

Úrvinnslusjóður  
b/t Ólafur Kjartansson  
Suðurlandsbraut 24  
108 Reykjavík

Reykjavík 17. ágúst 2021  
UST202107-032/R.K.  
08.14.00

### **Efni: Drög að nýjum samningi um ráðstafanir til að tryggja úrvinnslu úrgangs veiðarfæra sem innihalda plast**

Umhverfisstofnun hefur fengið til umsagnar drög að nýjum samningi um meðhöndlun veiðarfæra á milli Úrvinnslusjóðs (ÚVS) og Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS), Hampiðjan Ísland, Egersund Ísland ehf., Ísfell ehf., Skinney-Þinganes, Guðmundur Runólfsson hf., (hér eftir sameiginlega nefnd „veiðarfæragerðir“). Samningurinn er gerður á grundvelli heimildar í 3. mgr. 8. gr. laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald. Fram kemur í 3. mgr. 17. gr. laga um úrvinnslugjald að áður en stjórn Úrvinnslusjóðs staðfestir samninga, við fyrirtæki og atvinnugreinar um ráðstafanir til að tryggja úrvinnslu veiðarfæra, skuli Umhverfisstofnun veita umsögn.

Umhverfisstofnun hefur rýnt drögin með tilliti til reynslu síðustu ára af fyrirkomulagi á grundvelli núgildandi samnings, endurvinnsluhlutfalls veiðarfæra á Íslandi og breytinga á lögum um meðhöndlun úrgangs og um úrvinnslugjald til innleiðingar á hringrásarhagkerfi. Stofnunin gerir eftirfarandi athugasemdir við samninginn:

#### **1. Aðkoma smábátæiganda**

Samkvæmt 4. mgr. 8. gr. laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald skal koma fram í samningi þessum upplýsingar um söfnun, flutninga, meðhöndlun úrgangs, ráðstöfun hans, umsjón og stjórnun, upplýsingasöfnun og skýrslugjöf. Þá skulu fyrir samþykkt samningsins liggja fyrir upplýsingar um magn úrgangs, hvernig kerfið mun vera fjármagnað og aðgang handhafa úrgangs að kerfinu. Umhverfisstofnun telur að samningurinn þurfi að vera skýrari hvað varðar þessi atriði.

Í 3. mgr. 8. gr. laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald segir að fyrirtækjum og atvinnugreinum sé heimilt að semja við Úrvinnslusjóð um ráðstafanir til að tryggja úrvinnslu veiðarfæraúrgangs. Samningsaðilar hér eru SFS, veiðarfæragerðir og Úrvinnslusjóður. Í 6. lið Viðauka I segir erlendir aðilar eða umboðsmenn þeirra geta skilað veiðarfæraúrgangi frá erlendum skipum til móttökustöðvar gegn greiðslu beint til verksala. Hins vegar er ekki minnst á heimild annarra handhafa veiðarfæraúrgangs, utan SFS, til að skila veiðarfæraúrgangi sínum á móttökustöðvar.

Umhverfisstofnun bendir á að smábátaeigendur eru ekki innan SFS en eru engu að síður notendur veiðarfæra. Stofnunin telur óskýrt í samningsdrögum hvort aðilum utan SFS sé skylt að koma sínum veiðarfæraúrgangi til úrvinnslu á móttökustöðvar gjaldfrjálst skv. samningi sem þessum. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að smábátaeigendur séu upplýstir um fyrirkomulag úrvinnslu veiðarfæraúrgangs þeirra og að móttaka hans sé gjaldfrjáls og aðgengileg.

Umhverfisstofnun hefur tekið á móti kvörtunum þess efnis að net og önnur veiðarfæri frá smábátum hafi safnast upp í höfnum landsins þar sem of kostnaðarsamt hefur reynst að koma veiðarfæraúrgangi á móttökustöð að þeirra mati. Hefur þetta leitt til mikils kostnaðar fyrir sveitarfélögin sem hafa veigrað sér við að taka gjald fyrir förgun úrgangsins þar sem þau vilja tryggja að netunum sé skilað í land. Stofnunin bendir á að í aðfararorðum tilskipunar (ESB) 2019/883 um innviði hafna til móttöku á úrgangi frá skipum er fjallað um hvatakerfi til að tryggja að veiðarfæraúrgangur skili sér í rétta meðhöndlun. Hvatinn getur verið í formi skilagreiddsna eða fullnægjandi móttökuinnviði fyrir úrganginn við löndunarhafnir.

Stofnunin telur að í fyrirliggjandi samningi sé aðkoma smábátaeiganda ekki skýr og virðist sá hópur veiðarfæranotenda ekki hafa aðkomu að skilmálum samningsins. Á þetta sérstaklega við um fjölda og staðsetningar móttökustöðva, ábyrgð við flutning veiðarfæraúrgangs á móttökustöðvar (nánar er fjallað um það í hluta 4) og móttökuskilmálar við skil (nánar fjallað um í hluta 3). Að mati stofnunarinnar er mikilvægt að hlutverk og skildur annarra notenda veiðarfæra, utan SFS, sé skýrt í samningnum eða að Landssamband smábátaeigenda geri sér samning skv. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 162/2002 til að tryggja úrvinnslu þess veiðarfæraúrgangs sem frá þeim kemur skv. ákvæðum um framlengda framleiðendaábyrgð.

## **2. Söfnunarhlutfall og endurvinnsluhlutfall**

Með samningi ÚVS við SFS og veiðarfæragerðir liggur ábyrgð á úrvinnslu veiðarfæraúrgangs hjá SFS og veiðarfæragerðir. Umhverfisstofnun telur að fyrirkomulag núgildandi samnings, frá árinu 2005 á milli ÚVS og Landssambands íslenskra útvegsmanna (LÍÚ sem er nú SFS), hafi ekki náð nægilega vel utan um allan straum veiðarfæraúrgangs sem fellur til á landinu. Stofnunin hefur tekið við kvörtunum frá sveitarfélögum um það magn af veiðarfæraúrgangi sem endar á urðunarstöðum.

Samkvæmt magntölum úrgangs, sem Umhverfisstofnun tekur saman árlega frá loka-meðhöndlunaraðilum úrgangs, var raun endurvinnsluhlutfallið á veiðarfæraúrgangi sem féll til á Íslandi aðeins 43% árið 2019 og árið 2018 var það 51%. Restin hefur að mestu leyti farið í urðun skv. skráningum. Tekið skal fram að hlutfall móttekis veiðarfæraúrgangs á móttökustöð sem endar í raun endurvinnslu er mun hærra en það hlutfall af heildarmagni veiðarfæraúrgangs sem endar í endurvinnslufarvegi það árið. Umhverfisstofnun bendir á að þar sem veiðarfæri hafa verið undanþegin úrvinnslugjaldi, skv. gildandi samningi, hafa framleiðendur (áður LÍÚ og nú SFS) aðeins fjármagnað endurvinnslu á um helmingi þess efnis sem hefði annars verið lagt á úrvinnslugjald.

Stofnunin telur því mjög til bóta að í 1. gr. nýrra samningsdraga séu sett markmið um bæði 80% söfnunarhlutfall og af því 80% endurvinnsluhlutfall veiðarfæraúrgangs. Þar með setja samningsaðilar sér markmið um að auka talsvert söfnun veiðarfæraúrgagns sem Umhverfisstofnun telur vera brynt og í takti við innleiðingu hringrásarhagkerfis.

Stofnunin telur mikilvægt að skýrt sé í lið vii í 3. gr. að söfnunarhlutfall sé reiknað út frá nákvæmustu tölum um innflutning veiðarfæra hverju sinni. Þá telur stofnunin rétt að vísa ætti skýrt í 7. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs í gr. 1.2 sammingsdraga þegar vísað er til þess að endurvinnsla skuli vera eftir forgangsroðun meðhöndlunar úrgangs.

Í 2. gr. draganna segir að í samningnum felist skuldbinding SFS og veiðarfæragerða til að fjármagna, skipuleggja söfnun og tryggja úrvinnslu móttækins veiðarfæraúrgangs. Umhverfisstofnun telur að svo 2. gr. sé í takt við markmið sammingsins þurfi orðalagið að ná utan um allan veiðarfæraúrgang sem til fellur. Stofnunin telur rétt að skuldbindingar SFS og veiðarfæragerða sé að tryggja úrvinnslu „alls veiðarfæraúrgangs sem fellur til á landinu á ári hverju“.

Í vii lið gr. 3.1 segir að: „Við mat á meðalþyngd veiðarfæra sem innihalda plast skal miðað við 90% af heildarþyngd innfluttra veiðarfæra sem innihalda plast samkvæmt viðauka XVII við lög nr. 162/2002 með síðari breytingum, nema unnt sé að sýna fram á að lægri viðmið eigi við.“ Umhverfisstofnun telur að breyta eigi „lægri viðmið“ í „nákvæmari viðmið“ í þessari grein þar sem betrubætur á kerfinu gætu orðið til þess að nýta eigi 100% af heildarmagni innfluttra veiðarfæra.

Í gr. 4.1 segir: „Veiðarfæragerðir skuldbinda sig til að taka endurgjaldslaust á móti öllum veiðarfæraúrgangi sem uppfyllir móttökuskilmála til geymslu til lengri eða skemmri tíma, til umhleðslu, flokkunar eða annarrar meðhöndlunar. Frá veiðarfæragerðum fer veiðarfæraúrgangur til endurnotkunar, endurvinnslu, endurnýtingar eða förgunar.“ Umhverfisstofnun telur óljóst undir hvaða kringumstæðum móttækinn veiðarfæraúrgangur, sem uppfyllir skilmála, sé sendur til förgunar og telur það þarfnast úrskýringa.

Í 7. gr. sammingsdaga er fjallað um upplýsinga- og skýrslugjöf. Umhverfisstofnun bendir á að skv. d lið 13. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 skuli upplýsa um magn veiðarfæra sem innihalda plast sem sett voru á markað það árið sem og alls veiðarfæraúrgangs sem er safnað árlega. Umhverfisstofnun telur að skýrar mætti koma fram í 7. gr. að úrvinnsluaðilar veiti þessar upplýsingar árlega á skýran hátt með öðrum upplýsingum um ráðstöfun veiðarfæraúrgangs.

### **3. Kröfur móttökuskilmála og ábyrgð handhafa**

Í samningnum eru settir fram móttökuskilmálar veiðarfæraúrgangs á móttökustöðvar og er þeim lýst í I. viðauka. Þar er tekið fram 10% hámarks rakainnihald, hreinleikakröfur og flokkun veiðarfæra svo aðeins sé skilað inn því sem ekki fellur undir veiðarfæri sem innihalda plast skv. lögum. Umhverfisstofnun telur þurfa að koma skýrt fram í kynningarefni sammingsins hvaða efnistegundum skuli skila til úrvinnslu til að auðvelda handhöfum úrgangs fullnægjandi skil.

Fram kemur í gr. 4.2 sammingsdraga að ef veiðarfæraúrgangurinn uppfylli ekki móttökuskilyrði getur móttökustöð krafist handhafa úrgangs um greiðslu til að standa straum af kostnaði við nauðsynlega meðhöndlun til að gera úrganginn endurnýtanlegan. Umhverfisstofnun bendir á að ekki eru neinar slíkar hreinleikakröfur teknar fram í lögum nr. 162/2002 um úrvinnslugjald né er þekkt að sérstakt gjald sé tekið af handhöfum úrgangs annarra úrgangsflokka sem falla undir sjóðinn þegar hreinleikakröfur eru ekki uppfylltar. Í 3. mgr. 8. gr. laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald segir að handhafi úrgangs sé undanþeginn gjaldtöku. Umhverfisstofnun telur að úrvinnslan, sem skv. samningi

Þessum skuli vera á ábyrgð SFS og veiðarfæragerða, ætti að standa straum af kostnaði við alla meðhöndlun sem þörf er á svo úrgangurinn sé hæfur til endurnýtingar. Hér er þess gjalds krafist aukalega af handhafa við afhendingu á veiðarfæraúrganginum.

Umhverfisstofnun telur þar með að íþyngjandi kröfur séu settar á handhafa veiðarfæraúrgangs. Stofnunin telur þetta stuðla að því að minna af veiðarfæraúrgangi berist til endurvinnslu. Æskilegasta fyrirkomulagið væri að litlar kröfur væru til þess hvaða hluta veiðarfæra yrði skilað á móttökustöðvar, í hvaða ástandi þau væru og að ábyrgðin á að vinna frekar úrganginn (aðskilja, þurrka o.s.frv.) yrði hjá móttökuaðilum. Þessu tengt bendir Umhverfisstofnun á að í tilskipun (ESB) 2019/904 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið er tekið fram í aðfaraorði 25 að sjómenn ættu ekki að bera framlengda framleiðendaábyrgð líkt og framleiðendur.

Stofnunin bendir á að í tilskipun (ESB) 2019/904, um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið, er fjallað um að ríki skulu gæta þess að kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar sé sett upp á þann hátt að fjárhagslegur hvati skuli vera fyrir handhafa úrgangs til að koma með veiðarfæraúrgang í land til úrvinnslu til að koma í veg fyrir hverskyns aukins óbeinan kostnaðar fyrir þá. Umhverfisstofnun telur að heimild sammingsins til viðbótargjaldtöku við skil á veiðarfæraúrgangi sé ekki í takti við 23. aðfaraorð ofangreindrar tilskipunar.

#### **4. Móttökustöðvar**

Í nýjum samningi er tekið fram að móttökustöðvar fyrir veiðarfæraúrgang, reknar af SFS og veiðarfæragerðum, verði 14 talsins í öllum landshlutum. Umhverfisstofnun telur mjög til bóta að móttökustöðvum fjölgi á þennan hátt frá fyrri samningi þar sem eina móttökustöðin var í Reykjavík.

Umhverfisstofnun bendir á að þrátt fyrir fjölgun móttökustöðva getur enn verið löng vegalengd frá höfn til næstu móttökustöðvar. Kann það að verða íþyngjandi fyrir sjómenn sem landa í höfnum fjarri móttökustöðvum en þær eru settar upp í samræmi við rekstrarumhverfi útgerða og veiðarfæragerða. Þó eru t.a.m. stórar útgerðir staðsettar á Norðausturhorni landsins en þar eru engar móttökustöðvar skv. sammingsdrögum. Ekki er annað tekið fram í samningnum en að sá flutningur sé á kostnað handhafa úrgangs.

Umhverfisstofnun bendir á í tilskipun (ESB) 2019/883 um innviði hafna til móttöku á úrgangi frá skipum segir að ekki skuli grafa undan flokkun úrgangs sem hefur verið flokkaður um borð með því að móttökuinnviði skorti í löndunarhöfnum (17). Ennfremur er í 5. gr. fjallað um aðgengi að móttökustöðvum við hafnir, endurskoðun á móttökuaðstöðu og samráð við hafnaryfirvöld á hverjum stað svo móttaka veiðarfæraúrgangs sé í takti við þörf hverju sinni. Í sammingsdrögum er tekið fram að staðsetning og fjöldi móttökustöðva hverju sinni er háð breytingum á rekstrarumhverfi veiðarfæragerða og útgerða. Stofnunin telur að taka ætti einnig fram að tekið sé tillit til rekstrarumhverfis annarra notenda veiðarfæra og að slíkt sé ákveðið í samráði við hafnaryfirvöld í takti við ofangreinda tilskipun.

Umhverfisstofnun bendir á að hægt væri að koma til móts við smábátaeigendur með því að hafa móttökustaði veiðarfæraúrgangs nálægt fiskmörkuðum á þeim landssvæðum þar sem meira en 50-100 km eru í næstu móttökustöð SFS og veiðarfæragerða. Þá bendir

stofnunin einnig á að hægt er að fara í samstarf við þau sveitarfélög sem hafa áhuga á að draga úr því magni veiðarfæraúrgangs sem endar á urðunarstöðum í þeirra umsjá.

Umhverfisstofnun telur bestu uppsetninguna vera á þann hátt að í löndunarhöfnum væri komið upp sérmerktum gámum fyrir veiðarfæraúrgang sem væru, skv. samningi þessum, reknir af SFS og veiðarfæragerðum. Í þá gáma væru handhöfum heimilt að skila öllum veiðarfæraúrgangi þeim að kostnaðarlausu. Þeir gámar væru tæmdir reglulega og úrganginum komið í næstu móttökustöð til meðhöndlunar (þurrkun, flokkun og hreinsun) og síðan komið í endurvinnslu. Væri það fyrirkomulag, að mati stofnunarinnar, í takti við markmið framlengdrar framleiðendaábyrgðar og ofangreindra tilskipana. Þannig væru SFS og veiðarfæragerðir að skuldbinda sig til að fjármagna úrvinnslu veiðarfæraúrgangsins án íþyngjandi krafa á handhafa úrgangs um flokkun, hreinleika og flutning úrgangsins. Kerfi sem þetta væri líklegt til að stórauka söfnunarhlutfall, og þar með endurvinnsluhlutfall, veiðarfæraúrgangs á Íslandi að mati Umhverfisstofnunar.

## 5. Plastmengun

Í gr. 6.1 segir að: „*SFS og veiðarfæragerðir skuldbinda sig til að styðja með virkum hætti við aðgerðir sem miða að því að sporna við plastmengun í hafi og á ströndum, s.s. strandhreinsunarverkefni.*“ Umhverfisstofnun telur rétt að hér séu einnig tekin fram hreinsunarverkefni á hafi með það að markmiði að fjarlægja drauganet (e. ghost gear). Þessu tengt má benda á að Ísland hefur gerst aðili að Global Ghost Gear Initiative.

## Niðurlag

Umhverfisstofnun tekur fram að gerð nýs samnings Úrvinnslusjóðs, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi og veiðarfæragerða er öllum aðilum til framdráttar. Stofnunin telur skýrt að yfirlýst markmið nýs samnings sé að uppfylla kröfur nýrra laga um hringrásarhagkerfi, Evróputilskipana um framleiðendaábyrgð fyrir veiðarfæri sem innihalda plast og aukna áherslu á umhverfismál. Umhverfisstofnun telur ljóst að fram að þessu hefur of mikið magn (um helmingur) veiðarfæraúrgangs, sem fellur til á hverju ári, farið í förgun í stað endurvinnslu. Að mati stofnunarinnar er það vegna þess að uppsetning kerfisins hefur verið of íþyngjandi fyrir handhafa úrgangsins þar sem fjárhagslega hagstæðari leið hefur verið að greiða fyrir urðun í stað endurvinnslu þó svo endurvinnslumöguleikar veiðarfæraúrgangs séu að jafnaði miklir.

Umhverfisstofnun telur jákvætt að sett hafi verið markmið um söfnunarhlutfall veiðarfæra og að móttökustöðvum þeirra hafi verið fjölgað til muna. Að því sögðu telur stofnunin að enn kunni fyrirbyggjandi samningur ekki að ná utan um allan veiðarfæraúrgang sem fellur til án aðgerða og kostnaðar handhafa úrgangs. Að mati stofnunarinnar kann þetta að verða íþyngjandi sérstaklega fyrir smábátaeigendur sem ekki hafa aðkomu að samningum. Ef ekki næst að tryggja hagsmuni allra notenda veiðarfæra telur stofnunin að erfitt verði að ná tilskildum markmiðum, 80% söfnunarhlutfalli, og herra endurvinnsluhlutfalli en hefur verið. Stofnunin telur ekki í samræmi við þær evróputilskipanir sem vísað hefur verið til að handhafar úrgangs þurfi að leggja út fyrir flutningskostnaði til að koma veiðarfæraúrgangi á móttökustöðvar.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að í samþykktum samningi sé skýrt að:

- ábyrgð SFS og veiðarfæragerða sé til að tryggja útvinnslu alls þess veiðarfæraúrgangs sem fellur til á landinu en ekki aðeins þess veiðarfæraúrgangs sem komið er í móttökustöðvar,
- aðilum utan SFS sé einnig gert að skila sínum veiðarfæraúrgangi á móttökustöðvar þeim að kostnaðarlausu,
- flutningur veiðarfæraúrgangs til móttökustöðva sé fjármagnaður af SFS og veiðarfæragerðum skv. samningi þessum svo sá kostnaður leggist ekki aukalega á handhafa veiðarfæraúrgangs eða að auðveldað sé fyrir handhafa að koma veiðarfæraúrgangi til úrvinnslu honum að kostnaðarlausu t.a.m. með fjölgun móttökugáma á löndunarhöfnum,
- flokkun, þurrkun og hreinsun veiðarfæraúrgangs sé fjármagnað af SFS og veiðarfæragerðum skv. samningi þessum eða dregið sé úr íþyngjandi móttökuskilmálum, svo forsendur skila séu í takti við aðra úrgangsflokka laga nr. 162/2002, og hvatt sé til aukinnar söfnunar og úrvinnslu veiðarfæraúrgangs,
- samningsaðilar skuldbindi sig til taka þátt í hreinsunarverkefnum á hafi til að fjarlægja drauganet.

Virðingarfyllst

Rakel Kristjánsdóttir  
sérfræðingur

Frigg Thorlacius  
lögfræðingur