

Úrvinnslusjóður
b/t Ólafur Kjartansson
Suðurlandsbraut 24
108 Reykjavík

Reykjavík, 21. september 2021
UST202107-032/R.K.
08.14.00

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

Vísað er til umsagnar sem Umhverfisstofnun skilaði þann 17. ágúst sl. um drög að samningi Úrvinnslusjóðs (ÚVS) við Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) og veiðarfæragerða um úrvinnslu veiðarfæra sem innihalda plast. Í kjölfarið óskuðu ÚVS og SFS eftir fundi með Umhverfisstofnun til að fara yfir efni umsagnarinnar. Í kjölfarið skilaði SFS erindi til Umhverfisstofnunar, þann 9. september sl., sem stofnunin bregst við í þessari viðbótarumsögn.

Umhverfisstofnun þakkar útskýringar SFS á efni umsagnar stofnunarinnar en stofnunin telur efni sinnar fyrri umsagnar standa að mestu leyti en að viðbrögð SFS við henni bendi til þess að skilningur stofnunarinnar og SFS sé ekki sá sami á því hvar ábyrgð ber að felast í kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar á veiðarfærum sem innihalda plast. Við frekari greiningu á tilskipun (ESB) 2019/904 um varnir gegn áhrifum ákveðinna vara sem innihalda plast á umhverfið og markmiðum laga nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, vill Umhverfisstofnun bæta við athugasemdum í umsögn þessari.

Umhverfisstofnun stendur við upprunalegu afstöðu sína um að ekki sé æskilegt að smábátæigendur (Landsamband smábátæigenda) séu ekki aðilar að samningum en þeim sé engu að síður skylt að taka þátt í kerfinu án þess að hafa aðkomu að ákvæðum samningsins né tækifæri til að rifta samningnum.

1. Tímabundinn samningur

Í ljósi þeirrar reynslu sem hlotist hefur af núgildandi samningi, um úrvinnslu veiðarfæra (úr gerviefnum) á milli Úrvinnslusjóðs og SFS (þá LÍÚ) sem var ótímabundinn, þá telur Umhverfisstofnun brýnt að samningur þessi verði gerður tímabundinn til ekki meira en fimm ára. Núgildandi samningur tók gildi árið 2006 og hefur því verið í gildi í 15 ár. Á þeim tíma hafa hópar, sem ekki eru aðilar að samningnum en hafa engu að síður átt hagsmuna að gæta, kallað eftir endurskoðun samningsins vegna ýmissa atriða sem viðkomandi aðilar telja aðfinnsluvert. Sem dæmi vísar Umhverfisstofnun í þessu samhengi í fundargerð 65. fundar verkefnastjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um

aukna hagsmunagæslu í úrgangsmálum, en í 6. lið segir: „Því eins og farið var yfir þá eru sveitarfélögin í takmarkaðri aðstöðu til að fara fram á uppsögn samningsins ef kæmi til þess að hallaði á sveitarfélögin við meðhöndlun á veiðarfæraúrgangi framvegis.“

Stofnunin telur að með því að hafa samninginn tímabundinn, sýni aðilar samningsins ábyrgð og vilja sinn til þess að gera vel í úrgangsmálum veiðarfæra sem innihalda plast. Með því að tímabinda samninginn er hægt, að loknum samningstíma, að meta reynslu endurbættis kerfis, tryggja aðkomu hagsmunaaðila og meta hvort kerfið uppfylli forsendur undanþágu veiðarfæra sem innihalda plast frá úrvinnslugjaldi. Þá er gefinn möguleiki á að meta m.a. árangur söfnunar, útreikning söfnunar og árangur ábyrgrar skráningar á efni sem farið hefur í endurvinnslu. Þá er einnig gefin kostur á að meta árangur þeirra góðu og þörfu viðbóta sem bæta skal við samninginn frá fyrri samningi frá árinu 2005 sem listað er upp í 2. lið svarerindis SFS.

Í erindi SFS kemur fram að *samtökin taka fram að ef samkomulag næst þá stendur til að endurmeta framgang/virkni kerfisins á næstu árum og bregðast við og leysa þau vandamál sem óhjákvæmilega geta komið upp. Samtökin hafa þegar átt fund með Hafnasambandi Íslands og óskað eftir góðu samstarfi við framkvæmd og upplýsingagjöf um samninginn. Forsenda fyrir árangri er fræðsla um kerfið. Það er mikilvægt að hafnir þekki ferla og geti leiðbeint þeim sem ekki vita hvað á að gera. Kerfið mun virka best ef allir ganga í takt.* Umhverfisstofnun telur framangreint til fyrirmyndar og hvetur samningsaðila að sýna fram á framangreint með því að binda samninginn til að hámarki fimm ára. Stofnunin telur að það sýni að vilji er til að bæta kerfið á næstu árum í sátt við alla hagsmunaaðila. Þannig sé hægt að stuðla að því að markmið framlengdrar framleiðendaábyrgðar verði uppfyllt skv. tilskipunar (ESB) 2019/904 og laga nr. 162/2002.

2. Skilgreining á hvaða veiðarfæri falla undir samninginn

Með breytingarlögum nr. 103/2021 (taka gildi 1. janúar 2023) þar sem þremur lagabálkum var breytt í þeim tilgangi að stuðla að innleiðingu hringrásarhagkerfis verður skilgreiningu á veiðarfærum sem falla undir Úrvinnslusjóð breytt úr „veiðarfæri úr gerviefnum“ í „veiðarfæri sem innihalda plast“. Um er að ræða þýðingu úr tilskipun (ESB) 2019/904 sem talar um „fishing gear containing plastic“. Umhverfisstofnun vekur athygli á því að í tilskipuninni er skýrt tekið fram að um er að ræða veiðarfæri sem innihalda plast en ekki veiðarfæri sem eru úr plasti. Þar með nær skilgreiningin yfir stóran hluta veiðarfæra því þau þurfa aðeins að innihalda plast, meðal annarra efna, til að falla undir breytt lög nr. 162/2002.

Við áður nefnda lagabreytingu nr. 103/2021 var skilgreiningu á veiðarfærum bætt við 3. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og verða skilgreind sem *hver sá hlutur eða hluti af búnaði sem er notaður við fiskveiðar eða í lagareldi til að einangra, fanga eða ala líffræðilegar auðlindir hafsins eða sem flýtur á yfirborði hafsins og er notað með það fyrir augum að laða að og fanga eða ala slíkar líffræðilegar auðlindir hafsins.* Um er að ræða þýðingu á 4. tl. 3. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 á skilgreiningu á „fishing

gear“. Í íslenskri löggjöf er því miðað við framangreinda skilgreiningu á veiðarfærum. Ef veiðarfærin teljast vera úrgangur þá er um að ræða veiðarfæraúrgang.

Tilskipunin er skýr hvað veiðarfæraúrgang varðar og hvað varðar tilgang kerfis framlengdrar framleiðendaábyrgðar þar sem skilgreint er sérstaklega hvað fellur undir „veiðarfæraúrgang“ eða „waste fishing gear“, sbr. 5. tl. 3. gr. tilskipunarinnar. Stofnunin bendir sérstaklega á síðustu setningu skilgreiningarinnar á veiðarfæraúrgangi sem segir að veiðarfæraúrgangur sé veiðarfæri sem teljast úrgangur skv. skilgreiningu tilskipunarinnar (sama og skilgreining laga nr. 55/2003) en tekur fram að það sé: *including all separate components, substances or materials that were part of or attached to such fishing gear when it was discarded, including when it was abandoned or lost*. Þar með er ljóst að tilskipunin á við alla parta veiðarfæra þegar þau verða að úrgangi. Umhverfisstofnun telur að samningurinn ætti því að ná til úrvinnslu allra parta veiðarfæraúrgangs ef hann inniheldur plast, líka þeirra hluta hans sem ekki eru úr plasti s.s. ýmiss konar gúmmí, festingar, vírar o.fl. Móttökustöðvar SFS og veiðarfæragerða ættu því að taka á móti veiðarfærum sem innihalda plast í heilu lagi og ábyrgjast úrvinnslu allra þeirra hluta sem þau eru saman sett úr, plastefna auk annarra efna.

Að mati Umhverfisstofnunar gengur það þvert á markmið tilskipunarinnar og innleiðingu hringrásarhagkerfis á Íslandi að skylda handhafa úrgangs til að aðgreina veiðarfærin sjálfir í sundur þannig að íhlutir og partar þeirra sem ekki eru úr plasti verði eftir í höfninni og hafi ekki farveg til úrvinnslu. Stofnunin telur ljóst að veiðarfærin, með öllum sínum aukahlutum, ættu að falla undir framlengda framleiðendaábyrgð og undir samninginn ef þau innihalda plast þó svo það sé bara að hluta til.

Umhverfisstofnun telur því framsetningu sína, á raun endurnýtingarhlutfalli veiðarfæraúrgangs út frá urðunartölum, nær rauveruleikanum en SFS heldur fram í erindi sínu, þar sem lang stærstur hluti veiðarfæra, sem sveitarfélög hafa setið uppi með á urðunarstöðum, falla undir framangreinda skilgreiningu veiðarfæri sem innihalda plast. Stofnunin fellst þó á útskýringar í erindi SFS um að sum veiðarfæri hafi engan annan farveg en förgun með urðun. Stofnunin telur þó að á næstu árum og áratugum ætti hvati að liggja í að fasa út slík efni þannig að veiðarfæri sett á markað verið með öllu endurvinnanleg.

Umhverfisstofnunar tekur undir með því sem fram kemur í erindi SFS um að endurvinnanleiki veiðarfæra breytir því ekki að tekið er á móti öllum veiðarfæraúrgangi á móttökustöð og honum tryggð viðeigandi úrvinnsla. Að þessu leyti bendir stofnunin á að handfæraveiðaúrgangur fellur einnig undir skuldbindingar SFS og veiðarfæragerða óháð endurvinnanleika þeirra.

Stofnunin telur að skýr drög að upplýsingablaði sem sýnir inntak móttökuskilmála, þ.e. hvaða veiðarfæri falla undir samninginn, ætti að fylgja með í viðauka samningsdaga fyrir samþykkt en ekki eftir að samningurinn tekur gildi líkt og stefnt er að skv. erindi SFS.

Stofnunin telur ljóst skv. markmiðum tilskipunarinnar og breytingarlaga nr. 130/2021 til innleiðingar á hringrásarhagkerfi, eigi kerfið að verka á þann hátt að 1) hvati sé fyrir handhafa veiðarfæraúrgangs til að skila veiðarfæraúrgangi í land, 2) að þegar veiðarfæraúrgangur kemur í land sé farleið fyrir hann í úrvinnslu tryggð þannig að ekkert

verði eftir, 3) að sú úrvinnsla sé handhöfum úrgangs gjaldfrjáls. Þar með telur Umhverfisstofnun að samningurinn á milli Úrvinnslusjóðs og SFS og veiðarfæragerða ætti að endurspeгла alla þrjá framangreinda liði og að bæta ætti við samninginn skilgreiningu á hvers konar veiðarfæri falla undir samninginn. Að mati stofnunarinnar ætti sú skilgreining að vera þýðing á hugtakinu veiðarfæraúrgangur, (en. waste fishing gear) eins og skilgreint er í tilskipun (ESB) 2019/904, sem inniheldur plast.

Umhverfisstofnun mun senda tillögu til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir með viðbót skilgreiningar á veiðarfæraúrgangi skv. skilgreiningu tilskipunar (ESB) 2019/904 um varnir gegn áhrifum ákveðinna vara sem innihalda plast á umhverfið. Þá mun stofnunin einnig leggja fram tillögu að breytingu laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald þannig að í grein sem heimilar niðurfellingu á úrvinnslugjaldi sé vísað í skilgreiningu veiðarfæraúrgangs sem inniheldur plast og að sú skilgreining sé ekki tengd tollskrárnúmerum í viðauka XVII. Ef tenging við tollskrárnúmer verður ekki afnumin í lögnum telur stofnunin að þau ættu að vera endurskoðuð til að ná yfir allt það efni sem fellur undir skilgreiningu á veiðarfærum sem innihalda plast.

3. Skyldur og kostnaður sem fellur á handhafa og eða hafnir

Á næstu mánuðum verður Íslandi gert skylt að innleiða tilskipun (ESB) nr. 2019/883 um innviði hafna til að taka við úrgangi frá skipum. Umhverfisstofnun telur brýnt að samningur þessi sé í góðu og skýru samræmi við framangreinda tilskipun. Samkvæmt 8. gr. tilskipunarinnar eiga aðildaríki að tryggja að kostnaður vegna móttökuástöðu í höfnum fyrir móttöku og meðhöndlun á úrgangi frá skipum, annar en farmleifar, sé innifalin í hafnargjöldum. Þessi kostnaður inniheldur þau atriði sem talin eru upp í viðauka 4 í tilskipuninni, þ.m.t. er kostnaður vegna móttöku og flutnings úrgangs frá höfninni til loka meðhöndlunar. Tekið er mið af skilgreiningu á úrgangi í 9. tölulið reglugerðar 1 í MARRPOL samningnum en þar kemur fram að veiðarfæri falla undir skilgreiningu á úrgangi.

Fram kemur í erindi SFS að samtökin *telja að gera verði greinarmun á þeim skyldum sem hvíla á sveitarfélögum til móttöku úrgangs og þeim skyldum sem fyrirtæki og atvinnugreinar undirgangast á grundvelli samnings skv. 3. gr. 8. gr. laga nr. [162]/2002 um úrvinnslugjald. Ekki er hægt að gera þær kröfur til ábyrgðaraðila slíks samnings að þeir undirgangist sömu kröfur og gerðar eru til sveitarfélaga um móttöku- og úrvinnslu almenns úrgangs.* Umhverfisstofnun tekur undir framangreint en telur ekki skýrt í fyrirliggjandi samningsdrögum hverjar séu skyldur hafna til að taka á móti veiðarfæraúrgangi sem inniheldur plast sem er undir framlengdri framleiðendaábyrgð. Umhverfisstofnun telur hins vegar skýrt í 9. mgr. 8. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 sem segir: *With regard to the extended producer responsibility schemes established pursuant to paragraph 8 of this Article, Member States shall ensure **that the producers of fishing gear containing plastic cover the costs of the separate collection of waste fishing gear containing plastic that has been delivered to adequate port reception facilities in accordance with Directive (EU) 2019/883 or to other equivalent collection systems that fall outside the scope of that Directive and the costs of its subsequent transport and***

treatment. *The producers shall also cover the costs of the awareness raising measures referred to in Article 10 regarding fishing gear containing plastic.*

Umhverfisstofnun telur það ekki í takti við markmið kerfisins, sbr. ofangreinda grein tilskipunarinnar, ef höfnum er skylt fjármagna innviði til móttöku á veiðarfæraúrgangi sem inniheldur plast þar sem skýrt er að kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar á að ná til fjármögnunar á sérstakri söfnun og á flutningi og meðhöndlun þess úrgangs sem undir kerfið fellur.

Stofnunin telur skynsamlegt að samningurinn sé endurskoðaður innan þriggja til fimm ára með breyttum skyldum íslenskra hafna við móttöku á úrgangi. Tengist það gjaldtöku hafna fyrir móttöku m.a. veiðarfæraúrgangs sem inniheldur plast og flutning hans til móttökustöðva ef þær eru ekki nærri. Umhverfisstofnun telur óábyrgt að staðfesta ótímabundinn samning þar sem óvissa er til staðar um samræmi hans og evrópulöggjafar (m.t.t. gjaldtökuskyldu hafna) sem ber að innleiða á Íslandi á næstu misserum og þann ramma sem sveitarfélög og hafnir eru að setja sér í úrgangsstjórnun sinni.

Umhverfisstofnun telur að allur kostnaður sem gert er ráð fyrir að falli ekki á SFS og veiðarfæragerðir við söfnun, móttöku, flutning og meðhöndlun veiðarfæraúrgangs ætti að vera skýrt tekinn fram í samningnum. Stofnunin telur grundvallaratriði að allur kostnaður sem kann að falla á úrgangshafa (sem geta verið utan SFS), sveitarfélög og/eða hafnar þurfi að liggja fyrir við undirritun samningsins. Þar á meðal er kostnaður á handhafa veiðarfæraúrgangs sem stenst ekki móttökuskilmála en slíkt ætti að vera í gjaldskrá í viðauka samningsins að mati stofnunarinnar. Umhverfisstofnun telur að slíkt gjald geti haft töluverð áhrif á söfnunina og gildi þessa samnings í víðum skilningi.

4. Annað

Samkvæmt kynningu SFS þann 31. ágúst sl. hafa tilteknir aðilar SFS ráðstafað sínum úrgangi með því að flytja hann sjálfir erlendis til meðhöndlunar. Umhverfisstofnun er ekki með upplýsingar um þennan útflutning úrgangs og tekur fram að allir aðilar sem flytja úrgang erlendis til meðhöndlunar þurfa að skrá upplýsingar um meðhöndlunina í gagnagátt stofnunarinnar skv. 19. gr. laga nr. 55/2003. Stofnunin telur einnig æskilegt að SFS stuðli að þessa upplýsingagjöf og að um hana sé fjallað í samningnum við ÚVS.

Í erindi SFS kemur fram að samtökin geti ekki skuldbundið sig til að tryggja úrvinnslu veiðarfæraúrgangs sem ekki ratar inn í úrvinnslukerfið þ.e. á móttökustöðvar. Stofnunin tekur ekki undir með SFS um að þeirra ábyrgð, skv. samningnum, nái aðeins til þess efnis sem kemur á móttökustöðvar og nái ekki til kostnaðar á flutningi efnisins frá höfnum í úrvinnslu. Stofnunin telur að úrvinnslugjald eigi að ná yfir framangreint og að skýrt sé í framangreindri 1. mgr. 9. tl. 8. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 um að það sé markmið kerfisins.

Umhverfisstofnun telur að fullyrðing SFS að kerfið sé erfitt í framkvæmd, m.t.t. söfnunar í höfnum, þar sem erfitt hefur reynst að halda úti gámum fyrir sérsöfnun veiðarfæraúrgangs, sé ekki ástæða til þess að færa ábyrgðina og kostnaðinn á flutning efnisins yfir á aðra en SFS og veiðarfæragerðir, þ.e. sveitarfélögin. Fram kemur í erindi SFS að samtökin telja að notkun gáma myndi vinna gegn markmiðum samningsins og

draga úr hvata handhafa efnis til að skila *flokkuðu efni* frá sér og draga þar með úr endurvinnanlegu efni. Umhverfisstofnun bendir á um er að *ræða söfnun alls efnis* sem fellur undir samninginn óháð endurvinnanleika. Stofnunin telur að gámar í hverri höfn auðveldi handhöfum skil á veiðarfæraúrgangi sem fellur undir samninginn og að meira af efni komist í úrvinnslu. Það verði hins vegar til þess að kostnaðurinn við flokkun sé á samningsaðilum í stað handhafa. Stofnunin telur að með samningnum séu SFS og veiðarfæragerðir að skuldbinda sig til að leggja út allan kostnað fyrir úrvinnslu veiðarfæraúrgangs sem inniheldur plast. Innan þess ætti að vera kostnaður á söfnun, flutningi og meðhöndlun veiðarfæraúrgangs sem fellur undir samninginn að mati Umhverfisstofnunar. SFS tekur fram í erindi sínu að handhafa úrgangs er í sjálfsvald sett hvort hann vilji standa að flokkun sjálfur eða greiða fyrir það tilskilið gjald. Stofnunin bendir á að það gjald á ekki að vera lagt á handhafa við skil á veiðarfæraúrgangi heldur að falla undir framangreindar skuldbindingar SFS og veiðarfæragerða. Umhverfisstofnun telur að þar sem öll veiðarfæri eru í dag undanskilin úrvinnslugjaldi séu markmið laganna aðeins uppfyllt ef samningsaðilar eru skuldbundnir til að standa undir öllum þeim kostnaði sem felst í úrvinnslu veiðarfæra sem innihalda plast, frá því að þau falla til sem úrgangur í höfnum landsins þar til þeim er komið til lokameðhöndlunar.

5. Niðurstaða

Umhverfisstofnun telur rétt að í samningnum verði tekið skýrt fram hvaða veiðarfæri falli undir samninginn og að hann sé gerður tímabundinn til að hámarki fimm ára. Stofnunin leggur til eftirfarandi breytingar á drögum samningsins áður en hann er staðfestur af ráðherra sbr. 3. mgr. 8. gr. laga nr. 162/2002.

3. gr. Skilgreiningar

3.1

- i. „**Veiðarfæraúrgangur**“ eru öll veiðarfæri, skv. skilgreiningu um veiðarfærum, í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir með breytingarlögun nr. 103/2021, sem teljast til úrgangs skv. skilgreiningu laga nr. 55/2003. Þar með talið allir aðskildir hlutar veiðarfæra, efni eða íhluti sem voru hluti af eða fastir við veiðarfærin þegar þau urðu að úrgangi, þegar þau voru yfirgefin eða þeim týnt.

Þau veiðarfæri sem falla undir samninginn eru öll veiðarfæri sem falla undir ofangreinda skilgreiningu veiðarfæraúrgangs ef það inniheldur plast skv. skilgreiningu plasts í 1. tl. 3. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904.

10.gr. Gildistími, endurskoðun og uppsögn

- 10.1 Samningur þessi tekur gildi frá og með undirritun og **gildir í að hámarki fimm ár** frá undirritun.

Auk þess þarf að mati Umhverfisstofnunar að hafa eftirfarandi skýrt í samningnum:

- Verðskrá kostnaðar sem fellur á handhafa veiðarfæraúrgangs sem inniheldur plast ef hann stenst ekki móttökuskilmála,
- Hvernig framlengd framleiðendaábyrgð á veiðarfæraúrgangi sem inniheldur plast sé tryggð þannig að enginn kostnaður fellur á sveitarfélög og/eða hafnir við móttöku og flutning veiðarfæraúrgangs, sem fellur undir kerfið, frá höfninni til úrvinnslu.

Umhverfisstofnun telur fyrirbyggjandi drög samnings ÚVS við SFS og veiðarfæragerðir ekki þjóna markmiðum laganna um úrvinnslugjald (með breytingarlögun nr. 103/2021) þar sem ekki er skýrt hvað fellur undir samninginn sem verður til þess að hluti veiðarfæra eða heil veiðarfæri eru skilin eftir í höfnum landsins án skýrrar úrvinnsluleiðar.

Lög um úrvinnslugjald eru skýr þar sem fram kemur í 4. mgr. 8. gr. að *skv. 3. mgr. skal koma fram verklýsing þar sem m.a. eru upplýsingar um söfnun, flutninga, meðhöndlun úrgangs, ráðstöfun hans, umsjón og stjórnun, upplýsingasöfnun og skýrslugjöf.* Umhverfisstofnun telur þetta ekki uppfyllt í fyrirbyggjandi drögum að samningi. Stofnunin telur að með óbreyttum drögum samningsins séu forsendur fyrir undanþáguákvæði 3. mgr. 8. gr. laga nr. 162/2002 ekki uppfylltar.

Virðingarfyllt,

Rakel Kristjánsdóttir
sérfræðingur

Frigg Thorlacius
lögfræðingur