sér áætlanir byggðar á landsáætlun um hvernig hann muni uppfylla þær skyldur.
- Úrvinnslusjóður nái þessum markmiðum á landsvísu, en ekki í einstökum sveitarfélögum, eða í sameiginlegum áætlunum sveitarfélaga.
- Sveitarfélögum verði skylt eins og verið hefur að taka við rekstarúrgangi og safna heimilisúrgangi.
- Úrvinnslusjóður bjóði ákveðið gjald fyrir tiltekið magn af flokkuðum úrgangi til allra þjónustuaðila sem hafa samning við sjóðinn án tillits til hvaðan slíkur úrgangur kemur. Greiða má flutningsþóknun til þjónustuaðila vegna mismunandi flutningskostnaðar innanlands.
- Bjóði Úrvinnslusjóður sveitarfélögum samning um flokkaðan úrgang fá þau ákveðið gjald á hvert tonn af flokkuðum úrgangi. Sveitarfélögum er í sjálfs vald sett hvort þau ganga til samninga við Úrvinnslusjóð þegar hann býður þeim samning.

Tillögur nefndarinnar kalla á breytingar á lögum um úrvinnslugjald og lögum um meðhöndlun úrgangs.

### Viðauki I.

Flutningsþóknun er greidd samkvæmt eftirfarandi töflu sem byggir á póstnúmerum. Þóknunin er fyrir flutning frá þeim stað þar sem umbúðunum er safnað til þess staðar þar sem endurvinnsla, endurnýting eða útflutningur fer fram.

Flutningur frá/til	100	200	300	400	500	600	700	800
100	0							
200		0						
300								

**This document was truncated here because it was created using Aspose.Words in Evaluation Mode.**