

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 37. gr. g laganna:

a. Á undan 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Eftirfarandi einnota plastvörur sem eru með tappa eða lok úr plasti er einungis heimilt að setja á markað ef tapparnir og lokin eru áfram föst við vörurnar á meðan fyrirhuguð notkun á þeim stendur yfir:

a. drykkjarílát að rúmmáli allt að þremur lítrum sem eru notuð undir vökva, þ.m.t. tappar þeirra og lok, svo sem flöskur fyrir drykkjarvörur og samsettar umbúðir fyrir drykkjarvörur.

Ákvæði þetta tekur ekki til drykkjarílláta úr gleri eða málmum sem eru með tappa eða lok úr plasti, drykkjarílláta sem eru ætluð fyrir og notuð undir matvæli sem eru í vökvaformi og notuð í sérstökum, læknisfræðilegum tilgangi sbr. reglugerð um matvæli sem eru ætluð ungbörnum og smábörnum, matvæli sem eru notuð í sérstökum læknisfræðilegum tilgangi og þyngdarstjórnunarfæði í stað alls annars fæðis eða til tappa eða loka úr málmum sem eru með innsigli úr plasti.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Gerð og samsetning einnota plastvara.*

2. gr.

Innleiðing.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á ákvæðum í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/904 frá 5. júní 2019 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið.

3. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 3. júlí 2024.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið var samið í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Markmiðið með frumvarpinu er að draga úr magni plasts sem losnar út í umhverfið og áhrifum af notkun plasts á umhverfið og heilsu fólks. Í því skyni eru með frumvarpinu gerðar nauðsynlegar lagabreytingar til að ljúka við að innleiða í lög tilskipun Evrópuþingsins og

ráðsins (ESB) 2019/904 frá 5. júní 2019 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið. Eftir er að innleiða ákvæði 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar sem mælir fyrir um gerð og samsetningu tiltekinna einnota plastvara að því leyti að einungis megi setja einnota drykkjarílát og –umbúðir úr plasti með tappa eða lok úr plasti á markað ef tappinn eða lokið er áfast vörunni á meðan fyrirhuguð notkun hennar stendur yfir. Tilgangurinn með ákvæðinu er að koma í veg fyrir að tappa og lok af einnota drykkjarílátum og –umbúðum endi á víðavangi og úti í umhverfinu.

Efni frumvarpsins er í samræmi við *Í átt að hringrásarhagkerfi*, stefnu umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra í úrgangsmálum. Þá má nefna viðræður um alþjóðlegan sáttmála um plast og plastmengun sem standa yfir og Ísland styður og varðar m.a. aðgerðir gegn plastmengun og aðgerðir sem stuðla að ábyrgri notkun og framleiðslu hvað varðar plast.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar er innleiðing ákvæðis 1. mgr. 6. gr. 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 og öðlaðist gildi 2. júlí 2019. Ákvæði hennar komu að mestu leyti til framkvæmdar 3. júlí 2021 en hluti þó ekki fyrr en á árunum 2023 og 2024. Ákvæðið sem þessu frumvarpi er ætlað að innleiða ber að uppfylla frá 3. júlí 2024, sbr. 1. mgr. 17. gr. tilskipunarinnar. Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 240/2021.

Nauðsynlegt er að ljúka innleiðingu á tilskipun (ESB) 2019/904 vegna skuldbindinga Íslands á grundvelli EES-samningsins. Jafnframt felst í innleiðingunni tækifæri fyrir Ísland til að draga úr magni plasts í umhverfinu og leggja sitt af mörkum við að draga úr umhverfisáhrifum plasts á heimsvísu. Ákvæði 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar felur í sér auknar skyldur að því leyti að það skilyrðir að einungis sé heimilt að setja tiltekna vörur á markað að ákveðnum kröfum uppfylltum. Nauðsynlegt er því talið að ákvæðið hafi stoð í lögum og önnur úrræði en lagasetning hafa ekki komið til álita við innleiðinguna. Það liggur beinast við að innleiða ákvæðið með breytingu á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, ekki síst í ljósi þess að stærstur hluti tilskipunar (ESB) 2019/904 hefur þegar verið innleiddur með breytingu á þeim lögum, sbr. X. kafla A laganna. Með því er jafnframt stuðlað að einföldu og gegnsæju regluverki og nýttur sá vettvangur sem þegar er til staðar í gildandi lögum, auk þess sem ákvæði frumvarpsins falla vel að markmiðum laganna.

Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sem lagt var fram á 150. löggjafarþingi 2019–2020, og varð að lögum nr. 90/2020, var lagt til að ákvæði 1. mgr. 6. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 yrði innleitt, ásamt fleiri ákvæðum tilskipunarinnar. Í meðförum Alþingis var frumvarpinu m.a. breytt hvað innleiðingu þessa ákvæðis varðaði og með breytingartillögu meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar var lögfesting ákvæðisins seinkað.

2.1. Tilskipun (ESB) 2019/904.

Tilskipuninni 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 jafnframt 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 talðar eru upp í viðaukum við hana. Vörutegundirnar eru um 20 talsins, svo sem matarílát, bollar, glös og önnur drykkjarílát, drykkjarumbúðir, hnífapör, diskar, sogrör, baðmullarpinnar, blautþurrkur, tíðavörur og tóbaksvörur með síum. Tilskipunin tekur jafnframt til allra vörutegunda sem framleiddar eru úr plasti sem er niðurbrotanlegt með oxun og til veiðarfæra sem innihalda plast. Til fyllingar þeirri upptalningu á vörutegundum sem er að finna í viðaukum birti framkvæmdastjórn ESB þann 7. júní 2021 leiðbeiningar um túlkun og innleiðingu á tilskipuninni.

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 framlengda 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. Eins og áður segir hefur stærstur hluti framangreindra ráðstafana þegar verið innleiddur í íslenskan rétt, með lögum nr. 90/2020 og nr. 103/2021.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér breytingar á X. kafla A laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Lagt er til að við 37. gr. g laganna bætist ný málsgrein sem kveður á um að tilteknar einnota plastvörur sem eru með tappa eða lok úr plasti verði einungis heimilt að setja á markað hér á landi ef tapparnir og lokin eru áfram föst við viðkomandi vörur á meðan fyrirhuguð notkun á þeim stendur yfir. Í ákvæðinu er tæmandi listi yfir þær tegundir af vörum sem falla undir þessar nýju skyldur og er ekki lagt til að ákvæðið verði útfært nánar með reglugerð. Breytingin mun leiða til þess að tappa og lok á algengum neysluvörum á íslenskum markaði þurfa að vera áföst vörunum á meðan á eðlilegri notkun þeirra stendur. Þetta á að koma í veg fyrir að lausir tappa og lok verði viðskila við vörurnar og geti endað úti í umhverfinu. Breytingin er til innleiðingar á 1. mgr. 6. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 og verður til þess að kröfur um áfasta tappa og lok verða þær sömu hér á landi og í öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. 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 og til að uppfylla hana er fullnægjandi að viðkomandi einnota plastvörur séu í samræmi við þessa staðla eða hluta þeirra.

Framangreind breyting mun auk þessa hafa í för með sér að 3. mgr. 51. gr. laga nr. 7/1998 eins og þau gilda nú, sem kveður á um eftirlit Umhverfisstofnunar með plastvörum, mun taka til hins nýja ákvæðis um áfasta tappa og lok. Það sama á við um 63. gr. a núgildandi laga, sem heimilar Umhverfisstofnun að stöðva markaðssetningu plastvöru sem uppfyllir ekki sett skilyrði, og 1. mgr. 67. gr., sem veitir Umhverfisstofnun heimild til að leggja á stjórnvaldssektir við brotum gegn tilteknum ákvæðum laganna. Það er í samræmi við ákvæði tilskipunar (ESB) 2019/904 að í gildi séu ákvæði um eftirlit og viðurlög vegna brota á ákvæðum laganna um plastvörur. Ákvæðið um áfasta tappa og lok mun auk þessa falla undir almenn ákvæði laganna um valdsvið og þvingunarúrræði, málsmeðferð og úrskurði og viðurlög.

Með frumvarpinu er jafnframt lagt til að fyrirsögn 37. gr. g laganna breytist til að endurspeгла betur að með ákvæði um áfasta tappa og lok muni greinin ná til fleiri tegunda einnota plastvara en nú er raunin. Auk þessa felur frumvarpið í sér greinar um innleiðingu á viðkomandi tilskipun og gildistöku.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

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

5. Samráð.

Áform um lagasetninguna og frummat á áhrifum voru lögð fram til kynningar í Samráðsgátt 31. október 2023 og var umsagnarfrestur til 14. nóvember sama ár, sbr. mál nr. 211/2023. Tvær umsagnir bárust og í þeim fólust gagnlegar ábendingar sem hafðar voru til hliðsjónar við gerð frumvarpsins. Ábendingarnar sneru fyrst og fremst að mikilvægi þess að skilgreina með skýrum hætti hvaða plastvörur það eru sem ákvæði um áfasta tappa og lok taki til og hvernig eftirliti og eftirfylgni með ákvæðinu skuli háttað.

Við gerð frumvarpsins var jafnframt leitað samráðs við menningar- og viðskiptaráðuneytið, Samtök atvinnulífsins, Félag atvinnurekenda, Samtök fyrirtækja í landbúnaði, Viðskiptaráð Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Umhverfisstofnun, Endurvinnsluna hf. og ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur.

6. Mat á áhrifum.

Markmið með lagasetningunni er m.a. að koma í veg fyrir og draga úr umhverfisáhrifum af tilteknum plastvörum og áhrifum þeirra á heilsu fólks. Búast má við að lagasetningin dragi úr streymi plasts út í umhverfið og dragi þannig úr möguleikum plasts til að komast inn í fæðukeðju mannsins og hafi jákvæð áhrif á lýðheilsu. Samfélagslegur ávinningur er ótvíræður með minni plastmengun, bættu umhverfi og betri lýðheilsu. Almennungur mun að líkindum verða var við að þær plastvörur á markaði sem lagasetningin tekur til munu taka breytingum að því leyti að tappa og lok verða áföst en sú þróun er þegar hafin á íslenskum markaði með drykkjarvörum. Afleiðingar af samþykkt frumvarpsins fyrir almannahagsmuni verða því fyrst og fremst taldar jákvæðar.

Ekki eru taldar líkur á að lagasetningin hafi áhrif á stöðu eða jafnrétti kynjanna. Lagasetningunni er ekki beint sérstaklega að einu kyni fremur en öðru og má ætla að þær plastvörur sem lagasetningin tekur til séu notaðar til jafns af öllum kynjum.

Áhrif lagasetningarinnar á stjórnsýslu ríkisins eru talin óveruleg en búast má við að lagasetningin leiði til smávægiegrar aukningar á eftirlitshlutverki Umhverfisstofnunar. Um er að ræða viðbót sem horft er til að verði að fullu samþætt núverandi eftirliti stofnunarinnar með plastvörum sem sett var á fót með lögum nr. 90/2020, sem breyttu lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, og þegar er fjármagnað úr ríkissjóði. Gert er ráð fyrir að sú viðbót sem leiðir af frumvarpinu rúmist að öllu leyti innan núverandi umfangs eftirlitsins og valdi því ekki auknum útgjöldum hjá Umhverfisstofnun. Lagasetningin er því ekki talin hafa fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð. Enn fremur má gera ráð fyrir að þörf fyrir eftirlitið muni dragast saman þegar líður frá gildistöku laganna og aðilar á markaði hafa aðlagð sig að fullu að þeim breytingum sem í lagasetningunni felast. Frumvarpið leggur ekki sérstakar skyldur á hendur sveitarstjórnnum og áhrif á stjórnsýslu eða fjárhag sveitarfélaga eru talin engin.

Hvað varðar atvinnulíf er gert ráð fyrir að lagasetningin muni fyrst og fremst hafa áhrif á framleiðendur og innflytjendur á drykkjarvörum í einnota umbúðum sem innihalda plast og framleiðendur og innflytjendur einnota drykkjarumbúða sem innihalda plast. Frumvarpið felur þó einungis í sér innleiðingu ákvæðis sem gildir á öllu Evrópska efnahagssvæðinu og því er

talið líklegt að jafnræði á markaðinum verði hvað áhrif varðar og ekki búist við að lagasetningin hafi áhrif á eftirspurn. Eins og áður segir leiðir af lagasetningunni smávægileg breyting á eftirliti með plastvörum. Áhrif hennar á atvinnulíf eru áætluð verða aðallega á framleiðendur, innflytjendur og seljendur drykkjarvara í einnota umbúðum sem innihalda plast. Samkvæmt nágildandi ákvæðum laganna um eftirlit Umhverfisstofnunar með plastvörum er gerð krafa um að sérstaklega sé gætt að hagkvæmni í eftirliti og komið í veg fyrir tvíverknað og skörun eftir því sem frekast er unnt. Við eftirlitið til þessa, sem hefur verið í framkvæmd í um tvö ár, hefur stofnunin beitt stikkprufueftirliti á grundvelli eftirlitsáætlunar og er gert ráð fyrir að svo verði áfram. Ekki er að búast við að framangreind breyting á eftirliti með plastvörum muni hafa kostnaðarauka í för með sér fyrir eftirlitsþega.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Dæmi um einnota plastvörur sem ákvæði um áfasta tappa og lok tekur til: Drykkjarflöskur og –glös úr plasti, drykkjarumbúðir úr plasti og samsettar drykkjarumbúðir úr plasti og öðrum efniviði, svo sem drykkjarfernur, allt að þremur lítrum að rúmmáli sem eru með tappa eða lok úr plasti og eru notaðar undir vatn, gosdrykki, orkudrykki, bjór, léttvín, ávaxtasafa, mjólk eða aðra sambærilega vökva. Undir ákvæðið falla því einnota plastflöskur og –glös sem innihalda vökva, mjólkurfernur, ávaxtasafafernur, umbúðir utan um kassavín og svokallaðar skvísur sem innihalda vökva, að því gefnu að ílátin séu ekki stærri en þrír lítrar að rúmmáli og séu með tappa eða lok úr plasti. Tappar og lok geta til dæmis verið hefðbundnir tappar á plastflöskum, fernum eða skvísunum, þ.e. skrúfaðir eða smelltir, tappar með lokanlegum stút, tappar með lokanlegum drykkjarstút, tappar á fernum sem eru með aðskildu innsigli sem rjúfa þarf til að opna ílátið og lok á einnota plastglösum undir ávaxtasafa.

Dæmi um plastvörur sem ákvæðið tekur ekki til: Einnota flöskur og drykkjarumbúðir sem eru stærri en þrír lítrar að rúmmáli, margnota flöskur, áltappar með plastinnsigli og lok gerð úr samsettri ál- og plastþynnu. Eins eru undanskilin einnota drykkjarílát sem eru ætluð fyrir og notuð undir matvæli sem eru í vökvaformi og notuð í sérstökum, læknisfræðilegum tilgangi sbr. g-lið 2. mgr. 2. gr. reglugerðar (ESB) nr. 609/2013, sem innleidd er í íslenskan rétt með reglugerð nr. 834/2014 um matvæli sem eru ætluð ungbörnum og smábörnum, matvæli sem eru notuð í sérstökum læknisfræðilegum tilgangi og þyngdarstjórnunarfæði í stað alls annars fæðis.

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

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 3. gr.

Lagt er til að lögin öðlist gildi sama dag og ákvæði 1. mgr. 6. gr. tilskipunar (ESB) 2019/904 skal vera komið í framkvæmd í aðildarríkjum ESB, sbr. 1. mgr. 17. gr. tilskipunarinnar.