

Frumvarp til laga

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

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Við 2. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvæði laga þessara um plastvörur ná til starfsemi sem felur í sér að vörur úr plasti eru settar á markað og til starfsemi sem felur í sér sölu eða aðra afhendingu á vörum í atvinnuskyni.

2. gr.

Við 3. gr. laganna bætast fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Plast er efniviður sem samanstendur af fjölliðu, eins og hún er skilgreind í reglugerð um skráningu, mat, leyfisveitingu og takmarkanir að því er varðar efni (REACH), sem íblöndunarefnum eða öðrum efnum kann að hafa verið bætt við og sem getur nýst sem aðalbyggingarefni fullunninnar vöru, þ.m.t. er plast sem getur brotnað niður með eðlisfræðilegu, lífrænu niðurbroti en undanskildar eru náttúrulegar fjölliður sem hefur ekki verið breytt með efnafræðilegum aðferðum.

Einnota plastvara er vara sem er gerð úr plasti að öllu leyti eða að hluta til og sem er ekki hugsuð, hönnuð eða sett á markað til að fara, á vistferli sínum, í gegnum margar ferðir eða hringrásir þar sem henni er skilað aftur til framleiðanda til enduráfyllingar eða endurnotkunar í sama tilgangi og hún var hugsuð til.

Plast sem er niðurbrotanlegt með oxun er efniviður úr plasti sem inniheldur íblöndunarefni sem leiða til þess, með oxun, að plastefnið sundrast í öragnir eða til efnafræðilegs niðurbrots.

Setja á markað er þegar vara er í fyrsta sinn afhent hér á landi í atvinnuskyni til dreifingar, neyslu eða notkunar, hvort sem það er gegn greiðslu eða án endurgjalds.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. 7. tölul. orðast svo: plastvörur, m.a. um merkingar einnota plastvara, gerð og samsetningu einnota plastvara og töluleg markmið fyrir söfnun til endurvinnslu á veiðarfæraúrgangi sem inniheldur plast.
- b. Á eftir skammstöfuninni „þ.m.t.“ í 10. tölul. kemur: töluleg markmið um notkun burðarpoka úr plasti.

4. gr.

Við 37. gr. d. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Einnota plastvörur, sem nánar er kveðið á um í reglugerð sbr. 5. gr., sem settar eru á markað skulu bera áberandi, auðlæsilega og óafmáanlega merkingu á umbúðum, eða á vörunni sjálfri, til upplýsingar fyrir neytendur. Í tilfalli tóbaksvara skal merkingin koma til viðbótar áskildri merkingu samkvæmt lögum um tóbaksvarnir.

5. gr.

Við X. kafla A. laganna bætast þrjár nýjar greinar, 37. gr. e. – 37. gr. g., ásamt fyrisögnum og orðast svo:

a. (37. gr. e.)

Bann við að setja tiltekna plastvörur á markað.

Óheimilt er að setja á markað allar vörur úr plasti sem er niðurbrotanlegt með oxun. Jafnframt er óheimilt að setja á markað eftirfarandi einnota plastvörur:

- a. baðmullarpinna, nema þeir falli undir lög um lækningatæki,
- b. hnífapör (gafflar, hnífar, skeiðar, matprjónar),
- c. diska,
- d. sogrör, nema þau falli undir lög um lækningatæki,
- e. hræripinna fyrir drykkjarvörur,
- f. prik sem ætluð eru til að festa við blöðrur og sem halda þeim uppi, nema blöðrur til notkunar í iðnaði eða annarri atvinnustarfsemi og ekki eru ætlaðar til dreifingar til neytenda, þ.m.t. búnaður á slík prik,
- g. matarílát úr frauðplasti, með eða án loks, sem ætluð eru undir matvæli til neyslu á staðnum, annaðhvort á sölustað eða annars staðar, sem er alla jafna neytt beint úr ílátinu og eru tilbúin til neyslu án frekari tilreiðslu, s.s. eldunar, suðu eða hitunar, þ.m.t. matarílát sem eru notuð undir skyndibita eða aðra máltíð sem er tilbúin til neyslu á staðnum,
- h. drykkjarílát úr frauðplasti, þ.m.t. tappar þeirra og lok, og
- i. bolla fyrir drykkjarvörur úr frauðplasti, þ.m.t. lok þeirra.

b. (37. gr. f.)

Afhending tiltekinna einnota plastvara.

Í því skyni að minnka notkun einnota plastvara er óheimilt að afhenda eftirfarandi einnota plastvörur án endurgjalds á sölustöðum vara:

- a. bolla fyrir drykkjarvörur, þ.m.t. lok þeirra, og
- b. matarílát, með eða án loks, sem ætluð eru undir matvæli til neyslu á staðnum, annaðhvort á sölustað eða annars staðar, sem er alla jafna neytt beint úr ílátinu og eru tilbúin til neyslu án frekari tilreiðslu, s.s. eldunar, suðu eða hitunar, þ.m.t. matarílát sem notuð eru undir skyndibita eða aðra máltíð sem er tilbúin til neyslu á staðnum en að undanskildum umbúðum sem ætlaðar eru til að vefja utan um matvæli.

Gjaldið skal vera sýnilegt á kassakvittun.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð ákvæði um frekari ráðstafanir sem ætlað er að minnka notkun einnota plastvara sbr. 1. mgr., s.s. töluleg markmið um að minnka notkun þeirra og frekari skyldur í tengslum við sölu eða afhendingu einnota plastvara, t.d. ráðstafanir sem ætlað er að styðja við notkun endurnotanlegra valkosta í stað einnota plastvara.

c. (37. gr. g.)

Gerð og samsetning einnota plastvara.

Einnota drykkjarílát úr plasti, sem nánar er kveðið á um í reglugerð sbr. 5. gr., sem eru með tappa eða lok úr plasti er einungis heimilt að setja á markað ef tappinn, eða lokið, er áfastur ílátinu á meðan fyrirhuguð notkun þess stendur yfir.

Einnota flöskur fyrir drykkjarvörur úr plasti sem settar eru á markað skulu gerðar að lágmarkshluta úr endurunnu plasti, eftir því sem nánar er kveðið á um í reglugerð sbr. 5. gr.

d. Fyrirsögn kaflans verður: **Burðarpokar og plastvörur.**

6. gr.

Við 51. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 3. mgr. og orðast svo:

Til framfylgdar ákvæðum laganna um plastvörur skal Umhverfisstofnun m.a.:

1. hafa eftirlit með markaðssetningu, afhendingu, merkingum og gerð og samsetningu plastvara sbr. 2. mgr. 37. gr. d., 37. gr. e., 37. gr. f. og 37. gr. g. með samræmdum hætti á landinu öllu, og
2. útbúa eftirlitsáætlun fyrir eftirlit með plastvörum sbr. 1. tölul. sem gildir fyrir landið allt og gæta sérstaklega að hagkvæmni í eftirliti og fyrirbyggja tvíverknað og skörun eftir því sem frekast er unnt.

7. gr.

Á eftir 63. gr. laganna kemur ný grein, 63. gr. a., ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Stöðvun markaðssetningar á vöru.

Umhverfisstofnun er heimilt að stöðva markaðssetningu plastvöru sem uppfyllir ekki skilyrði laga þessara eða reglugerða settra samkvæmt þeim. Í þessu felst m.a. að Umhverfisstofnun getur tekið úr sölu eða dreifingu eða innkallað tiltekna plastvörur varanlega og lagt hald á slíkar vörur. Enn fremur er heimilt að krefjast þess að birgir fargi viðkomandi plastvöru með öruggum hætti eða afturkalli vöruna eða geymi þar til bætt hefur verið úr ágöllum.

8. gr.

Við 1. mgr. 67. gr. laganna bætist nýr töluliður, 6. tölul., sem verður svohljóðandi: 6. plastvörur, sbr. 2. mgr. 37. gr. d., 37. gr. e., 1. mgr. 37. gr. f. og 37. gr. g.

9. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 3. júlí 2021, nema ákvæði 1. efnismgr. c-liðar 5. gr. (1. mgr. 37. gr. g.) sem öðlast gildi 3. júlí 2024.

10. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum:*
 - a. Á eftir orðunum „og mat á gagnsemi tiltekinna ráðstafana“ í 2. mgr. 5. gr. kemur: þ.m.t., eftir atvikum, eru ráðstafanir sem kveðið er á um í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lúta að plastvörum.

- b. Á eftir orðunum „Í áætluninni skal jafnframt fjalla um úrgangsförvarnir“ í 1. mgr. 6. gr. kemur: og, eftir atvikum, ráðstafanir sem kveðið er á um í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lúta að plastvörum.
- c. Við 1. mgr. 24. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Beina skal upplýsingagjöf og fræðslu sérstaklega að plastvörum sbr. ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er lúta að plastvörum, s.s. um möguleika neytenda til að nota endurnotanlegar vörur í stað einnota vara, um söfnunarkerfi sem til staðar eru fyrir plastvörur, um áhrif þess á umhverfið að fleygja rusli á víðavangi og áhrif annarrar ófullnægjandi meðhöndlunar plastvara þegar þær eru orðnar að úrgangi og um áhrif þess að losa plastvörur í fráveitu eftir notkun.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið var samið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs.

Meginmarkmið frumvarpsins er að innleiða í lög tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/904 frá 5. júní 2019 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið. Með innleiðingunni er stefnt að því að draga úr áhrifum af notkun plasts á umhverfið og heilsu fólks og jafnframt að vekja neytendur til umhugsunar um neyslu og umhverfisáhrif plasts, draga úr notkun einnota plastvara og styðja við notkun endurnotanlegra vara. Í frumvarpinu er nokkrum mismunandi tegundum ráðstafana beitt til að ná þeim árangri sem að er stefnt. Má þar nefna bann við að setja á markað tilteknar plastvörur, ákvæði um sérstaka merkingu á tilteknum einnota plastvörum til upplýsingar fyrir neytendur, ákvæði um að óheimilt sé að afhenda tilteknar einnota plastvörur án endurgjalds á sölustöðum, kröfur sem varða gerð og samsetningu tiltekinna einnota plastvara og átak í fræðslu og upplýsingagjöf um plastvörur. Í tilfalli allra þeirra plastvara sem frumvarpið tekur til eru fáanlegar á markaði staðgönguvörur sem eru margnota eða innihalda ekki plast og nota má í staðinn.

Efni frumvarpsins er í samræmi við ríkisstjórnarsáttmála þar sem kemur m.a. fram að ráðist verði í langtímaáttak gegn einnota plasti með sérstakri áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir. Efni frumvarpsins er jafnframt í samræmi við *Saman gegn sóun*, stefnu umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsförvörnum, við tillögur sem samráðsvettvangur um aðgerðaáætlun í plasmálefnum skilaði á síðasta ári til umhverfis- og auðlindaráðherra og við stefnu Norðurlandanna um að vera leiðandi við að draga úr umhverfisáhrifum vegna plasts, sbr. yfirlýsingu sem umhverfisráðherrar Norðurlanda samþykktu hér á landi 10. apríl 2019.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar er innleiðing tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/904 frá 5. júní 2019 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið. Tilskipunin var birt í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins 12. júní 2019, telst EES tæk og ber að innleiða hér á landi í samræmi við skuldbindingar Íslands á grundvelli EES-samningsins. Tilskipunin öðlaðist gildi 2. júlí 2019 en kemur að meginstefnu til framkvæmdar 3. júlí 2021. Hluti hennar kemur þó ekki til framkvæmdar fyrir en á árunum 2023 og 2024. Tilskipunin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn en unnið er að undirbúningi ákvörðunar þar um á vettvangi EES/EFTA-ríkja. Gert er ráð fyrir að sú ákvörðun muni liggja fyrir eigi síðar en vorið 2020. Þótt upptöku í EES-samninginn sé ekki lokið er samt sem áður mikilvægt að hefja þegar innleiðingu tilskipunarinnar hér á landi. Fyrst og fremst er það til að gefa atvinnulífi og

almenningi svigrúm til að aðlagast nýjum reglum áður en þær taka gildi. Að flýta innleiðingunni er jafnframt í samræmi við tillögu samráðsvettvangs um aðgerðaáætlun í plastmálefnum, sem áður hefur verið vikið að. Í samráðsvettvangnum áttu sæti fulltrúar frá atvinnulífi, félagasamtökum, sveitarfélögum, Alþingi, stofnunum og ráðuneytum og lagði hann m.a. til að tilskipunin yrði innleidd sem fyrst hér á landi eftir samþykkt hennar af hálfu Evrópusambandsins.

Tilskipun (ESB) 2019/904 felur í sér auknar skyldur og breytingar sem nauðsynlegt er að innleiða með lagasetningu, m.a. bann við að setja á markað tiltekna vörur. Gert er ráð fyrir að í kjölfar lagasetningarinnar fari frekari innleiðing fram með setningu reglugerðar og breytingum á viðeigandi reglugerðum. Í frumvarpinu er lagt til að tilskipunin verði að meginstefnu innleidd með breytingum á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Það er gert á grundvelli þess að fyrir eru í þeim lögum ákvæði um burðarpoka, sem ákvæði frumvarpsins eru talin eiga samleið með. Með því að fara þessa leið er stuðlað að einföldu og gegnsæju regluverki og nýttur sá vettvangur sem þegar er til staðar og felst í gildandi lögum. Ákvæði frumvarpsins falla vel að markmiðum laganna, s.s. hvað varðar að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði, vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðum umhverfi, að koma í veg fyrir eða draga úr losun út í vatn og að koma í veg fyrir myndun úrgangs í því skyni að vernda umhverfið. Í þeim tilfellum þegar það á betur við er í frumvarpinu lagt til að ákvæði tilskipunarinnar verði innleidd með breytingum á lögum um meðhöndlun úrgangs.

Tilskipun 2019/904.

Tilskipunin er ný af nálinni og er ætlað að koma í veg fyrir og draga úr umhverfisáhrifum af tilteknum plastvörum og áhrifum þeirra á heilsu fólks. Ákvæðum tilskipunarinnar er fyrst og fremst beint að þeim plastvörum sem finnast helst á ströndum en mælingar hafa sýnt að rusl á ströndum í Evrópu er að 80-85% plast og þar af eru einnota plastvörur 50% og hlutir tengdir veiðum 27%. Tilskipuninni er ætlað að styðja við myndun hringrásarhagkerfis og efla úrgangsforvarnir með því að styðja við notkun sjálfbærra og endurnotanlegra vara, fremur en einnota vara.

Tilskipunin tekur til einnota vörutegunda úr plasti sem taldar eru upp í viðaukum við hana. Vörutegundirnar eru um 20 talsins, s.s. matarílát, bollar og önnur drykkjarílát, hnífapör, diskar, sogrör, baðmullarpinnar, blautþurrkur, tíðavörur og tóbaksvörur með síum. Tilskipunin tekur jafnframt til allra vörutegunda sem framleiddar eru úr plasti sem er niðurbrjótanlegt með oxun og til veiðarfæra sem innihalda plast. Til fyllingar þeirri upptalningu á vörutegundum sem er að finna í viðaukum ber framkvæmdastjórn ESB eigi síðar en 3. júlí 2020, í samráði við aðildarríkin, að birta viðmiðunarreglur um einnota plastvörur, þ.m.t. dæmi um hvað skuli teljast vera einnota plastvara að því er varðar tilskipunina.

Þeim ráðstöfunum sem mælt er fyrir um í tilskipuninni og ætlað er að draga úr umhverfisáhrifum af plastvörum má skipta í sjö hluta: 1) Ráðstafanir til að minnka notkun einnota plastvara, 2) bann við að setja plastvörur á markað, 3) kröfur til gerðar og samsetningar einnota plastvara, 4) kröfur um sérstaka merkingu á einnota plastvörum, 5) kröfur um framleiðendaábyrgð á plastvörum, 6) kröfur um sérstaka söfnun til endurvinnslu á einnota plastvörum þegar notkun þeirra er lokið og 7) ráðstafanir til vitundarvakningar neytenda um plastvörur. Hver þessara sjö hluta tekur til tiltekinna plastvara eftir því sem nánar er kveðið á um í tilskipuninni.

Hér á eftir verða raktar þær lagabreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu til innleiðingar á tilskipuninni. Hins vegar eru í tilskipuninni ákvæði sem ekki eru hluti af þeirri innleiðingu

sem felst í frumvarpinu. Þar ber helst að nefna ákvæði tilskipunarinnar er snúa að því að aðildarríki tryggi ábyrgð framleiðenda á tilteknum plastvörum, sem taldar eru upp í tilskipuninni. Um er að ræða margþætt ákvæði er kveða á um skyldur framleiðenda til að standa straum m.a. af kostnaði við ráðstafanir til vitundarvakningar, kostnaði við sorphirðu og aðra meðhöndlun vara sem þeir framleiða þegar þær eru orðnar að úrgangi, kostnaði við að hreinsa upp rusl og kostnaði við gagnasöfnun og skýrslugjöf. Þessi ákvæði tilskipunarinnar taka ekki gildi fyrr en í fyrsta lagi í byrjun árs 2023. Innleiðing þeirra í íslenskan rétt krefst frekari undirbúnings af hálfu stjórnvalda, s.s. varðandi útfærslu og hlutverk þeirra aðila sem að framkvæmdinni munu koma, og því er innleiðing umræddra ákvæða ekki hluti af þessu frumvarpi. Undirbúningur fyrir innleiðingu þeirra er hins vegar hafinn í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu og má búast við að frumvarp til laga verði lagt fram síðar.

Ákvæði tilskipunarinnar um töluleg markmið fyrir sérstaka söfnun á einnota plastflöskum fyrir drykkjarvörur er talið nægjanlegt að innleiða með breytingum á reglugerð. Lagastof er talin þegar til staðar í lögum um meðhöndlun úrgangs. Samkvæmt tilskipuninni ber framkvæmdastjórn ESB að samþykkja framkvæmdargerð um reikniaðferðir hvað þessi markmið varðar fyrir 3. júlí 2020.

Ekki er lagt til að með frumvarpinu verði innleidd ákvæði tilskipunarinnar sem snúa að upplýsinga- og skýrslugjöf aðildarríkja til framkvæmdastjórnar ESB. Þessi ákvæði eru fjölpætt og kveða m.a. á um árlega skýrslugjöf um magn tiltekinna plastvara sem settar eru á markað í viðkomandi ríki og um magn tiltekinna plastvara sem safnað er til endurvinnslu. Vinna er hafin í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu við að meta hvaða ráðstafanir þurfi að gera varðandi gagnaöflun til að íslenska ríkið geti uppfyllt þessi ákvæði með skýrslugjöf til Eftirlitsstofnunar EFTA. Í samræmi við venju er ekki talið nauðsynlegt að innleiða þessi ákvæði sérstaklega í íslenskar réttarheimildir.

3. Meginefni frumvarpsins.

Efni frumvarps þessa er tilkomið vegna innleiðingar á tilskipun (ESB) 2019/904 og felur í sér breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um meðhöndlun úrgangs. Verður vikið að breytingum á hvorum lögum fyrir sig í sérstökum köflum hér á eftir.

Breytingar á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Í frumvarpinu er lagt til að gildissviði laganna verði breytt í þeim tilgangi að lögin taki til þeirrar atvinnustarfsemi þar sem afhending plastvara fer jafnan fram og efnisákvæði frumvarpsins beinast að. Jafnframt er lagt til að bætt verði við orðskýringar laganna og þar verði skilgreind fjögur ný hugtök sem hafa lykilþýðingu fyrir ákvæði frumvarpsins um plastvörur og nauðsynlegt er að innleiða með lagasetningu. Í tilskipuninni eru 18 hugtök skilgreind en sum þeirra eru skilgreind með tilvísunum í eldri EES-gerðir og í þeim tilfellum hafa hugtökin jafnan verið skilgreind í íslenskum réttarheimildum. Aðrar skilgreiningar á hugtökum sem er að finna í tilskipuninni og sem nauðsynlegt er að innleiða er ætlunin að innleiða með reglugerð.

Lagt er til að sett verði stofð í lögunum fyrir reglugerðarákvæðum um plastvörur, m.a. um merkingar einnota plastvara, gerð og samsetningu einnota plastvara og töluleg markmið fyrir söfnun til endurvinnslu á veiðarfæraúrgangi sem inniheldur plast. Hvað fyrsttalda atriðið varðar þá mælir tilskipunin fyrir um að tilteknar einnota plastvörur skuli bera sérstaka merkingu til upplýsingar fyrir neytendur og í frumvarpinu er ákvæði sem kveður á um þá skyldu, sem fjallað verður um hér á eftir. Hins vegar er fyrirhugað að útfæra ákvæði um þessa merkingu með nánari hætti í reglugerð. Það sama er að segja um ákvæði sem er að finna í

tilskipuninni um kröfur til gerðar og samsetningar tiltekinna einnota plastvara. Varðandi tölulegt markmið fyrir söfnun veiðarfæraúrgangs þá mælir tilskipunin fyrir um að aðildarríki sem eru með hafsvæði skuli fastsetja árlegt, landsbundið lágmarkssöfnunarhlutfall vegna endurvinnslu á veiðarfæraúrgangi sem inniheldur plast.

Meginefni frumvarpsins felst í breytingum á X. kafla A. laganna. Lagt er til að fyrirsögn kaflans verði **Burðarpokar og plastvörur** og að við hann bætist þrjár nýjar greinar. Jafnframt er lagt til að gildandi grein um merkingar verði breytt til að innleiða ákvæði tilskipunarinnar um sérstaka merkingu til upplýsingar fyrir neytendur sem tilteknar einnota plastvörur eiga að bera. Samkvæmt tilskipuninni ber framkvæmdastjórn ESB eigi síðar en 3. júlí 2020 að samþykkja framkvæmdargerð til að samræma merkinguna sem tilskipunin kveður á um. Gert er ráð fyrir að innleiðingu ákvæða um merkingu verði lokið með setningu reglugerðar og að þá verði mið tekið af ákvæðum umræddrar framkvæmdargerðar.

Lagt er til að þær þrjár greinar sem bætast við X. kafla A. beri fyrirsagnirnar *Bann við að setja tilteknar plastvörur á markað, Afhending tiltekinna einnota plastvara og Gerð og samsetning einnota plastvara*. Tilskipun (ESB) 2019/904 kveður á um að aðildarríkin skuli banna að einnota plastvörur sem taldar eru sérstaklega upp í tilskipuninni og vörur úr plasti sem er niðurbriótanlegt með oxun séu settar á markað. Fyrstnefndu greininni er ætlað að innleiða þetta bann. Í tilskipuninni er jafnframt mælt fyrir um að aðildarríkin skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir til að minnka notkun á einnota matarílátum og bollum úr plasti. Þessar ráðstafanir eiga að skila mælanlegri, magnbundinni minnkun á notkun varanna árið 2026, samanborið við árið 2022. Nánari útfærsla þessara ráðstafana er sett í hendur ríkjanna sjálfra en nefnd eru sem dæmi landsbundin markmið um að minnka notkun, ráðstafanir til að tryggja að endurnotanlegar staðgönguvörur séu boðnar fram á sölustað og efnahagsleg stjórnþæki sem tryggi að þessar vörur séu ekki boðnar fram án endurgjalds á sölustað. Í frumvarpinu er lagt til að síðastnefnda leiðin verði farin hér á landi fyrst um sinn og að óheimilt verði að afhenda þessar vörur án endurgjalds. Jafnframt er lagt til að gjaldið verði sýnilegt á kassavittun. Ákvæðin eru sambærileg gildandi ákvæðum laganna um afhendingu burðarpoka. Til nánari útfærslu á ráðstöfunum til að minnka notkun þessara vara er lagt til að ráðherra fái heimild til að setja reglugerð þar um. Samkvæmt tilskipuninni ber aðildarríkjum eigi síðar en 3. júlí 2021 að útbúa lýsingu á þeim ráðstöfunum sem þau hafa samþykkt í þessu sambandi, tilkynna framkvæmdastjórn ESB um lýsinguna og birta hana opinberlega. Á sama hátt ber íslenska ríkinu að tilkynna um ráðstafanir sínar samkvæmt þessu ákvæði til Eftirlitsstofnunar EFTA. Þriðja og síðasta greinin sem bætist við X. kafla A. samkvæmt frumvarpinu felur í sér innleiðingu á kröfum tilskipunarinnar um gerð og samsetningu tiltekinna einnota plastvara. Annars vegar er um að ræða kröfu um að einnota drykkjarílát úr plasti sem eru með tappa eða lok úr plasti verði einungis heimilt að setja á markað ef tappinn, eða lokið, er áfastur ílátinu á meðan fyrirhuguð notkun þess stendur yfir. Þetta er gert til að koma í veg fyrir að tappar og lok geti losnað frá viðkomandi ílátum og endað úti í umhverfinu. Samkvæmt tilskipuninni ber framkvæmdastjórn ESB þegar að hafa farið þess á leit við evrópskar staðlastofnanir að þær þrói samhæfða staðla í tengslum við framangreinda kröfu. Hins vegar er í greininni um að ræða innleiðingu á kröfu tilskipunarinnar um að tilteknar einnota plastflöskur fyrir drykkjarvörur sem settar eru á markað skuli gerðar að tilteknum lágmarkshluta úr endurunnu plasti. Samkvæmt tilskipuninni ber framkvæmdastjórn ESB að samþykkja eigi síðar en 1. janúar 2022 framkvæmdargerðir þar sem mælt er fyrir um reglur um útreikning og sannprófun varðandi þessa kröfu. Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði þessarar greinar verði útfærð nánar í reglugerð sem ráðherra setur.

Samkvæmt tilskipun (ESB) 2019/904 ber aðildarríkjum að setja reglur um viðurlög vegna brota á þeim ákvæðum landslaga sem eru samþykkt á grundvelli tilskipunarinnar og að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja að slíkum viðurlögum verði beitt. Eigi síðar en 3. júlí 2021 skulu aðildarríki tilkynna framkvæmdastjórn ESB um umræddar reglur og ráðstafanir. Til að innleiða þessi ákvæði tilskipunarinnar er í frumvarpinu lagt til að komið verði á reglubundnu, opinberu eftirliti sem sé til þess fallið að uppgötva brot sem framin verða gegn ákvæðum laganna um plastvörur. Lagt er til að framkvæmd eftirlitsins verði í höndum Umhverfisstofnunar. Meginmarkmið eftirlitsins verður að tryggja framkvæmd laganna og jafnræði aðila á markaði gagnvart lögnum. Eftirlitið verður bundið við tilteknar greinar laganna og gerð verður krafa um að eftirlitið fari fram með samræmdum hætti á landinu öllu og byggji á eftirlitsáætlun sem útbúin verði. Jafnframt er gerð krafa um hagkvæmni í eftirliti. Gert er ráð fyrir að framkvæmd eftirlitsins hefjist 3. júlí 2021, þ.e. við gildistöku flestra þeirra ákvæða frumvarpsins sem við eiga, og að það verði umfangsmest fyrst um sinn en geti farið minnkandi eftir því sem atvinnulíf og almenningur aðlagast lögnum. Mögulegt verður að taka mið af þeirri þróun sem verður á eftirlitsþörf við gerð eftirlitsáætlunar hvers árs en til viðbótar er gert ráð fyrir að heildarendurskoðun á eftirlitsþörfinni fari fram fimm árum eftir gildistöku laganna, sbr. ákvæði laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur. Nauðsynlegt er talið að eftirliti sem þessu fylgi fullnægjandi úrræði til að bregðast við brotum sem uppgötvast. Í því skyni er lagt til í frumvarpinu að því stjórnvaldi sem framkvæmir eftirlitið verði heimilt að stöðva markaðssetningu vöru þar til bætt hefur verið úr ágöllum og að stjórnvaldinu verði jafnframt heimilt að leggja stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn ákvæðum laganna um plastvörur. Fordæmi fyrir sambærilegum ákvæðum er að finna í efnalögum. Framkvæmd eftirlitsins verður í höndum opinbers stjórnvalds og ber að fylgja ákvæðum stjórnsýslulaga við framkvæmdina.

Breytingar á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs.

Í tilskipun (ESB) 2019/904 er kveðið á um að hvert aðildarríki skuli tryggja að ráðstafanir sem eru gerðar til að löggleiða tilskipunina og koma henni í framkvæmd myndi órjúfanlegan hluta af og séu í samræmi við áætlanir sem ríkin gera í samræmi við aðrar tilskipanir. Meðal annars eru sérstaklega nefndar áætlanir um meðhöndlun úrgangs og um úrgangsforvarnir. Í því skyni að innleiða þetta ákvæði er í frumvarpinu lagt til að í stefnu ráðherra um úrgangsforvarnir og í svæðisáætlunum sveitarstjórna um meðhöndlun úrgangs, að því er varðar umfjöllun þeirra um úrgangsforvarnir, verði fjallað að því marki sem við á um ráðstafanir sem lúta að plastvörum og kveðið er á um í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Lagt er til í frumvarpinu að innleidd verði ákvæði tilskipunarinnar um ráðstafanir til vitundarvakningar neytenda. Tilskipunin mælir fyrir um að aðildarríki skuli gera ráðstafanir til að upplýsa neytendur og hvetja til ábyrgðar neysluhegðunar neytenda til að draga úr rusli frá vörum sem falla undir tilskipunina. Ennfremur eru gerðar sérstakar kröfur um fræðslu og upplýsingu varðandi tilteknar plastvörur sem taldar eru upp í tilskipuninni. Sú fræðsla skal snúa að notkun endurnotanlegra vara, að meðhöndlun þessara vara að notkun lokinni, að áhrifum á umhverfið af því að fleygja rusli og af annarri óviðeigandi förgun þessara vara og að áhrifum ef þessar vörur eru losaðar í fráveitu. Nú þegar eru í lögum um meðhöndlun úrgangs almenn ákvæði um fræðslu til almennings um úrgangsforvarnir og meðhöndlun úrgangs. Lagt er til að bætt verði við þessi ákvæði fyrirmælum um að beina skuli upplýsingagjöf og fræðslu sem ráðist er í á grundvelli þeirra sérstaklega að plastvörum, með vísan til laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið hefur ekki gefið sérstakt tilefni til mats á samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Varðandi alþjóðlegar skuldbindingar þá er frumvarpið lagt fram til að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist með aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

5. Samráð.

Áform um lagasetninguna og frummat á áhrifum voru sett fram til kynningar í Samráðsgátt Stjórnarráðsins 28. október 2019 og var umsagnarfrestur til 12. nóvember sama ár. Tvær umsagnir bárust og í þeim fólust gagnlegar ábendingar sem hafðar voru til hliðsjónar við vinnslu frumvarpsins og við mat á áhrifum lagasetningarinnar. Við vinnslu frumvarpsins var jafnframt leitað samráðs við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samtök atvinnulífsins, Samband íslenskra sveitarfélaga, Umhverfisstofnun, Úrvinnslusjóð og Endurvinnsluna hf.

6. Mat á áhrifum.

Markmið með lagasetningunni er m.a. að koma í veg fyrir og draga úr umhverfisáhrifum af tilteknum plastvörum, áhrifum þeirra á heilsu fólks og stuðla að sjálfbærri þróun, m.a. með því að draga úr notkun einnota hluta. Því má búast við að lagasetningin leiði til samdráttar á streymi plasts út í umhverfið og dragi úr möguleikum plasts til að komast inn í fædukeðju mannsins, ásamt því að hafa jákvæð áhrif á frárænni, notkun auðlinda, sjónræn áhrif og á myndun úrgangs. Samfélagslegur ávinningur verður því ótvíræður með bættu umhverfi og minni plastmengun. Almennigun mun að líkindum verða var við að framboð plastvara á markaði breytist við gildistöku laganna og að einnota plastvörur gætu hækkað örlítið í verði en það er ólíklegt að hafa veruleg áhrif á almenning þar sem í tilfelli allra þeirra plastvara sem frumvarpið tekur til eru fáanlegar á markaði staðgönguvörur sem eru margnota eða innihalda ekki plast og lögin munu ekki taka til. Afleiðingar af samþykkt frumvarpsins fyrir almannahagsmuni verða því fyrst og fremst taldar jákvæðar.

Helstu haghafar úr atvinnulífi eru að líkindum veitingamenn, drykkjarvöruframleiðendur og framleiðendur, innflytjendur og seljendur þeirra einnota plastvara sem lagasetningin tekur til. Búast má við að eftirspurn eftir einnota plastvörum dragist saman en á móti gæti eftirspurn aukist eftir staðgönguvörum, s.s. margnota vörum, og því gæti lagasetningin leitt til nýrra tækifæra í viðskiptum eða til nýsköpunar í framleiðslu á vörum sem komið geta í stað þeirra plastvara sem lagasetningin tekur til. Frumvarpið kveður jafnframt á um eftirlit með plastvörum á markaði. Áhrif þess á atvinnulífið eru áætluð verða aðallega á framleiðendur plastvara sem eftirlitið mun taka til, á veitingarekstur þar sem afhent eru matvæli og drykkir í einnota plastumbúðum eða boðið upp á notkun einnota áhalda úr plasti og á framleiðendur gosdrykkja, átappaðs vatns og ávaxta- og grænmetissafa, auk innflytjenda, heildsala, verslana og annarra söluaðila sem versla með þær einnota plastvörur sem eftirlitið mun taka til. Má í því sambandi nefna baðmullarpinna, hnífapör og matprjóna, diska sogrör, prik til að festa við blöðrur, matar- og drykkjarilát úr frauðplasti, tíðavörur, blautþurrkur, tóbaksvörur og vörur úr plasti sem er niðurbrotanlegt með oxun. Samkvæmt frumvarpinu er gerð krafa um hagkvæmni í eftirliti, að komist verði hjá tvíverknaði og skörun eftir því sem frekast er unnt. Telja má líklegt að beitt verði stikkprufueftirliti á grundvelli eftirlitsáætlunar. Jafnframt er gert ráð fyrir að þörf fyrir eftirlitið muni dragast saman þegar frá líður frá gildistöku laganna.

Sérstök greinargerð um eftirlitið, sem unnin verður á grundvelli laga um opinberar eftirlitsreglur, mun fylgja frumvarpinu.

Frumvarpið leggur ekki sérstakar skyldur á hendur sveitarstjórnnum, nema að því er varðar umfjöllun um ráðstafanir er lúta að plastvörum í svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs. Um er að ræða minniháttar breytingu sem er ólíkleg til að hafa í för með sér áhrif á fjárhag sveitarfélaga eða önnur veruleg áhrif.

Líkur eru taldar á að lagasetningin hafi óveruleg áhrif á stöðu kynjanna. Lagasetningunni er ekki beint sérstaklega að öðru kyninu umfram hinu og má ætla að þær plastvörur sem lagasetningin tekur til séu að meginstefnu notaðar til jafns af konum og körlum. Til að mynda er nær enginn munur á heildartíðni daglegra reykinga milli karla og kvenna hér á landi en lagasetningin tekur til tóbaksvara með síum. Á þessu geta þó verið undantekningar, s.s. er varðar matarílát undir skyndibita og drykkjarílát sem frumvarpið tekur til en samkvæmt tölfraðigögnum Embættis landlæknis borða karlar að jafnaði oftar skyndibita en konur og drekka oftar gosdrykki. Ekki er mögulegt að fullyrða að þetta hafi bein áhrif á stöðu kynjanna og ætla má að áhrifin geti eftir atvikum jafnast út á milli kynjanna ef horft er til allra þeirra plastvara sem lagasetningin tekur til. Það er einungis ein vörutegund sem lagasetningin tekur til og gera má ráð fyrir að yfirgnæfandi hluti kaupenda sé af öðru kyninu. Það eru tíðavörur, þ.e. tíðabindi, tíðatappar og stjakar fyrir tíðatappa sem innihalda plast og eru einnota. Ákvæði lagafrumvarpsins sem snerta þessar vörur kveða á um að þær, að því gefnu að þær teljist til einnota plastvara skv. frumvarpinu, skuli bera áberandi, auðlæsilega og óafmáanlega merkingu á umbúðum, eða á vörunni sjálfri, til upplýsingar fyrir neytendur. Samkvæmt frumvarpinu verður nánar kveðið á um merkinguna í reglugerð sem sett verður og mun hún fylgja samræmdri forskrift sem framkvæmdastjórn ESB ber að setja reglur um. Þessi forskrift liggur ekki fyrir að svo stöddu en fyrir liggur að merkingunni er ætlað að upplýsa neytandann um að viðkomandi vara innihaldi plast, hver sé rétt meðhöndlun vörunnar að notkun lokinni og að henni fylgi neikvæð áhrif á umhverfið fái hún ekki fullnægjandi meðhöndlun. Þótt forskriftin liggja ekki fyrir verður að teljast ólíklegt að þessi skylda til merkingar geti orðið til þess að viðkomandi vörur hækki verulega í verði eða að framboð af þeim dragist saman svo einhverju nemi. Í því sambandi er bent á að sömu reglur munu á sama tíma taka gildi innan alls EES-svæðisins. Því er ekki um að ræða reglur sem eingöngu taka til íslensks markaðar með þessar vörur heldur þurfa framleiðendur að uppfylla þær vilji þeir setja vörur sínar á markað innan EES-svæðisins. Dæmi um samevrópskar merkingar sem gætu talist sambærilegar og þekkjast í dag eru næringarlýsing og upplýsingar um innihaldsefni matvæla. Þessu til viðbótar er bent á að þegar eru á markaði hér á landi sambærilegar tíðavörur sem ekki innihalda plast og þær mun ekki þurfa að merkja skv. frumvarpinu. Í frumvarpinu er lagt til að haft verði markaðseftirlit með þeim plastvörum sem frumvarpið tekur til, þ.m.t. með merkingum á tíðavörum. Kostnaður við eftirlitið mun að líkindum greiðast úr ríkissjóði og því er ólíklegt að eftirlitið leiði til hækkunar á verði þessara vara.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lögð til breyting á gildissviði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir vegna innleiðingar á tilskipun (ESB) 2019/904.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að fjórum nýjum skilgreiningum verði bætt við lögin, þ.e á hugtökunum *plast*, *einnota plastvara*, *plast sem er niðurbrotanlegt með oxun* og *á setja á markað*.

Greinin er sett til innleiðingar á 3. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að ráðherra fái heimild til þess að ljúka við innleiðingu á tilskipun (ESB) 2019/904 með setningu reglugerðar.

Um 4. gr.

Merkingin sem lagt er til í greininni að tiltekna einnota plastvörur beri á að upplýsa neytendur um viðeigandi meðhöndlun vörunnar eftir notkun, um hvaða meðhöndlun eftir notkun beri að forðast, um að varan innihaldi plast og um þau neikvæðu áhrif sem varan hefur berist hún út í umhverfið. Þær vörur sem greinin mun taka til, í kjölfar nánari útfærslu í reglugerð, eru tíðabindi, tíðatappar, stjakar fyrir tíðatappa, blautþurrkur til heimilis- og einkanota, tóbaksvörur með síum og síur til notkunar með tóbaksvörum og bollar fyrir drykkjarvörur.

Tóbaksvörur bera jafnan áskildar merkingar vegna tóbaksvarna. Samkvæmt tilskipun (ESB) 2019/904 skal merkingin sem hún kveður á um koma til viðbótar merkingum vegna tóbaksvarna.

Greinin er sett til innleiðingar á 7. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904.

Um 5. gr.

Í a-lið greinarinnar er lagt til skilyrðislaust bann við því að setja vörur á markað sem gerðar eru úr plasti sem er niðurbrotanlegt með oxun. Um er að ræða plast sem stundum hefur verið nefnt oxó-plast og hafa vörur úr slíku plasti rutt sér til rúms á markaði síðustu ár. Eins og skilgreining hugtaksins í frumvarpinu gefur til kynna þá er hins vegar eðli þessa plasts að sundrast í öragnir. Í ljósi aukinnar þekkingar á útbreiðslu og skaðsemi örplasts í umhverfinu er óæskilegt að á markaði séu vörur úr plasti sem beinlínis er gert til að mynda örplast.

Ákvæði c-liðar greinarinnar um einnota drykkjarílát úr plasti sem eru með tappa eða lok úr plasti munu taka til drykkjarílata sem eru að rúmmáli allt að þremur lítrum, í samræmi við tilskipun (ESB) 2019/904. Það mun ekki taka til drykkjarílata úr gleri eða málmum sem eru með tappa eða lok úr plasti. Ákvæði sama stafliðar um lágmarkshlutfall endurunnins plasts í einnota flöskum fyrir drykkjarvörur munu taka til flaskna sem eru að rúmmáli allt að þremur lítrum. Annars vegar er um að ræða kröfu tilskipunarinnar um að frá árinu 2025 innihaldi flöskur úr pólýetýlenterepalati (PET) að lágmarki 25% endurunnið plast og hins vegar að frá 2030 innihaldi allar flöskur sem falla undir ákvæðið að lágmarki 30% endurunnið plast.

Greinin er sett til innleiðingar á 4. og 5. gr. og 1. og 5. mgr. 6. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904.

Um 6. gr.

Greinin er sett til innleiðingar á 14. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904.

Um 7. gr.

Greinin er sett til innleiðingar á 14. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904.

Um 8. gr.

Greinin er sett til innleiðingar á 14. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904.

Um 9. gr.

Lagt er til að lögin öðlist að meginstefnu gildi 3. júlí 2021. Það er í samræmi við lögleiðingarákvæði tilskipunar (ESB) 2019/904 og gefur atvinnulífi og almenningi svigrúm frá samþykkt laganna og fram að gildistöku til að aðlagast ákvæðum laganna um plastvörur. Í samræmi við tilskipunina er lagt til að ákvæði frumvarpsins um áfastan tappa, eða lok, á einnota drykkjarílátum úr plasti taki gildi þremur árum síðar. Þegar að þeirri gildistöku kemur má gera ráð fyrir að fyrir liggi samhæfðir staðlar um þessar vörur frá evrópskum staðlastofnunum.

Um 10. gr.

Greinin er sett til innleiðingar á 10. og 11. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904.