

Nóvember 2022



# Hlutverk framleiðenda í hringrásarhagkerfi

Skýrsla starfshóps um stöðu  
framlengdrar framleiðenda-  
ábyrgðar á Íslandi



Stjórnarráð Íslands  
Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

## Hlutverk framleiðenda í hringrásarhagkerfi

### Útgefandi:

Stjórnarráð Íslands  
urn@urn.is | www.urn.is

### Umbrot og textavinnsla:

Stjórnarráð Íslands

Nóvember 2022 | ISBN 978-9935-9659-9-8

©2022 Stjórnarráð Íslands

stjornarradid.is

# Efnisyfirlit

<b>Samantekt</b>	<b>4</b>
<b>1. Inngangur</b>	<b>7</b>
<b>2. Fyrirkomulag framlengdrar framleiðendaábyrgðar</b>	<b>10</b>
2.1 Árangur af framlengdri framleiðendaábyrgð	11
2.2 Fyrirkomulagið á Íslandi	13
2.3 Dæmi um sambærilegt fyrirkomulag því sem er hér á landi	13
2.4 Fyrirkomulagið í Danmörku og Svíþjóð	14
2.4.1 Danmörk	14
2.4.2 Svíþjóð	17
2.4.3 Árangur fyrirkomulagsins í Danmörku og Svíþjóð	19
<b>3. Úrvinnslusjóður</b>	<b>21</b>
3.1 Úrvinnslugjald	22
3.2 Þjónustuaðilar og ráðstöfunaraðilar	24
3.3 Ráðstöfunarleiðir	25
3.4 Töluleg markmið	26
3.5 Lagabreytingar og nýjar áherslur	27
<b>4. Niðurstöður og tillögur</b>	<b>29</b>
4.1 Árangur núverandi kerfis	29
4.2 Stuðningur núverandi kerfis við innleiðingu hringrásarhagkerfis og markmið laga um úrvinnslugjald	31
4.3 Samanburður við fyrirkomulag hjá öðrum þjóðum	31
4.4 Helstu kostir núverandi kerfis	33
4.5 Helstu gallar núverandi kerfis	34
4.6 Tillögur til úrbóta	35
4.6.1 Gegnsæ starfsemi Úrvinnslusjóðs	35
4.6.2 Úrvinnslusjóður sem þátttakandi í uppbyggingu hringrásarhagkerfis	37
4.6.3 Athugun á nýjum leiðum við innheimtu úrvinnslugjalds	38
4.6.4 Hugmyndir um kerfislegar breytingar	39

# Samantekt

Framlengd framleiðendaábyrgð er almennt talin nauðsynlegur þáttur í virku hringrásarhagkerfi. Tilgangurinn er að framleiðandi og innflytjandi vöru beri ábyrgð á henni og umhverfisáhrifum hennar allan lífsferil vörunnar. Á Íslandi er framlengd framleiðendaábyrgð útfærð með ríkri aðkomu hins opinbera og að mestu er það Úrvinnslusjóður sem fer með framkvæmdina fyrir hönd framleiðenda og innflytjenda. Útfærslur á framkvæmdinni eru mjög mismunandi milli ríkja en ekki er einsdæmi að hið opinbera komi að henni með jafn umfangsmiklum hætti og hér á landi þótt það virðist fremur fátítt, einkum í Evrópu. Hlutverk framleiðenda og innflytjenda, og þar með Úrvinnslusjóðs, fer stækkandi og verður sífellt mikilvægara, ekki síst vegna nýlegra lagabreytinga sem hafa það að markmiði að skapa skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis með vörur og þjónustu. Mikilvægt er að kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar byggji á gegnsæi, skilvirkni, jafnræði og hagkvæmni. Auk þess er enn mikilvægara en áður að kerfið stuðli að auknum hvötum til framleiðenda og innflytjenda til að hanna og setja á markað vistvænni vörur í anda hringrásarhagkerfis.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra skipaði starfshóp til að meta árangur þess kerfis sem Úrvinnslusjóður byggir á og með þessari skýrslu skilar hann niðurstöðum sínum.

## Árangur núverandi kerfis

Úrvinnslusjóður hefur náð ágætum árangri við umsýslu úrvinnslugjalds, ráðstöfun þess og tekist að koma upp skilvirku fyrirkomulagi á úrvinnslu úrgangs í framlengdri framleiðendaábyrgð. Sjóðurinn beitir mismunandi endurgjaldi til að beina úrgangi í meðhöndlun sem er í samræmi við lögbundna forgangsröðun m.t.t. umhverfisáhrifa. Úrvinnslusjóður hefur náð tölulegum markmiðum í flestum vöruflokkum og stuðlað að fullnægjandi meðhöndlun spilliefna. Árangurinn er um margt sambærilegur og í nágrannaríkjum en bæta þarf söfnun nokkurra úrgangsflokka til að ná settum markmiðum að fullu. Kerfið sem Úrvinnslusjóður byggir á er ágætlega til þess fallið að ná árangri við endurvinnslu úrgangs og þannig byggja undir þann enda á virðiskeðju hringrásarhagkerfisins.

## Stuðningur við innleiðingu hringrásarhagkerfis

Fátt bendir til að Úrvinnslusjóði hafi til þessa tekist að stuðla nægilega að árangri framfarir í virðiskeðju hringrásarhagkerfisins, auka endurnotkun á vörum og ýta undir samdrátt í magni úrgangs sem fellur til. Sömu sögu er almennt að segja af framlengdri framleiðendaábyrgð í öðrum ríkjum. Auk þess eru lagaákvæðin sem mæla fyrir um þetta hlutverk nýleg og ekki komin reynsla á hvernig sjóðnum gengur að mæta því. Þrepa-skipting úrvinnslugjalds ætti að stuðla að vishönnun og draga úr myndun úrgangs. Úrvinnslusjóður hefur ekki lagt áherslu á stuðning við nýsköpun.

## Kostir núverandi kerfis

Innheimta úrvinnslugjalds í gegnum Skattinn hefur reynst auðveld, einföld og skilvirk og undanskot frá greiðslu úrvinnslugjalds eru að líkindum mun fátíðari en í nágrannaríkjum.

Fyrirkomulag á útgreiðslu endurgjalds úr Úrvinnslusjóði er jafnframt fremur einfalt og sveigjanlegt.

### Gallar núverandi kerfis

Starfsemi Úrvinnslusjóðs er ógegnisæ, gögn sem sjóðurinn birtir eru ekki fullnægjandi til að meta árangur kerfisins og hann stendur ekki skil á gögnum með fullnægjandi hætti. Staða Úrvinnslusjóðs sem opinberrar stofnunar dregur úr sveigjanleika við ákvörðunartöku, auk þess sem breytingar á úrvinnslugjaldi þarfnast samþykkis Alþingis. Tollskrá býður upp á takmarkað rými og sveigjanleika til álagningar úrvinnslugjalds eftir því sem fleiri vöruflokkar bætast við kerfið og álagning verður flóknari í tengslum við þrepaskipt gjald. Djúpstæður ágreiningur og vantraust virðast ríkja innan stjórnar Úrvinnslusjóðs, auk þess sem skipan stjórnarinnar er umdeild.

### Tillögur til úrbóta

Starfshópurinn ræddi tillögur um hugsanlegar úrbætur eða breytingar á kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar sem skipta má upp í fjóra hluta eftir eðli þeirra.

---

#### Gegnsæ starfsemi Úrvinnslusjóðs

---

- A. Bætt úrgangstölfræði
- B. Upplýsingar um greiðendur úrvinnslugjalds
- C. Birting gagna í stafrænni upplýsingagátt

---

#### Úrvinnslusjóður sem þátttakandi í uppbyggingu hringrásarhagkerfis

---

- A. Skilvirkari beiting hagrænna hvata
- B. Auknar úrgangsforvarnir og fræðsla
- C. Nýsköpun og þekkingarsköpun
- D. Greiðsla raunkostnaðar

---

#### Athugun á nýjum leiðum við innheimtu úrvinnslugjalds

---

- A. Afsláttur frá fullu úrvinnslugjaldi útfærður með skilagreinum
- B. Innheimta úrvinnslugjalds í verslunum
- C. Innheimta úrvinnslugjalds með skilagreinum

---

#### Hugmyndir um kerfislegar breytingar

---

- A. Samningar milli úrvinnslusjóðs og framleiðenda
- B. Aðkoma þriðja aðila
- C. Breytingar á stjórn Úrvinnslusjóðs
- D. Framleiðendur og innflytjendur taki við framkvæmd framlengdrar framleiðendaábyrgðar

---

## Framleiðendaábyrgð

er ábyrgð framleiðenda og innflytjenda á framleiðsluferli vöru, þ.e. varðandi vinnuvernd, lágmörkun á mengun frá framleiðslunni og viðurkennda meðhöndlun á úrgangi sem fellur til við framleiðsluna.

---

## Framlengd framleiðendaábyrgð

felur í sér framlengingu á ábyrgð framleiðenda og innflytjenda til þess þegar notkunartíma vöru er lokið. Með þessu færast ábyrgð varðandi framkvæmd og fjármögnun frá sveitarfélögum yfir á framleiðendur og innflytjendur. Jafnframt eiga að myndast hvatar fyrir framleiðendur að taka tillit til umhverfisáhrifa vöru við hönnun hennar.

---

# 1. Inngangur

Framlengd framleiðendaábyrgð er almennt talin nauðsynlegur þáttur í virku hringrásarhagkerfi. Til að lágmarka vistspor þarf að draga úr óþarfa, skapa visthæfari vörur og viðskiptamódel og halda úrgangi og öðru hráefni í hringrás.

Þann 10. ágúst 2022 skipaði umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra starfshóp sem ætlað var að endurmeta kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar hér á landi. Hlutverk starfshópsins var að meta árangur þess kerfis sem Úrvinnslusjóður byggir á, kortleggja kosti þess og galla, gera samanburð við fyrirkomulagið hjá þeim þjóðum sem við berum okkur helst saman við, meta hvort kerfið styðji nægjanlega við innleiðingu hringrásarhagkerfisins og markmið laga um úrvinnslugjald, m.a. með því að leggja mat á skilvirkni þess og í hve miklum mæli það styðji við nýsköpun og bjóði upp á heildstæðar lausnir.

Starfshópnum var ætlað að skila skýrslu til ráðherra með greiningu og mati á viðfangsefninu og tillögur til ráðherra um hugsanlegar úrbætur eða breytingar á kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar.

Í starfshópnum sátu

---

**Halldór Árnason**, formaður

---

**Bryndís Skúladóttir**, verkfræðingur

---

**Brynhildur Pétursdóttir**, framkvæmdastjóri

---

**Jón Viggó Gunnarsson**, framkvæmdastjóri

---

**Sveinn Margeirsson**, framkvæmdastjóri

---

Með hópnum störfuðu Guðmundur B. Ingvarsson og Trausti Ágúst Hermannsson, sérfræðingar í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu.

Starfshópurinn hélt 19 fundi og fékk til fundar við sig eftirfarandi gesti:

---

**Arngrímur Sverrisson**, Terra umhverfisþjónusta hf.

---

**Auður Önnu Magnúsdóttir**, Landvernd

---

**Áslaug Hulda Jónsdóttir**, stjórn Úrvinnslusjóðs

---



---

**Ásta Stefánsdóttir**, bakhópi Sambands Íslenskra Sveitarfélaga

---

**Benedikt S. Benediktsson**, stjórn Úrvinnslusjóðs

---

**Birgitta Stefánsdóttir**, Umhverfisstofnun

---

**Börkur Smári Kristinsson**, Pure North Recycling ehf.

---

**Elva Rakel Jónsdóttir**, Umhverfisstofnun

---

**Eygerður Margrétardóttir**, stjórn Úrvinnslusjóðs

---

**Guðjón Bragason**, bakhópi Sambands Íslenskra Sveitarfélaga

---

**Guðmundur Þór Jóhannesson**, Skeljungu ehf.

---

**Guðni Ólafsson**, Skattinum

---

**Guðný Hjaltadóttir**, stjórn Úrvinnslusjóðs

---

**Gunnar Bragason**, ráðgjafi

---

**Haraldur Flosi Tryggvason**, lögmaður

---

**Helgi Lárusson**, Endurvinnslunni hf.

---

**Henrik Nilsson**, Svenskt Producentansvar

---

**Hildur Hauksdóttir**, stjórn Úrvinnslusjóðs

---

**Hlíðar Þór Hreinsson**, Heimilistækjum ehf.

---

**Hörður Davíð Harðarson**, Skattinum

---

**Íris Dögg Aradóttir**, bakhópi Sambands Íslenskra Sveitarfélaga

---

**Jón H. Steingrímsson**, Terra efnaeyðingu hf.

---

**Kristín Edvardsdóttir**, HP gámum ehf. og Hringrás ehf.

---

**Lárus M. K. Ólafsson**, stjórn Úrvinnslusjóðs

---

**Magnús Jóhannesson**, stjórn Úrvinnslusjóðs

---

**Ólafur Kjartansson**, Úrvinnslusjóði

---

**Rakel Sigurveig Kristjánsdóttir**, Umhverfisstofnun

---

**Rut Jónsdóttir**, bakhópi Sambands Íslenskra Sveitarfélaga

---





---

**Sigurður Halldórsson**, Pure North Recycling ehf.

---

**Steinþór Þorsteinsson**, Skattinum

---

**Susan Christensen**, Dansk Producentansvar

---

**Valgeir Páll Björnsson**, bakhópi Sambands íslenskra sveitarfélaga

---

Til viðbótar upplýsingum sem veittar voru á fundum bárust starfshópnum skriflegar upplýsingar frá Úrvinnslusjóði, fulltrúum atvinnulífs í stjórn Úrvinnslusjóðs, fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga í stjórn sjóðsins, Umhverfisstofnun, Pure North Recycling ehf., Dansk Emballageansvar, Dansk Producentansvar, Svenskt Producentansvar og Förpackningsinsamlingen.

Með skýrslu þessari skilar starfshópurinn niðurstöðum sínum til umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

Starfshópurinn leggur áherslu á að samráð verði haft um tillögurnar við hagsmunaaðila áður en þeim verður hrint í framkvæmd. Starfshópurinn hyggst því standa fyrir vinnustofu um skýrsluna með atvinnulífnu, sveitarfélögum, Úrvinnslusjóði, þjónustuaðilum og eftir atvikum fleiri hagsmunaaðilum þar sem niðurstöður hennar verði kynntar og fram fara umræður um tillögurnar þannig að viðbrögð við þeim komi fram.

## 2. Fyrirkomulag framlengdrar framleiðendaábyrgðar

Segja má að fyrstu kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar í heiminum hafi verið sett á fót fyrir um 50 árum en þeim tók að fjölga verulega á ofanverðum níunda áratug síðustu aldar. Gera má ráð fyrir að nú séu yfir 400 kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar starfrækt í heiminum. Flest eru þau í ríkjum Evrópusambandsins og Bandaríkjunum. Langflest kerfin hafa verið sett á fót fyrir lítil raftæki, umbúðir, hjólbarða, ökutæki og blýsýrurafgeyma. Tilgangurinn með framlengdri framleiðendaábyrgð er að framleiðandi og innflytjandi vöru beri ábyrgð á henni og umhverfisáhrifum hennar allan lífsferilinn, þ.m.t. áhrifum sem felast í vali á efnum í vöruna og áhrifum af notkun hennar og meðhöndlun þegar hún er orðin að úrgangi. Hugmyndafræðin gengur út á að framleiðendur, þegar þeir hanna vörur sínar, axli ábyrgð á að lágmarka umhverfisáhrif allan líftíma varanna. Á grundvelli þessa er framlengd framleiðendaábyrgð almennt talin nauðsynlegur þáttur í virku hringrásarhagkerfi.

Fyrirkomulag framlengdrar framleiðendaábyrgðar er útfært á ýmsan hátt og ábyrgðin getur verið margvísleg að eðli og virkni. Ýmist axla framleiðendur ábyrgð sína hver í sínu lagi eða í félagi við fleiri framleiðendur, sem er mun algengara. Mismunandi er hversu langt framlengd ábyrgð framleiðenda nær. Í sumum kerfum er nægjanlegt að framleiðendur leggi kerfinu til það fjármagn sem þarf í reksturinn þannig að settum skilyrðum sé fullnægt. Þá eru það jafnan sveitarfélög sem fara með ákvörðunar- og skipulagsvald yfir söfnun og meðhöndlun úrgangsins sem fellur undir kerfið. Í öðrum kerfum er ábyrgð framleiðenda látin ganga lengra og þeir fara með ákvörðunar- og skipulagsvald yfir kerfinu, ásamt því að fjármagna það. Aðkoma sveitarfélaga að slíkum kerfum er þá engin. Svo eru til ýmsar blöndur af þessum tveimur útfærslum, sem liggja þarna á milli.

Kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar fela almennt í sér einhver þessara stjórnækja eða blöndu af þeim:

---

### 1. *Skilyrði að taka við vöru að notkunartíma hennar loknum*

Þessari kröfu má ná fram með því að setja markmið um söfnun og endurvinnslu fyrir vörur þegar þær eru orðnar að úrgangi. Til viðbótar má nýta hvata til að fá neytendur til að skila notuðum vörum á tiltekinn stað, s.s. á sölustað.

---

### 2. *Fjármögnun kerfis og hagrænir hvatar*

Til að fjármagna kerfið er, auk hagrænna hvata til söfnunar og meðhöndlunar úrgangs, t.d. notast við skilagjald á vörur, gjöld sem eru innheimt af vörum við kaup og byggja á áætluðum kostnaði við söfnun og meðhöndlun að notkun lokinni, skattlagningu á efni sem erfitt er að endurvinna eða inniheldur hættuleg efni og

skattlagning á vörur sem framleiðendur greiða og tekjurnar eru notaðar til að niðurgreiða söfnun og meðhöndlun að notkun lokinni.

---

### 3. Skilyrði um eiginleika vöru

Dæmi eru kröfur um lágmarksinnihald af endurunnu hráefni.

---

### 4. Fræðslu- og upplýsingagjöf

Aðgerðir geta falið í sér merkingar á vörum, kröfur um sérstakar tilkynningar, miðlun upplýsinga til neytenda um ábyrgð framleiðenda og flokkun úrgangs og miðlun upplýsinga til endurvinnsluaðila um efni sem notuð eru í vörur.

---

## 2.1 Árangur af framlengdri framleiðendaábyrgð

Ekki er hlaupið að því að meta þann árangur sem framlengd framleiðendaábyrgð skilar af einhverri nákvæmni og ekki hefur tekist að koma auga á bestu venjur í þessu sambandi eða hagkvæmasta fyrirkomulagið. Þar spilar inn í skortur á nauðsynlegum gögnum, áskoranir við að greina áhrif framlengdrar framleiðendaábyrgðar frá öðrum þáttum sem hafa áhrif og mikill breytileiki slíkra kerfa sem takmarkar möguleika til samanburðar á mismunandi kerfum eða milli landa. Engu að síður eru vísbendingar um að kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar stuðli að aukinni sérsöfnun úrgangs, minni förgun og auknu endurvinnsluhlutfalli, stærrri mörkuðum fyrir endurunnið hráefni og minni kostnaði fyrir hið opinbera við að meðhöndla úrgang.<sup>1</sup> Reynslan bendir til þess að kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar dugi sjaldan ein og sér til að ýta undir framþróun í vistvænni hönnun á vörum. Þrátt fyrir að framlengd framleiðendaábyrgð hafi stuðlað að því að bæta meðhöndlun sumra úrgangsstrauma og stuðlað að fjármögnun á söfnun og endurvinnslu úrgangs virðist jafnframt frammistaða slíkra kerfa í efnahags- og umhverfislegu tilliti mjög mismunandi frá einu kerfi til annars. Ekki er til eitt fyrirkomulag á kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar sem hentar við allar aðstæður. Við útfærslu á slíkum kerfum þarf því að líta til tilgangs kerfisins og hafa til hliðsjónar staðbundnar aðstæður.

Eftirfarandi eru dæmi um veikleika á kerfum sem byggja á framlengdri framleiðendaábyrgð og reynslan hefur sýnt að eru algengir:<sup>2</sup>

- 
1. Kerfið sjálft og gildissvið þess eru ekki nægjanlega vel skilgreind.
  2. Upplýsingar um kerfið eru ekki gegnsæjar, s.s. um frammistöðu, kostnað og framlög framleiðenda. Þetta er m.a. mikilvægt til að koma í veg fyrir undanskot frá því að greiða til kerfisins (e. free-riders).
- 

<sup>1</sup> Pouikli, K. (2020). *Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy*. ERA Forum, 20, 491–508.

<sup>2</sup> Pouikli, K. (2020). *Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy*. ERA Forum, 20, 491–508.



- 
3. Áhrif kerfisins til aukinnar vishönnunar eru takmörkuð. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi sífellt meiri áherslu við reglusetningu á sjálfbæra framleiðslu og neyslu, úrgangsförvarnir, endurnotkun og hönnun og framleiðslu á vörum sem endast lengi, henta til viðgerða og innihalda ekki hættuleg efni.
- 
4. Ófullnægjandi eftirlit er með virkni kerfisins.
- 
5. Misbrestur er á að kostnaður kerfisins sé ákvarðaður með nákvæmum hætti á grundvelli endurvinnslumarkmiða, en þau eru algengur mælikvarði á frammistöðu kerfa sem byggja á framlengdri framleiðendaábyrgð. Auk þess er ekki nægjanlega horft til þess að setja kerfunum markmið um árangur við sérstaka söfnun úrgangs og þess ekki gætt að kostnaður af söfnun blandaðs úrgangs sé ekki borinn af framleiðendum.
- 
6. Skortur er á framfylgd ábyrgðar hvers framleiðanda innan kerfa sem rekin eru sameiginlega af mörgum framleiðendum.
- 

Árið 2016 gaf Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) út ítarlegar leiðbeiningar til stjórnvalda þar sem útlístuð eru í fjölmörgum liðum þau atriði sem nauðsynlegt er að horfa til við útfærslu kerfa sem byggja á framlengdri framleiðendaábyrgð (kafla 2 í leiðbeiningunum).<sup>3</sup> Þar er m.a. lögð áhersla á stjórnsýslu, fjármögnun, samkeppnishæfni og vishönnun. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gaf jafnframt út sambærilegar leiðbeiningar árið 2014 (kafla 4 í leiðbeiningunum).<sup>4</sup> Mikilvægustu heilræðin eru þau að kerfi sem byggja á framlengdri framleiðendaábyrgð þurfa að vera opin og gegnsæ og að aðgengi sé að upplýsingum sem nota má til að leggja mat á frammistöðu þeirra, skilvirkni og áhrif til sjálfbærrar þróunar.

---

<sup>3</sup> OECD. (2016). *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management*. OECD Publishing.

## 2.2 Fyrirkomulagið á Íslandi

Á Íslandi er framlengd framleiðendaábyrgð útfærð að mestu með úrvinnslugjaldi og Úrvinnslusjóði líkt og nánar er gerð grein fyrir í kafla 3 hér á eftir. Önnur útfærsla framlengdrar framleiðendaábyrgðar felst í starfsemi Endurvinnslunnar hf., sem rekur kerfi fyrir einnota drykkjarvöruumbúðir úr stáli, áli, gleri og plasti. Lög um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur, nr. 52/1989, fjalla um fyrirkomulag þessa kerfis. Samkvæmt lögnum hefur Endurvinnslan hf. einkarétt til að starfrækja skilakerfi drykkjarvöruumbúða. Starfshópnum var ekki falið að meta árangur þess kerfis sem Endurvinnslan hf. byggir á og eru kostir og gallar þess fyrirkomulags því ekki gerðir að sérstöku umfjöllunarefni í skýrslu starfshópsins.

## 2.3 Dæmi um sambærilegt fyrirkomulag því sem er hér á landi

Hugmyndafræðin að baki kerfum sem byggja á framlengdri framleiðendaábyrgð miðar að því að framleiðendur og innflytjendur taki ábyrgð á vörum sínum allan líftíma þeirra, ekki síst að loknum notkunartíma þeirra. Samt sem áður þekkjast dæmi þess að stjórnvöld komi með beinum hætti að því að innheimta gjöld í slíkum kerfum og samsvarandi útdeilingu fjármuna úr þeim. Dæmi um slíkt fyrirkomulag er að finna hér á landi þar sem stofnanir í eigu ríkisins, Skatturinn og Úrvinnslusjóður, sjá um innheimtu úrvinnslugjalds og útdeilingu endurgjalds úr viðkomandi sjóðum á grundvelli fjárlaga. Annað dæmi er innheimta Skattsins á umhverfsgjöldum sem lögð eru á einnota drykkjarvöruumbúðir og Endurvinnslan hf. sér um umsýslu á.

Eftirfarandi eru fleiri dæmi um kerfi sem eru starfrækt með beinni aðkomu hins opinbera:

1. Finnland; fyrir olíuúrgang. Framleiðendur og innflytjendur smurolíu og feiti greiða gjald til ríkisins, sem ber ábyrgð á skipulagi kerfisins og útgreiðslum úr því. Greitt er fyrir söfnun, flutning, geymslu og meðhöndlun olíuúrgangs, auk þess sem hluti fjármagnsins er notaður í hreinsun olíumengaðs jarðvegs og grunnvatns.
2. Kína; fyrir raf- og rafeindatækjaúrgang. Stjórnvöld skatta og tollamála innheimta gjöld af framleiðendum og innflytjendum. Sjóðurinn er undir stjórn fjármálaráðuneytisins sem ber ábyrgð á innheimtu, nýtingu og umsýslu hans. Í Kína ríkja fremur sérstakar aðstæður, samanborið við Evrópu, þar sem fram fer stór hluti af framleiðslu á raf- og rafeindatækjum fyrir heimsmarkað.
3. Taívan; fyrir alla vörflokka sem eru í framlengdri framleiðendaábyrgð.
4. Sum ríki Bandaríkjanna.

<sup>4</sup> Monier, V., Hestin, M., Cavé, J., Laureysens, I., Watkins, E., Reisinger, H., Porsch, L. (2014). *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*. Final report. European Commission.

---

## 5. Alberta–fylki, Kanada.

---

## 6. Danmörk; fyrir hluta af rafhlöðum og rafgeymum. Hluti greiðslna til kerfisins fer í gegnum skattfyrvöld (sjá nánar í kafla 2.4).

---

Nánar verður fjallað um fyrirkomulagið í Danmörku hér á eftir. Jafnframt verður fjallað um fyrirkomulagið í Svíþjóð en meira en tíundi hver Svíi býr á strjálbýlu svæði. Strjálbýli og kostnaður við söfnun og flutning úrgangs af slíkum svæðum hafa þýðingu þegar horft er til aðstæðna á Íslandi.

## 2.4 Fyrirkomulagið í Danmörku og Svíþjóð

### 2.4.1 Danmörk

Sjálfseignarstofnunin Dansk Producentansvar (DPA) heldur utan um stjórnslu danska kerfisins, s.s. um skráningarkerfi framleiðenda og innflytjenda, stýrir flæði fjármagns, þróar stafrænar lausnir og sinnir úrvinnslu gagna og miðlun upplýsinga sem snerta kerfið, auk þess að veita ráðgjöf. DPA var stofnuð af framleiðendum árið 2005 og er ekki hagnaðardrifið. Átta manna stjórn stofnunarinnar er skipuð af ráðherra umhverfismála. Sjö fulltrúar koma úr atvinnulífinu en formaður er skipaður án tilnefningar.

Í framlengdri framleiðendaábyrgð í Danmörku eru nú raf- og rafeindatæki (frá 2006), rafhlöður og rafgeymar (frá 2009) og ökutæki (frá 2013). Einnota plastvörur munu bætast við í upphafi árs 2023 og umbúðir munu bætast við 1. janúar 2025. Framleiðendum og innflytjendum framangreindra vara sem ekki eru skráðir hjá DPA er óheimilt að setja vörur á markað í Danmörku. Þau samtök eða félög sem framleiðendur og innflytjendur bindast eða semja við til að uppfylla ábyrgðarskyldur sínar (e. Producer Responsibility Organisation), s.s. varðandi söfnun úrgangs fyrir hönd framleiðenda og innflytjenda, skrá sig einnig hjá DPA.

DPA hefur jafnframt það hlutverk að reikna út árlega markaðshlutdeild einstakra framleiðenda og innflytjenda og það magn af raf- og rafeindatækjaúrgangi og notuðum rafhlöðum og rafgeymum sem þeim, eða samtökum framleiðenda og innflytjenda fyrir þeirra hönd, ber að safna frá heimilum. Úrganginn sækja viðkomandi á söfnunarstöðvar sveitarfélaga og endurvinnslustöðvar.

Framleiðendum og innflytjendum ber að skila upplýsingum til DPA fyrir 31. mars ár hvert um magn af viðkomandi vörum sem þeir settu á markað árið áður og magn samsvarandi úrgangs sem þeir söfnuðu og meðhöndluðu. Gögnin þurfa að vera staðfest af endurskoðanda. Sveitarfélög og sorphirðufyrirtæki geta einnig skráð sig hjá DPA og skilað upplýsingum um söfnunarstöðvar sveitarfélaganna, auk þess að panta búnað til söfnunar frá samtökum framleiðenda og innflytjenda.

Sjálfseignarstofnunin DPA fer enn fremur með stjórn á fjármagnsflæði milli framleiðenda og innflytjenda annars vegar og samtaka framleiðenda og innflytjenda hins vegar. Þessir aðilar greiða gjöld til DPA, sem sér svo um að færa fjármagn aftur til þeirra. Gjöld sem framleiðendur og innflytjendur greiða til DPA samanstanda af einskíptis skráningargjaldi og árlegu gjaldi sem byggir á magni sem þeir setja á markað. Gjöldin eru ákveðin af ráðuneyti umhverfismála, að fenginni tillögu frá stjórn DPA. Framleiðendur og innflytjendur færanlegra rafhlaðna og rafgeyma (hefðbundnar neytendarafhlöður) þurfa auk þess að skrá sig hjá Skattinum og greiða til hans gjald. Ástæðan fyrir aðkomu Skattsins er sú að sveitarfélögum ber að safna færanlegum rafhlöðum og rafgeymum í nærumhverfi íbúa, þ.e. með öðru fyrirkomulagi en t.a.m. raf- og rafeindatækjaúrgangi. Greiðslur framleiðenda og innflytjenda til Skattsins eru notaðar til að standa undir kostnaði sem sveitarfélögin bera af þessari söfnun.

DPA telur að allt að helmingur framleiðenda og innflytjenda komi sér undan greiðslum til kerfisins (e. free-riders). Brugðist hefur við með ráðstöfunum sem ætlað er að draga úr undanskotum, s.s. með því að birta opinberlega upplýsingar úr skráningarkerfi framleiðenda og innflytjenda, bjóða upp á að óskráðir aðilar séu tilkynntir, efla vitund og stuðla að jafningjaeftirliti meðal fyrirtækjanna.

Eftirlit með kerfinu er í höndum Umhverfisstofnunar Danmerkur og þangað er jafnframt hægt að skjóta ákvörðunum DPA til úrskurðar.

Í Danmörku eru starfandi sex samtök eða félög framleiðenda og innflytjenda sem safna úrgangi fyrir hönd framleiðenda og innflytjenda:

- 
1. **Elretur** er stærsti aðilinn í Danmörku og sér um raf- og rafeindatæki, rafhlöður og rafgeyma. Elretur er ekki hagnaðardrifin og er með yfir 80% markaðshlutdeild í raf- og rafeindatækjum. Elretur hefur boðað að þau muni bæta umbúðum við starfsemi sína þegar þær færast undir framlengda ábyrgð framleiðenda.

---

  2. **ERP Denmark ApS** sinnir raf- og rafeindatækjum frá heimilum og fyrirtækjum og rafhlöðum og rafgeymum.

---

  3. **Recipo A/S** sinnir raf- og rafeindatækjum frá heimilum og fyrirtækjum og rafhlöðum og rafgeymum.

---

  4. **Rene AG** sinnir raf- og rafeindatækjum frá heimilum og fyrirtækjum, rafhlöðum, rafgeymum og ökutækjum.

---

  5. **ReturBat** sinnir raf- og rafeindatækjum frá fyrirtækjum, rafhlöðum, rafgeymum og ökutækjum.

---

  6. **Stena Recycling A/S** sinnir nær eingöngu ökutækjum, rafhlöðum og rafgeymum.
-



Framangreindir aðilar hafa skipt landsvæðum Danmerkur á milli sín hvað varðar söfnun úrgangs í framlengdri framleiðendaábyrgð. Ágreiningur hefur komið upp milli sveitarfélaga og atvinnulífs um framkvæmdina og hafa sveitarfélögin m.a. haldið því fram að þau sitji uppi með vinnu og kostnað vegna úrgangs sem fellur undir framlengda framleiðendaábyrgð, á meðan framleiðendur og innflytjendur safni einungis verðmætasta hluta úrgangsins. Stjórnvöld sáu því ástæðu til að gefa út sérstakar leiðbeiningar um samstarf aðila við framkvæmdina.

Eins og áður segir munu umbúðir bætast í framlengda framleiðendaábyrgð í Danmörku þann 1. janúar 2025. Til undirbúnings því var settur á laggjarnar samráðsvettvangur atvinnulífs og sveitarfélaga í Danmörku til að fjalla um framlengda framleiðendaábyrgð á umbúðum og aðkomu framleiðenda að hreinsun á einnota plastvörum á víðavangi. Undirbúningur að framkvæmdinni stendur enn yfir.

#### **2.4.2 Svíþjóð**

Í Svíþjóð er úrgangurinn, innviðirnir og fjármögnun kerfa um framlengda framleiðendaábyrgð í höndum framleiðenda og innflytjenda. Í sérlöggjöf um hvert einstakt kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar er þessi ábyrgð framleiðenda skilgreind nánar og mismunandi kröfur gerðar til framleiðenda og innflytjenda eftir því hvaða vöruflokki framlengdri framleiðendaábyrgð er um að ræða.

Í framlengdri framleiðendaábyrgð í Svíþjóð eru nú umbúðir (frá 1994), raf- og rafeinda-tæki (frá 2001), rafhlöður (frá 2009), hjólbarðar (frá 1994) og ökutæki (frá 2007). Jafnframt



er skilakerfi um skilagjaldsskyldar umbúðir fyrir drykkjarvörur sem sett var á fót árið 1982. Jafnframt eru sjálfstæð kerfi um söfnun skrifstofupappírs annars vegar og plasts úr landbúnaði (Svepretur) hins vegar. Fram til 1. janúar 2022 voru dagblöð í framlengdri framleiðendaábyrgð en sú ábyrgð hefur verið færð yfir á sveitarfélögin. Stefnt er að því að frá lokum árs 2024 verði veiðarfæri og textíll í framlengdri framleiðendaábyrgð og þá munu jafnframt verða breytingar á umbúðakerfinu.

Framleiðendur eru almennt skyldaðir til þess að koma á fót söfnunarkerfum fyrir vörur sínar þegar þær eru orðnar að úrgangi og þá um leið gerð sú krafa að söfnunarkerfin séu á landsvísu. Í tilvikum raf- og rafeindatækja sem teljast ekki til heimilisúrgangs (e. professional EEE), rafhlaðna og hjólbarða er ekki skylda til söfnunar á landsvísu. Jafnframt er kveðið á um töluleg markmið sem kerfunum ber að ná í sérlöggjöf um hvern úrgangsflokk, að undanskildum hjólbörðum þar sem framleiðendur setja sér sjálfir markmið.

Samtök um framlengda framleiðendaábyrgð eru sett á fót til að uppfylla lagalegar skuldbindingar framleiðenda og innflytjenda til að ná lögbundnum tölulegum markmiðum um endurvinnsluhlutfall. Þau eru flest óhagnaðardríf, í eigu einstakra framleiðenda eða samtaka framleiðenda. Flest kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar í Svíþjóð eru fjármögnuð með gjaldi sem lagt er á viðkomandi vöru þegar hún er seld og/eða með tekjum af sölu úrgangsins. Stjórnun á fjármagnsflæðinu er í höndum samtakanna um framleiðendaábyrgð.

Samkvæmt umhverfisstofnun Svíþjóðar er talið að undanskot í kerfum framlengdrar framleiðendaábyrgðar þar í landi séu meiri en áður var talið. Rannsóknir bendi til þess að um 50.000 til 100.000 framleiðendur falli undir skilgreiningu framleiðenda þegar kemur að umbúðum og raf- og rafeindatækjaúrgangi sem eru mun fleiri en eru aðilar að viðkomandi kerfum.<sup>5</sup>

Í Svíþjóð eru eftirfarandi þjónustuaðilar sem safna úrgangi fyrir hönd framleiðenda og innflytjenda.

- 
- 1. Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI)** sinnir pappa-, plast-, málm- og glerumbúðum og sinni fram til 1. janúar 2022 einnig dagblöðum. FTI Er stærsti þjónustuaðilinn sem sinnir umbúðum og er í eigu 4 samtaka (Svensk Plaståtervinning, Returkartong, Svensk GlasÅtervinning og Svenska Metallkretsen) sem endurvinna umbúðirnar sem FTI safnar. Félagið er óhagnaðardrifið og er með söfnunarkerfi á landsvísu.
  - 2. Tailor Made Responsibility (TMR)** sinnir umbúðum. Markaðshlutdeild TMR er 10% af heildar umbúðarúrgangi með söfnun heima við hús og með söfnunargámum.
- 

<sup>5</sup>Naturvårdsvärket (2020). Extended producer responsibility in Sweden. An overview of Extended producer responsibility in Sweden for packaging, newsprint, electrical and electronical equipment, batteries, end-of-life vehicles, tyres and pharmaceuticals. bls. 40

- 
3. **Träförpackningskommittén** sinnir viðarumbúðum og er hluti af samtökunum Svenskt Trä. Engin samræmd söfnun er á viðarumbúðum og þá er Träförpackningskommittén ekki aðili að FTI eða TMR. Það er í höndum einstakra framleiðenda að taka við vörum sem þeir framleiða.

---

  4. **EL-Kretsen** er stærsti aðilinn sem sinnir raf- og rafeindatækjaúrgangi frá heimilum og rafhlöðum. EL-Kretsen er í eigu 19 samtaka framleiðenda raf- og rafeindatækja og rafhlaðna.

---

  5. **Recipo** sinnir raf- og rafeindatækjaúrgangi frá heimilum og rafhlöðum. RECIPO sinnir söfnun að meginstefnu til í gegnum verðslanir en er einnig með samstarfssamning við EL-Kretsen. Það er starfrækt í Svíþjóð, Danmörku og Noregi.

---

  6. **Blybatteriretur** sinnir söfnun blýrafhlaðna.

---

  7. **Svensk Däckåtervinning AB** sinnir söfnun hjólbarða og er að 80% í eigu samtaka hjólbarðaframleiðenda og 20% í eigu samtaka dekkjaverkstæða.

---

  8. **BilRetur** sinnir ökutækjum.

---

  9. **Returpack** á og rekur kerfi fyrir skilagjaldsskyldar drykkjarvöruumbúðir.
- 

Stjórnsýsla framlengdrar framleiðendaábyrgðar í Svíþjóð og eftirlit með kerfunum er í höndum umhverfisstofnunar Svíþjóðar (Naturvårdsverket). Hlutverk hennar er að leiðbeina framleiðendum og samtökum um framlengda framleiðendaábyrgð um málefni tengd slíkum kerfum.

Umhverfisstofnun Svíþjóðar ber ábyrgð á að halda utan um tölfræði einstakra kerfa og koma gögnum til Eurostat. Þá heldur hún utan um gagnagrunn um raf- og rafeindatæki og rafhlöður þar sem framleiðendur skrá inn gögn en í tilviki annarra úrgangsflokka halda hlutaðeigandi samtök sjálf utan um gögnin og skila þeim inn. Umhverfisstofnun Svíþjóðar gefur út leyfi til að reka söfnunarkerfi í tilviki raf- og rafeindatækjaúrgangs. Hún hefur eftirlit með því að kerfi raf- og rafeindatækja, rafhlaðna, umbúða, hjólbarða og ökutækja sé í samræmi við lög og með undanskotum (e. free-riders).

Eins og áður segir munu verða töluverðar breytingar árið 2024 í Svíþjóð þegar veiðarfæri og textíll koma inn í framlengda framleiðendaábyrgð og umtalsverðar breytingar verða á umbúðakerfinu. Breytingarnar felast aðallega í því að ábyrgðin á söfnun umbúðaúrgangs mun færast yfir á sveitarfélögin en verða fjármögnuð af framleiðendum og innflytjendum. Framleiðendur og innflytjendur sem setja umbúðir á markað í Svíþjóð þurfa

að vera aðilar að kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar sem samþykkt er af Umhverfisstofnun Svíþjóðar. Framleiðendur og innflytjendur munu þurfa að veita stofnuninni ítarlegar upplýsingar um magn umbúða sem þeir settu á markað árið á undan.

Til að undirbúa þessar breytingar komu sveitarfélögin og atvinnulífið sér saman um líkan fyrir endurgreiðslur sem lagt verður til grundvallar kostnaðarskiptingu milli þessara aðila. Umhverfisstofnun Svíþjóðar verður í hlutverki greiðslustöðvar (e. clearing house) sem mun sjá um að fjármagnið flæði frá framleiðendum og innflytjendum til sveitarfélaga í samræmi við kostnað.

### 2.4.3 Árangur fyrirkomulagsins í Danmörku og Svíþjóð

Algengur mælikvarði á frammistöðu kerfa sem byggja á framlengdri framleiðendaábyrgð eru töluleg markmið sem sett hafa verið um söfnun og endurvinnslu úrgangs. Oft eru þetta samevrópsk markmið sem sett eru á vettvangi Evrópusambandsins og slík sameiginleg markmið gera það að verkum að mögulegt er að bera árangur saman milli ólíkra landa.

Svíar náðu bestum árangri við söfnun raf- og rafeindatækjaúrgangs á Norðurlöndum árið 2019 (nýjustu aðgengilegu upplýsingar), eða 59% söfnunarhlutfalli. Finnar fylgdu fast á hæla þeirra með 58% og söfnunarhlutfallið í Danmörku var 43%. Sama ár var söfnunarhlutfallið hér á landi 36%.

Söfnunarhlutfall færanlegra rafhlaðna og rafgeyma (neytendarafhlöður) í Danmörku var 55% árið 2019. Það var hæsta hlutfallið á Norðurlöndunum. Sama ár var söfnunarhlutfallið í Svíþjóð tæp 53% og í Finnlandi 49%. Á Íslandi reyndist söfnunarhlutfallið vera 37% (blýsýrurafgeymar eru ekki taldir með en söfnun þeirra hefur jafnan gengið vel hér á landi).

Endurnýtingarhlutfall úrsérgenginna ökutækja í Danmörku var 103% árið 2019 og endurvinnsluhlutfallið 95%. Sama ár voru þessi hlutföll í Svíþjóð 97% og 87%, í Finnlandi 95% og 85%, í Noregi 97% og 85% og hér á landi 98% og 97%.

Nýrri upplýsingar eru aðgengilegar um endurvinnslu plastumbúða á Norðurlöndunum, eða frá árinu 2020. Það ár voru endurunnin 34% slíkra umbúða sem féllu til í Svíþjóð, 33% í Noregi og 23% í Danmörku. Á sama tíma voru endurunnin 32% þessara umbúða á Íslandi (að meðtöldu heyrúlluplasti).

---

Endurnýting og gagnstæða hugtakið förgun mynda saman endastöð alls úrgangs sem fellur til. Allur úrgangur sem fellur til fer annað hvort til endurnýtingar eða til förgunar. Endurnýting skiptist svo í þrennt: Undirbúningur fyrir endurnotkun, endurvinnsla og önnur endurnýting.

---

### 3. Úrvinnslusjóður

Úrvinnslusjóður er stofnun í eigu ríkisins og heyrir undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Sjóðurinn hóf starfsemi árið 2003 og fer með framkvæmd laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald, annast bæði umsýslu og ráðstöfun gjaldsins og er ráðherra til ráðgjafar um mál þau sem undir lögin falla.

Markmið laganna er að skapa skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis með vörur og þjónustu til að stuðla að sjálfbærri auðlindanýtingu, draga úr myndun úrgangs og auka endurvinnslu hans. Enn fremur að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurvinnslu úrgangs og aðra endurnýtingu úrgangs með hliðsjón af umhverfislegum ávinningi, í þeim tilgangi að draga úr magni úrgangs sem fellur til og fer til endanlegrar förgunar og tryggja viðeigandi förgun spilliefna.

Lög um úrvinnslugjald og starfsemi Úrvinnslusjóðs byggja á grunni laga um spilliefnagjald frá árinu 1996 og starfsemi spilliefnanefndar tímabilið 1997 – 2002. Við setningu laga um úrvinnslugjald var horft til þess að kostnaður vegna endurnotkunar, endurnýtingar og förgunar úrgangs væri í raun hluti af framleiðslukostnaði og notkun viðkomandi vöru. Mengunarbótareglan (e. Polluter Pays Principle) var fest í sessi, en hún kveður á um að sá sem veldur mengun eða hefur með höndum umsvif sem hafa áhrif á umhverfið skuli að jafnaði bera kostnað af því að draga úr henni eða koma í veg fyrir áhrif hennar.

Framleiðendaábyrgð og framlengd framleiðendaábyrgð leggja atvinnulífina, þ.e. framleiðendum og innflytjendum, ríkar skyldur á herðar. Þeim ber að stuðla að söfnun úrgangs og meðhöndlun hans í samræmi við gildandi lög og stefnu stjórnvalda í málaflokknum. Til þess beiti þeir hagrænum hvötum. Í ábyrgðinni felst einnig að framleiðendur og innflytjendur fjármagni fræðslu og upplýsingagjöf til notenda um úrgangsförvarnir og rétta meðhöndlun vara þegar þær eru orðnar að úrgangi.

Stjórn Úrvinnslusjóðs hefur yfirumsjón með starfsemi hans og stefnu. Framkvæmdastjóri annast daglegan rekstur og ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart stjórn.

Stjórn Úrvinnslusjóðs leggur fram tillögur að fjárhæðum úrvinnslugjalds og breytingar á þeim til umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Innheimta úrvinnslugjalds telst til skattheimtu. Af því leiðir að ákvarðanir um breytingar á fjárhæðum úrvinnslugjalds og nýjar gjaldskyldar vörur þurfa að fara fyrir Alþingi, sem getur valdið tímatöf. Skapast hefur sú hefð að Alþingi geri breytingar á úrvinnslugjaldi á haustþingi, samhliða samþykkt fjárlagafrumvarps, og taka þá breytingar yfirleitt gildi 1. janúar. Þetta er þó ekki algilt og eru dæmi þess að úrvinnslugjald hafi breyst á miðju ári. Ákvarðanir um endurgjald úr Úrvinnslusjóði eru ákvarðanir stjórnar sjóðsins og kalla ekki á lagabreytingar og aðkomu Alþingis.

Vöruflokkar sem falla undir Úrvinnslusjóð eru pappírs- og pappambúðir, plastumbúðir, rafhlöður og rafgeymar, raf- og rafeindatæki, hjólbarðar, ökutæki, olíuvörur, lífræn leysi-

efni og klórbundin efnasambönd, málning og prentlitir, vörur í ljósmyndaiðnaði, kvika-silfursvörur, varnarefni, kælimiðlar, og veiðarfæri sem innihalda plast. Frá 1. janúar 2023 bætast við glerumbúðir, málmumbúðir og viðarumbúðir, auk tiltekinna einnota plastvara.

Úrvinnslusjóði ber að ná tilgreindum markmiðum í hverjum vöruflokki um hlutfall þess úrgangs sem safnað er og hlutfall hans sem fer í endurvinnslu og aðra endurnýtingu. Jafnframt er sjóðnum skylt að safna tölulegum upplýsingum þar um og skila til Umhverfisstofnunar sem heldur utan um úrgangstölfræði hérlendis.

Úrvinnslusjóður á að beita hagrænum hvötum til að skapa skilyrði fyrir viðeigandi meðhöndlun úrgangsins. Hlutverk sveitarfélaga snýr að söfnun úrgangsins í söfnunarkerfum þeirra, s.s. í gegnum sorphirðu eða með því að sjá til þess að tekið sé við úrganginum á söfnunar- eða móttökustöðvum.

Úrvinnslusjóður er stjórnvald í skilningi stjórnsýsluréttar<sup>6</sup> og því undirorpinn ákvæðum m.a. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Jafnframt hefur verið litið svo á að stjórn sjóðsins sé í raun stjórnsýslunefnd sem tekur ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. og ákvæði VIII. kafla stjórnsýslulaga. Við ákvarðanatöku verða því bæði sjóðurinn og stjórn hans að taka til álitu m.a. reglur stjórnsýsluréttar, upplýsingalög, lög um opinber innkaup og bæði ríkisstuðnings- og jafnræðisreglur EES-samningsins.

### 3.1 Úrvinnslugjald

Til grundvallar löggjöf um starfsemi Úrvinnslusjóðs og álagningu úrvinnslugjalds liggur samkomulag um fyrirkomulag ábyrgðar framleiðenda og innflytjenda á úrvinnslu tiltekinna vöruflokka.<sup>7</sup>

Í flestum nágrannalöndunum er innheimta úrvinnslugjalds og ráðstöfun þess jafnan í höndum framleiðenda og innflytjenda, án beinnar aðkomu opinberra aðila. Hérlendis er úrvinnslugjald innheimt af hinu opinbera. Í upphafi var talið skilvirkast að innheimta gjaldið samhliða afgreiðslu á aðflutningsskýrslum þar sem úrvinnslugjald er lagt á vörur eftir tollfloknum. Með þessu var talið unnt að tryggja almenna þátttöku í kerfinu og lágmarka hættuna á að framleiðendur og innflytjendur næðu að komast undan því að greiða úrvinnslugjald af gjaldskyldum vörum (e. free-riders).

Úrvinnslugjald er lagt á allar gjaldskyldar vörur og umbúðir, hvort sem þær eru fluttar til landsins eða framleiddar hérlendis, og gildir einu hvort þær eru ætlaðar til endursölu eða eigin nota. Heimild er til að undanskilja frá úrvinnslugjaldi vörur og umbúðir sem fluttar

<sup>6</sup> Samanber bréf umboðsmanns Alþingis í máli nr. 6592/2011.

<sup>7</sup> Sjá t.d. umfjöllun í greinargerð frumvarps til laga nr. 38/2015: Af lögskýringargögnum með lögum um úrvinnslugjald má því leiða að löggjöfin sé samkomulag iðnaðar og atvinnulífs um úrvinnslu úrgangs og byggist á trausti milli þessara aðila annars vegar og stjórnvalda hins vegar. Frumvarpið má finna á vefslóðinni: <https://www.althingi.is/altext/144/s/1116.html>



eru utan og munu því ekki koma til úrvinnslu hér á landi að notkun lokinni. Gjaldstofn úrvinnslugjalds miðast við stykkjatölu eða þyngd vörunnar ásamt söluumbúðum, þ.e. nettóþyngd. Ef gjaldskylda vara er hluti af annarri vöru miðast gjaldstofn við heildarþyngd gjaldskyldu vörunnar.

Þeir sem framleiða gjaldskyldar vörur innanlands eiga samkvæmt lögum að tilkynna Skattinum ótilkvaddir um gjaldskylda starfsemi en ekki fer fram kerfisbundið eftirlit með því að nýir innlendir, gjaldskyldir aðilar skili sér á skrá. Skatturinn hefur gert fyrirvara við að veita Úrvinnslusjóði upplýsingar um hverjir greiða úrvinnslugjald þar sem ekki sé nægilega skýrt í hvaða tilgangi eigi að nota þær upplýsingar. Sjóðurinn fær hins vegar upplýsingar um magn gjaldskyldra vara, álagningu og skiptingu þeirra niður á tollflokka fyrir hvern mánuð. Að sögn Úrvinnslusjóðs eru samskipti við Skattinn góð og vel hefur verið brugðist við ábendingum sem sjóðurinn hefur sent varðandi úrvinnslugjöld. Í lögum um meðhöndlun úrgangs eru sérákvæði um skráningarkerfi framleiðenda og innflytjenda rafhlaðna, rafgeyma og raf- og rafeindatækja, sem Umhverfisstofnun rekur, og um eftirlit Umhverfisstofnunar með framleiðendum og innflytjendum þessara tilteknu vara. Til að geta sinnt þessu eftirliti veita lögin stofnuninni heimildir til að sækja upplýsingar til Skattsins um greiðendur úrvinnslugjalds og upplýsingar úr bókhaldi framleiðenda og innflytjenda. Auk þess veita lögin Umhverfisstofnun heimild til að beita þvingunarúr-  
ræðum og viðurlögum vegna brota á umræddum ákvæðum.

Eins og áður segir eru það nokkrir vöruflokkar sem falla undir Úrvinnslusjóð. Tekjum hvers flokks skal eingöngu varið til að standa undir kostnaði við viðkomandi vöruflokk. Upphæð úrvinnslugjalds er mismunandi eftir vöruflokkum og tekur álagning þess mið af tollflokkum. Gjaldið er hins vegar óháð því hvort og hve háan toll varan ber.

Tekjum af innheimtu úrvinnslugjalds, þ.m.t. vaxtatekjum, er ætlað að standa undir lögbundinni starfsemi Úrvinnslusjóðs, n.tt. kostnaði við sérstaka söfnun úrgangs, meðhöndlun flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð, flutning hans til móttökustöðvar, endurnýtingu úrgangsins og förgun hans eftir því sem við á. Undir starfsemina fellur jafnframt kostnaður við meðhöndlun úrgangs sem blandast hefur vöru sem greitt hefur verið úrvinnslugjald af, enda sé blöndunin hluti af eðlilegri notkun vörunnar. Gjaldinu er enn fremur ætlað að standa undir kostnaði við almennar ráðstafanir svo að uppfylla megi söfnunar- eða endurvinnslumarkmið sem sett hafa verið, s.s. hreinsun á rusli á víðavangi og söfnun úrgangs á almenningsstöðum, fræðslu til almennings og lögaðila og tölfraðilegrar úrvinnslu. Hluta gjaldsins er varið til greiðslu skilagjalds vegna úrsér-genginna ökutækja, auk kostnaðar við daglegan rekstur Úrvinnslusjóðs. Tekjur af úrvinnslugjaldi renna óskiptar til Úrvinnslusjóðs að undanþegnu umsýslugjaldi til ríkissjóðs sem nemur 0,5% af tekjunum.

## 3.2 Þjónustuaðilar og ráðstöfunaraðilar

Úrvinnslusjóður hefur mótað fyrirkomulag þar sem aðilum sem koma að meðhöndlun úrgangs sem fellur undir verksvið sjóðsins er skipt í tvennt. Annars vegar eru það þjónustuaðilar sem sjá um söfnun úrgangsins, flutning hans, flokkun og aðra forvinnslu áður en þeir ráðstafa úrganginum í viðurkenndan farveg. Sjóðurinn gerir samninga við þjónustuaðila og á grundvelli þeirra fá þessir aðilar greitt endurgjald úr sjóðnum. Hins vegar eru það ráðstöfunaraðilar sem taka við úrgangi frá þjónustuaðilum til endanlegrar ráðstöfunar, s.s. til endurnýtingar. Dæmi um ráðstöfunaraðila eru endurvinnslufyrirtæki, sorpbrennslustöðvar, erlendir kaupendur, miðlarar o.s.frv. Úrvinnslusjóður gerir kröfu til ráðstöfunaraðila um að þeir skrái sig hjá sjóðnum. Ráðstöfunaraðili getur ekki samtímis verið þjónustuaðili en þjónustuaðilar hafa heimild til að framselja úrgang sín á milli áður en hann fer til ráðstöfunaraðila.

Samningar Úrvinnslusjóðs við þjónustuaðila eru staðlaðir og byggja á skilmálum um viðkomandi vöruflokk. Í hverjum samningi eru tilgreind markmið um hlutfall þess sem fer í endurvinnslu í hverjum vöruflokki. Samningurinn á einnig að tryggja gagnvirka upplýsingamiðlun og samstarf um meðhöndlun úrgangs og að Úrvinnslusjóður fái gögn um magn og endanlega ráðstöfun úrgangs.

Í skilmálum sjóðsins koma fram kröfur sem gerðar eru til þjónustuaðila og verklýsingar. Þjónustuaðili skal halda skrá yfir það magn sem fer til ráðstöfunaraðila og gera í skila-greinum til Úrvinnslusjóðs grein fyrir hvenær og hvert úrgangurinn var sendur. Þjónustuaðili



með gildan samning safnar úrgangi með reglubundnum hætti og er skylt að vigta hann á löggiltri vog og skrá hvern farm sem sóttur er. Slíkt er nauðsynlegt svo að hægt sé að sýna fram á umfang þess úrgangs sem hann meðhöndlar.

Að meðhöndlun lokinni sendir þjónustuaðilinn úrganginn til viðurkennds ráðstöfunaraðila og fær hann þá kvittun þar sem fram koma upplýsingar um mótttekið magn og hvernig úrganginum hefur verið ráðstafað. Þessar kvittanir ásamt öðrum gögnum þurfa að fylgja með þegar þjónustuaðili óskar eftir endurgjaldi hjá Úrvinnslusjóði.

Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir sveitarfélaga gefa út starfsleyfi fyrir meðhöndlun úrgangs hér á landi, þ.m.t. starfsemi þjónustuaðila og ráðstöfunaraðila, og hafa eftirlit með þáttum í starfsemi þeirra sem tengjast hollustuháttum og mengunarvörnum. Úrvinnslusjóður heldur ekki úti formlegu, sjálfstæðu eftirliti gagnvart rekstri þjónustuaðila. Eftirlit sjóðsins með gerðum samningum felst fyrst og fremst í yfirferð skilagreina og gagna sem kveðið er á um að skilað sé með reikningum sem sjóðnum berast.

### 3.3 Ráðstöfunarleiðir

Úrvinnslusjóður hefur skilgreint mismunandi ráðstöfunarleiðir fyrir hvern vöruflokk og endurgjald sem greitt er fyrir hverja þeirra til þjónustuaðila. Þannig eru t.d. fjórar ráðstöfunarleiðir heimilar fyrir heyrúlluplast og er endurgjaldið mismunandi eftir því hvaða leið er valin. Hæst endurgjald fæst fyrir endanlega endurvinnslu á fullmeðhöndluðu plasti, sem samkvæmt upplýsingum frá Úrvinnslusjóði er eingöngu greitt til Pure North Recycling ehf. Næst mest er greitt fyrir heyrúlluplast sem sent er utan til endurvinnslu. Minna er greitt ef heyrúlluplastið er sent til orkuvinnslu og minnst er greitt ef plastinu er fargað með brennslu án orkunýtingar. Úrvinnslusjóður greiðir ekki fyrir urðun úrgangs. Með þessu fyrirkomulagi freistar Úrvinnslusjóður þess að skapa hagræna hvata til að plastinu sé fremur ráðstafað til endurvinnslu en til orkuvinnslu og allra síst til förgunar. Svipaðar ráðstafanir eru gerðar í öðrum vöruflokkum.

Vert er að hafa í huga að erfitt getur verið að sannreyna endanlega ráðstöfun úrgangs með nákvæmum hætti. Við ráðstöfun er horft til þess að í úrgangi felist ákveðin verðmæti, með eða án endurgjalds úr Úrvinnslusjóði, og við meðhöndlun hans sé í raun um samskipti á viðskiptalegum grunni að ræða. Vegna fámennis er magn úrgangs á Íslandi lítið miðað við fjölmennari ríki og því er það oft reyndin að úrgangsflokkum er safnað upp á móttökustað þar til úrgangurinn er fluttur áfram til ráðstöfunar. Hjólbörðum og raf- og rafeindatækjum er t.d. safnað í fullan gám áður en hann er sendur á áfangastað, í stað þess að senda gáminn af stað hálfótman. Þetta þýðir að töluverður tími getur liðið frá því úrgangi er safnað og þar til endanleg ráðstöfun er um garð gengin. Jafnframt er úrgangur frá Íslandi oft aðeins brotabrot af úrgangsstraumi þeim sem stórir aðilar úti í heimi meðhöndla. Samningsstaða íslenskra aðila er því oft veik þegar gera á kröfur til erlendra ráðstöfunaraðila um gæði meðhöndlunar og upplýsingagjöf um afdrif úrgangs sem berst frá Íslandi. Það getur torveldað að tryggja rekjanleika úrgangs sem sendur er utan til meðhöndlunar.

Að sögn Úrvinnslusjóðs er unnið að uppfærslu skilmála. Þannig verður ráðstöfunaraðilum gert skylt að sýna fram á rekjanleika til að tryggja rétta meðhöndlun úrgangsins og staðfesta endanlega ráðstöfun.

### 3.4 Töluleg markmið

Úrvinnslusjóði ber lagaleg skylda til að beita hagrænum hvötum til að koma upp skilvirku fyrirkomulagi á úrvinnslu úrgangs sem er tilkominn vegna vara sem falla undir lög um úrvinnslugjald. Af þessu hlutverki leiðir sú ábyrgð Úrvinnslusjóðs að stuðla að því að fyrirkomulag á úrvinnslu leiði til undirbúnings fyrir endurnotkun, endurvinnslu og annarrar endurnýtingar, fremur en til förgunar.

Í gildi eru tímasett, töluleg markmið sem sett hafa verið fyrir ýmsa úrgangsflokka, bundin í íslenskar reglugerðir. Það er á ábyrgð Úrvinnslusjóðs að ná hluta þessara markmiða, að hluta á grundvelli núgildandi laga og að hluta á grundvelli lagabreytinga sem taka gildi um næstkomandi áramót (kaflí 3.5). Markmiðin eiga það öll sameiginlegt að hafa upphaflega verið sett á vettvangi Evrópusambandsins og síðan innleidd hér á landi.

Úrvinnslusjóður ber ábyrgð á að ná tölulegum markmiðum um:

- 
- Hlutfall pappa-, pappírs- og plastumbúðaúrgangs á landsvísu sem fara skal í endurnýtingu og endurvinnslu.
- 
- Undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu, endurnýtingu, söfnun og förgun raf- og rafeindatækjaúrgangs.
- 
- Undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu, endurnýtingu, söfnun og förgun rafhlaðna og rafgeyma.
- 
- Undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu, endurnýtingu, söfnun og förgun úrsérgenginna, skráningarskyldra ökutækja (gildir frá 1. janúar 2023).
- 
- Hlutfall gler-, málm- og veiðarumbúðaúrgangs á landsvísu sem fara skal í endurnýtingu og endurvinnslu (gildir frá 1. janúar 2023).
- 
- Söfnun, undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu, endurnýtingu og förgun tiltekinna einnota plastvara, að undanskildum drykkjarílátum sem falla undir ákvæði laga um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur (gildir frá 1. janúar 2023).
- 
- Söfnun á landsvísu til endurvinnslu á veiðarfæraúrgangi sem inniheldur plast (gildir frá 1. janúar 2023).
-



### 3.5 Lagabreytingar og nýjar áherslur

Með lögum nr. 103/2021 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum úrvinnslugjald er meðal annars verið að innleiða hér á landi tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/850, 2018/851, 2018/852 og 2019/904, sem allar snúa að myndun hringrásarhagkerfis og fjalla að einhverju leyti um framlengda framleiðendaábyrgð.

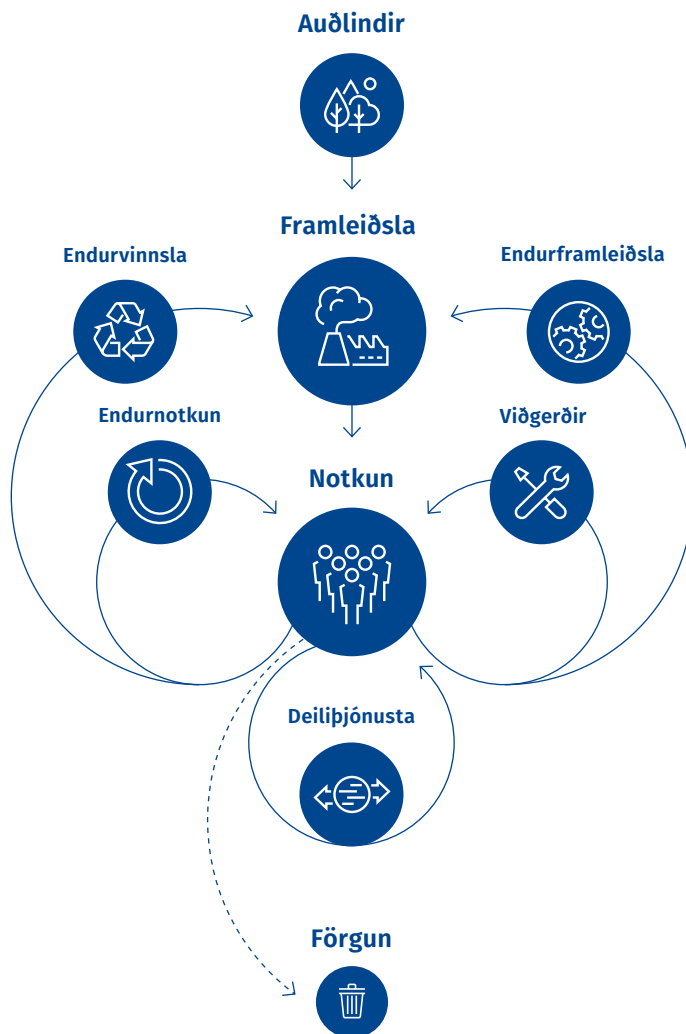
Með lögunum, sem að stærstum hluta taka gildi 1. janúar 2023, eru lagðar nýjar áherslur. Markmiðið er að skapa skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis með vörur og þjónustu í þeim tilgangi að yta undir sjálfbæra nýtingu auðlinda, draga úr myndun úrgangs og auka endurnotkun, sem og að auka endurvinnslu og aðra endurnýtingu úrgangs. Hringrásarhagkerfi er efnahagslegt kerfi þar sem vöruhönnun, framleiðsla, dreifing, neysla og meðhöndlun úrgangs mynda því sem næst lokaða auðlindahringrás.

Breytingarnar fela meðal annars í sér að framleiðendur og innflytjendur eiga að taka ríkari þátt í kostnaði við sérstaka söfnun á ákveðnum úrgangsflokkum. Það er söfnun þar sem úrgangsflokkum er haldið aðskildum eftir tegund og eðli til að auðvelda tiltekna meðhöndlun, s.s. undirbúning fyrir endurnotkun eða endurvinnslu. Þá verður úrvinnslugjald lagt á gler-, málm- og viðarumbúðir. Einnig bætist við úrvinnslugjald á vöruflokkinn iðnaðarrafhlöður og iðnaðarrafgeymar, sem ætlað er að standa straum af söfnun og meðhöndlun rafgeyma og rafhlaðna sem knýja ökutæki áfram. Úrvinnslugjald mun leggjast á tiltekna plastvörur þar sem ætlast er til þess að framleiðendur og innflytjendur beri framlengda ábyrgð á þeim. Má þar nefna veiðarfæri sem innihalda plast og einnota matarílát, drykkjarmál, burðarpoka, blautþurrkur, blöðrur og tóbaksvörur með síum.

Í lögunum er að finna þau nýmæli að úrvinnslugjald skuli almennt vera þrepaskipt til að umbuna framleiðendum og innflytjendum sem framleiða og setja á markað endingargóðar vörur sem innihalda ekki hættuleg efni og vörur sem mögulegt er að lengja líftímann á með því að gera við, endurnota og endurvinna.

Enn fremur skal Úrvinnslusjóður tryggja viðeigandi ráðstöfun úrgangs áður en endurgjald er innt af hendi. Með því skapast svigrúm til að auka eftirlit og gera ríkari kröfur til þjónustu- og ráðstöfunaraðila.

## Hringrásarhagkerfi



## Línulegt hagkerfi



## 4. Niðurstöður og tillögur

Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar frá ágúst 2022<sup>8</sup> eru lagðar fram tillögur að úrbótum í starfsemi Úrvinnslusjóðs. Starfshópurinn tekur undir tillögur Ríkisendurskoðunar og hefur haft þær til hliðsjónar í störfum sínum. Vinna við úrbætur í samræmi við tillögur Ríkisendurskoðunar er þegar hafin og fékk starfshópurinn afrit af tímasettri verkefnaáætlun sem Úrvinnslusjóður vinnur eftir. Starfshópurinn telur mikilvægt að umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið fylgist með þeirri vinnu, ábyrgist nauðsynlegar úrbætur og tryggi að starfsemi sjóðsins verði í samræmi við markmið laga um úrvinnslugjald, laga um meðhöndlun úrgangs og góða stjórnsýsluhætti.

Starfshópurinn telur mikilvægt að fyrirkomulag framlengdrar framleiðendaábyrgðar á Íslandi byggji á gegnsæi, skilvirkni, jafnræði og hagkvæmni. Nauðsynlegt er að gegnsæi ríki um greiðslur til kerfisins, greiðslur úr kerfinu og árangur kerfisins, til að skapa traust um fyrirkomulagið. Jafnframt að jafnræði ríki um greiðslur til kerfisins og enginn framleiðandi eða innflytjandi á að komast hjá því að taka þátt í þeim kostnaði sem kerfinu ber að standa undir. Með því að gæta að hagkvæmni er dregið úr kostnaði almennings og atvinnulífs. Auk þessa telur starfshópurinn mikilvægt að fyrirkomulagið stuðli að auknum hvötum til framleiðenda og innflytjenda til að hanna og setja á markað vistvænni vörur í anda hringrásarhagkerfis.

Starfshópurinn fór yfir upplýsingar og ábendingar sem lagðar voru fyrir hópinn og dró saman helstu kosti og galla núverandi kerfis og leggur fram tillögur um leiðir sem megi skoða til að sjóðurinn nái markmiðum og mæti þeim væntingum sem til hans eru gerðar.

### 4.1 Árangur núverandi kerfis

Mat á árangri kerfisins má nálgast með ýmsum hætti. Árangur getur falist í heimtum á gjöldum, s.s. að tryggja að allir þar til bærir aðilar greiði til kerfisins, hagkvæmni í rekstri eða að greiðslum úr kerfinu sé sannanlega beitt með þeim hætti að þær stuðli að innleiðingu hringrásarhagkerfis.

Samkvæmt lögum um úrvinnslugjald og lögum um meðhöndlun úrgangs er hlutverk Úrvinnslusjóðs m.a. fólgið í þremur þáttum:

1. Að sjá um umsýslu úrvinnslugjalds og ráðstöfun þess.
2. Að stuðla að hringrásarhagkerfi með vörur og þjónustu til að stuðla að sjálfbærri auðlindanýtingu, draga úr myndun úrgangs og auka endurvinnslu hans.

<sup>8</sup> Ríkisendurskoðun. (2022). *Úrvinnslusjóður. Stjórnsýsluúttekt.*

- 
3. Að ná á landsvísu tölulegum markmiðum um hlutfall pappa-, pappírs- og plastumbúðaúrgangs sem fara skal í endurnýtingu og endurvinnslu og ná tölulegum markmiðum um undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu, endurnýtingu, söfnun og förgun raf- og rafeindatækjaúrgangs og tölulegum markmiðum um undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu, endurnýtingu, söfnun og förgun rafhlaðna og rafgeyma.
- 

Ef horft er til framangreindra þriggja þátta er það mat starfshópsins að Úrvinnslusjóður hafi náð ágætum árangri við umsýslu úrvinnslugjalds og ráðstöfun þess. Sjóðnum hefur tekist að koma upp skilvirku fyrirkomulagi á úrvinnslu úrgangs sem fellur undir kerfið og hafa ekki komið fram ábendingar um annað en að kerfið virki í öllum meginatriðum hvað þetta varðar. Sjóðurinn beitir sannanlega hagrænum hvötum til að beina úrgangi í meðhöndlun sem er í samræmi við lögbundna forgangs röðun (úrgangsþríhyrninginn). Það endurspeglast með skýrum hætti í gjaldskrá sjóðsins um endurgjöld úr sjóðnum.

Í áðurnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar og í stefnu ráðherra í úrgangsmálum, *Í átt að hringrásarhagkerfi*, sem kom út árið 2021 er ágætt yfirlit yfir árangur kerfisins m.t.t. þeirra tölulegu markmiða sem sett hafa verið. Fyrirliggjandi gögn sýna að Úrvinnslusjóður hefur náð ágætum árangri við að stuðla að söfnun blýsýrurafgeyma, endurvinnslu pappírs- og pappaubúða, heyrúllplast og plastumbúða og úrsérgenginna ökutækja og fullnægjandi meðhöndlun spilliefna. Auk þessa hefur sjóðurinn náð eftirtektarverðum árangri við endurvinnslu hjólbarða en ekki er í gildi sérstakt markmið um þennan vöruflokk.

Sá þáttur sem áriðandi er að Úrvinnslusjóður bæti er söfnun neytendarafhlaðna og raf- og rafeindatækjaúrgangs. Jafnframt eru vísbendingar um að árangur við endurvinnslu veiðarfæraúrgangs hafi ekki verið í samræmi við væntingar en sjóðurinn vinnur að úrbótum með gerð nýs samnings við atvinnulífið um þann vöruflokk. Í ljósi framangreinds má ætla að kerfið sem Úrvinnslusjóður byggir á sé ágætlega til þess fallið að ná árangri við endurvinnslu úrgangs og þannig byggja undir þann hluta hringrásarhagkerfis og stuðla að sjálfbærari auðlindanýtingu.

Eftir stendur hlutverk Úrvinnslusjóðs við að stuðla að hringrásarhagkerfi með vörur og þjónustu til draga úr myndun úrgangs. Lagaákvæðin sem mæla fyrir um þetta hlutverk tóku gildi í júní 2021 og því er ekki komin nægjanleg reynsla á hvernig sjóðnum gengur að mæta hlutverkinu. Þrepaskipt úrvinnslugjald, sem kemur til framkvæmdar um næstkomandi áramót, er eitt þeirra lykilverkfæra sem Úrvinnslusjóður hefur til að stuðla að aukinni visthönnun og samdrætti í úrgangsmagni. Eftir á að koma í ljós hvernig sjóðurinn beitir þessu úrræði og hvaða árangri það muni skila. Sé tekið mið af núverandi stöðu er fátt sem bendir til að kerfið hafi skilað árangri við að draga úr myndun úrgangs, s.s. með því að stuðla að vistvænni hönnun á vörum eða minni umbúðanotkun. Í því sambandi verður þó að líta til þess að það er í alþjóðlegu samhengi talinn veikleiki á framlengdri framleiðendaábyrgð að hún hefur almennt reynst hafa takmörkuð áhrif til aukinnar visthönnunar (kafla 2.1).

## 4.2 Stuðningur núverandi kerfis við innleiðingu hringrásarhagkerfis og markmið laga um úrvinnslugjald

Eins og fjallað er um í kafla 4.1 má færa fyrir því rök að Úrvinnslusjóður hafi til þessa náð að styðja að hluta til við innleiðingu hringrásarhagkerfis og markmið laganna en þó ekki að öllu leyti. Markmið laga um úrvinnslugjald eru að:

- skapa skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis með vörur og þjónustu til að stuðla að sjálfbærri auðlindanýtingu,
- draga úr myndun úrgangs og auka endurvinnslu hans og
- skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurvinnslu úrgangs og aðra endurnýtingu úrgangs með hliðsjón af umhverfislegum ávinningi, í þeim tilgangi að draga úr magni úrgangs sem fellur til og fer til endanlegrar förgunar og tryggja viðeigandi förgun spilliefna.

Núverandi kerfi er í mörgu tilliti skilvirkt við innheimtu tekna og útgreiðslu endurgjalds sem stuðlar að endurvinnslu og annarri endurnýtingu úrgangs og fullnægjandi meðhöndlun spilliefna. Kerfinu hefur hins vegar ekki tekist að stuðla að endurnotkun á vörum og samdrætti í magni úrgangs sem fellur til. Úrvinnslusjóður hefur ekki lagt áherslu á stuðning við nýsköpun en einbeitt sér að því að greiða fyrir meðhöndlun úrgangs. Áherslur sjóðsins má að einhverju leyti rekja til þess gamla mergs sem starfsemi hans byggir á, þ.e. spilliefnanefndar, auk þess sem útvíkkun á lögbundnu hlutverki sjóðsins í átt að úrgangsforvörnum er fremur nýtilkomin. Vonir standa til að þrepaskipt úrvinnslugjald komi til með að stuðla betur að visthönnun og draga úr myndun úrgangs. Án efa eru fleiri verkfæri sem hægt væri að horfa til í þessum tilgangi. Þar skiptir meðvitund almennings um úrgangsmyndun og söfnun og meðhöndlun úrgangs veigamiklu máli. Með aukinni áherslu á fræðslu og gegnsæjar upplýsingar hvað þetta varðar mun skapast frekari grundvöllur til úrgangsforvarna, nýsköpunar og uppbyggingar hringrásarhagkerfis á Íslandi.

## 4.3 Samanburður við fyrirkomulag hjá öðrum þjóðum

Eins og kemur fram í kafla 2 getur fyrirkomulag framlengdrar framleiðendaábyrgðar verið með ýmsu móti og útfærslur mjög mismunandi milli ríkja. Kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar innihalda marga þætti og sumir þeirra geta verið líkir milli ríkja á meðan aðrir eru gjörólíkir. Dæmi um þætti sem geta verið mismunandi milli ríkja eru

fyrirkomulag á innheimtu gjalda, hlutverk aðila við ákvörðun gjalda, hlutverk framleiðenda annars vegar og sveitarfélaga hins vegar við söfnun og meðhöndlun úrgangs, fyrirkomulag á fjármagnsflæði og greiðslum, upplýsingagjöf og eftirlit með virkni kerfanna. Ekki er óalgengt að þessir þættir séu mismunandi milli vöruflokka sem eru í framlengdri framleiðendaábyrgð innan sama ríkis. Eins og gefur að skilja getur samanburður við önnur ríki því reynst torsóttur og flókinn og ómögulegt í skýrslu sem þessari að gera víðtækan samanburð á fyrirkomulaginu hér við fyrirkomulagið hjá öðrum þjóðum.

Starfshópurinn ákvað að við samanburð myndi hópurinn fyrst og fremst horfa til Danmerkur og Svíþjóðar (kafla 2.4). Fyrst ber að geta þess að vöruflokkar í framlengdri framleiðendaábyrgð hér á landi eru umtalsvert fleiri en í þessum tveimur ríkjum. Nú fer Úrvinnslusjóður með umsýslu á 16 vöruflokkum og þeim fjölgar í 20 um næstkomandi áramót. Eru þá ótaldar skilagjaldsskyldar drykkjarvöruumbúðir sem falla undir annað kerfi. Til samanburðar eru vöruflokkarnir í Danmörku 3 talsins og í Svíþjóð 10. Í Svíþjóð hefur verið sett sérlöggjöf um hvern vöruflokk sem er í framlengdri framleiðendaábyrgð og eru mismunandi kröfur gerðar til framleiðenda og innflytjenda eftir því hvaða lög um ræðir. Í Danmörku er lagaumhverfið líkara því sem er hér á landi og lagaákvæði um framlengda framleiðendaábyrgð eru hluti af breiðari löggjöf um umhverfisvernd.

Jafnframt er munur milli þessara þriggja ríkja er varðar stjórnýslu framlengdrar framleiðendaábyrgðar. Á Íslandi er það ríkisstofnun, Úrvinnslusjóður, sem fer með stjórnýslu kerfisins, auk þess sem Umhverfisstofnun hefur hlutverk við rekstur skráningarkerfis framleiðenda og innflytjenda rafhlaðna, rafgeyma og raf- og rafeindatækja, auk eftirlits í tengslum við skráningarskyldu. Stjórnýslan í Svíþjóð er í höndum Umhverfisstofnunar Svíþjóðar, sem er ríkisstofnun. Stofnunin leiðbeinir framleiðendum og túlkar löggjöfina, auk þess sem hún hefur eftirlitshlutverk. Hún rekur jafnframt skráningarkerfi framleiðenda og innflytjenda rafhlaðna, rafgeyma og raf- og rafeindatækja. Í Danmörku er það hins vegar sjálfseignarstofnunin DPA, í eigu atvinnulífsins, sem fer með stjórnýsluna, þ.m.t. rekstur skráningarkerfis framleiðenda og innflytjenda. Eftirlit og úrskurðarvald er hins vegar í höndum Umhverfisstofnunar Danmerkur.

Áður hefur verið vikið að því hversu fátítt það er að stjórnvöld sjái um innheimtu gjalda vegna framlengdrar framleiðendaábyrgðar, líkt og hér er gert með aðkomu Skattsins og Úrvinnslusjóðs (kafla 2.3). Eitt fárra dæma um þetta hjá öðrum ríkjum finnst í Danmörku þar sem sértæk skylda sveitarfélaga til að safna neytendarafhlöðum í nærumhverfi íbúa hefur leitt til þess að innheimta gjalda af framleiðendum og innflytjendum vegna þessa vöruflokks er framkvæmd af Skattinum þar á landi. Að öðru leyti fer innheimta gjalda vegna framlengdrar framleiðendaábyrgðar í Danmörku fram á grundvelli skilagreina og er gjörólík fyrirkomulaginu hér. Þó má segja að líkindi séu með ákvörðun gjaldanna í Danmörku og á Íslandi. Í Danmörku eru gjöldin ákveðin af ráðuneyti umhverfismála að fenginni tillögu frá stjórn Dansk Producentansvar (DPA) og hér eru gjöldin ákveðin af Alþingi að fenginni tillögu frá stjórn Úrvinnslusjóðs. Auk þessa stýrir DPA, sem er sjálf-



seignarstofnun í eigu framleiðenda en með stjórn skipaða af ráðherra, endurgjöldum úr kerfinu, rétt eins og Úrvinnslusjóður gerir hér. Í Svíþjóð er framkvæmdin meira í höndum framleiðenda og innflytjenda. Þeir sjá almennt um fjármögnunina með beinum hætti og fara með stjórn á fjármagnsflæði í kerfinu. Á því verður þó undantekning þar sem á þarnaesta ári verða gerðar breytingar á umbúðakerfinu og þá mun Umhverfisstofnun Svíþjóðar sjá um stýringu á endurgjöldum úr kerfinu.

Söfnun úrgangs sem er í framlengdri framleiðendaábyrgð er með svipuðum hætti í Danmörku og hér á landi, þ.e. hvort tveggja sveitarfélög og einkaaðilar sjá um að safna úrganginum. Það er því mögulegt að nýta söfnunarkerfi sem þegar eru til staðar til að safna úrgangi sem er í framlengdri framleiðendaábyrgð. Í Svíþjóð eru hins vegar framleiðendur og innflytjendur almennt skyldaðir til að setja upp eigin söfnunarkerfi. Hluti áður nefndra breytinga á umbúðakerfinu felast þó í að söfnun umbúðaúrgangs mun færast yfir til sveitarfélaganna en söfnunin verður áfram fjármögnuð af framleiðendum og innflytjendum.

Árangur við endurvinnslu og aðra endurnýtingu úrgangsflokka sem eru í framlengdri framleiðendaábyrgð er um margt sambærilegur hér á landi og í Danmörku og Svíþjóð (kafla 2.4.3). Endurvinnsla og önnur endurnýting úrsérgenginna ökutækja er svipuð í þessum ríkjum og endurvinnsluhlutfall plastumbúða sem falla til á Íslandi (að meðtöldu heyrúlluplasti) er litlu lakara en í Svíþjóð. Þetta hlutfall er talsvert lægra í Danmörku en hafa ber í huga að plastumbúðir eru ekki í framlengdri framleiðendaábyrgð þar á landi. Mestur munur á árangri birtist þegar athuguð er söfnun neytendarafhlaðna og raf- og rafeindatækjaúrgangs. Söfnunarhlutfall þessara úrgangsflokka hér á landi er umtalsvert lægra en í Danmörku og Svíþjóð.

## 4.4 Helstu kostir núverandi kerfis

Núverandi kerfi og fyrirkomulag söfnunar og úrvinnslu úrgangs hefur verið þróað miðað við aðstæður innanlands og þeir kostir nýttir sem fylgja því að Ísland er eyríki og treystir mikið á innflutning, sem tiltölulega vel er haldið utan um. Innheimta úrvinnslugjalds í gegnum Skattinn á grundvelli tollskrár hefur gert innheimtuna auðveldara, einfalda og skilvirka og undanskot frá greiðslu gjaldsins (e. free-riders) eru að líkindum mun fátíðari en t.d. á Norðurlöndunum, þar sem innheimta gjaldsins fer jafnan fram á grundvelli skilagreina sem framleiðendur og innflytjendur skila inn. Að mati starfshópsins er þetta mjög stór kostur við kerfið. Þannig er jafnframt auðveldara en ella að innheimta úrvinnslugjald af gjaldskyldum varningi sem keyptur er t.d. í gegnum netverslun. Innheimtu sem byggir á því að framleiðendur gerist aðilar að kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar og greiði til kerfisins á grundvelli skilagreina virðast fylgja umfangsmikil undanskot. Samkvæmt upplýsingum sem starfshópurinn aflaði frá Danmörku liggja ekki fyrir fullnægjandi upplýsingar um fjölda framleiðenda og innflytjenda þar á landi en það gæti verið allt að helmingur þeirra sem kemur sér hjá greiðslum. Þá benda upplýsingar frá Svíþjóð til þess að skv. nýjum rannsóknum sé umfang undanskota sé mun meira en áður var talið.

Núverandi fyrirkomulag á útgreiðslu endurgjalds úr kerfinu er fremur einfalt og sveigjanlegt og Úrvinnslusjóður hefur komið upp skilvirku fyrirkomulagi á úrvinnslu úrgangs sem fellur undir kerfið. Fyrirliggjandi gögn sýna að náðst hefur ágætur árangur við að stuðla að söfnun margra úrgangsflokka til endurvinnslu og annarrar endurnýtingar, auk þess að stuðla að fullnægjandi meðhöndlun spilliefna sem fyrr á árum var ófullnægjandi.

## 4.5 Helstu gallar núverandi kerfis

Í rannsóknnum á kerfum sem byggja á framlengdri framleiðendaábyrgð er lögð áhersla á mikilvægi þess að kerfin séu opin og gegnsæ og að aðgengi að upplýsingum sé gott. Starfsemi Úrvinnslusjóðs er ógegnsæ að mati starfshópsins og gögn sem sjóðurinn birtir eru ekki fullnægjandi til að meta frammistöðu, kostnað og framlög framleiðenda og innflytjenda. Sá sem greiðir þarf að hafa upplýsingar um í hvað fjármunirnir fara. Hann þarf um leið að hafa skilning á eðli gjaldsins til þess að geta haft áhrif á gjaldið sem hann greiðir. Jafnframt er ljóst að Úrvinnslusjóður nær ekki að standa skil á gögnum yfir úrgang til Umhverfisstofnunar í samræmi við lögbundinn skilafrest. Ítrekað hefur þurft að ganga á eftir gögnum yfir úrgang sem fellur til og heyrir undir starfsemi sjóðsins. Umhverfisstofnun vinnur að því að setja upp gagnagrunn til rauntímaskráningar á spilliefnum sem falla til og meðhöndluð eru, í samræmi við skuldbindingar EES-samningsins, auk þess að vinna að umbótaverkefni sem snýr almennt að bættri úrgangstölfræði í landinu og öflun gagna yfir úrgang sem næst rauntíma. Mikilvægt er að Úrvinnslusjóður breyti verklagi sínu og skili gögnum í samræmi við nýjar þarfir.

Úrvinnslusjóður er opinber stofnun sem hefur minni sveigjanleika við ákvarðanatöku en væri hann t.d. hlutafélag. Þá er úrvinnslugjald skilgreint sem skattur í ljósi þess hvernig það er innheimt. Breytingar á gjaldinu þarfnast útfærslu ráðuneytis með lagafrumvarpi og samþykkis Alþingis. Þar sem sjóðurinn er stjórnvald í skilningi stjórnisýsluréttarins (kaflí 3) þarf hann að starfa innan reglna stjórnisýsluréttarins. Komið hefur fram að aðgreiningarreglur stjórnisýsluréttarins marki sjóðnum farveg sem erfitt getur verið fyrir sjóðinn að starfa innan. Nefnt hefur verið sem dæmi að hæfisreglur stjórnisýslulaga hafa skapað vafa vegna þátttöku stjórnarmanna í einstökum málum þrátt fyrir að þeir séu skipaðir af ráðherra þar sem samkomulagið sem liggur starfsemi sjóðsins til grundvallar gerir beinlínis ráð fyrir aðkomu fulltrúa hagsmunaaðila að ákvarðanatöku. Fulltrúar Úrvinnslusjóðs og Skattsins bentu á að erfiðleikar við að nýta tollskrá til að innheimta úrvinnslugjald hafi komið í ljós við undirbúning að framkvæmd lagaákvæða um álagningu úrvinnslugjalds á fleiri vörflokka og þrepaskipt gjöld sem taka gildi 1. janúar 2023. Erfiðleikarnir snúa helst að skorti á sundurliðun tollflokka til að endurspeglar allar þær breytur sem flóknari álagning þarf að byggja á. Takmarkað rými er í tollskrá til að búa til fleiri undirflokka sem aðgreina vörur eftir notkunarsviði þeirra eða umhverfisáhrifum. Tekjuöflunarkerfið gæti því á næstu árum þarfnast meiri sveigjanleika en tollskráin býður nú upp á.



Reynslan af núverandi kerfi sýnir að ekki hefur náðst nægjanlega góður árangur við söfnun hluta af þeim rafhlöðum og rafgeymum sem eru í framlengdri framleiðendaábyrgð og jafnframt þarf að auka söfnun raf- og rafeindatækjaúrgangs. Ekki er heldur að sjá þess merki að Úrvinnslusjóði hafi tekist að stuðla að endurnotkun á vörum og samdrætti í magni úrgangs sem fellur til. Úrvinnslusjóður hefur aukin heldur ekki lagt áherslu á stuðning við nýsköpun en fremur einbeitt sér að því að greiða fyrir meðhöndlun úrgangs. Að einhverju leyti má líklega rekja áherslur sjóðsins til þess gamla mergs sem starfsemi hans byggir á, þ.e. spilliefnanefndar, auk þess sem útvíkkun á lögbundnu hlutverki sjóðsins í átt að úrgangsforvörnum er fremur nýtilkomin.

Starfshópurinn hefur orðið þess áskynja að ágreiningur og vantraust ríki á milli fulltrúa atvinnulífsins og fulltrúa sveitarfélaga innan stjórnar Úrvinnslusjóðs um hvert sé hlutverk stjórnar. Tekist er á um skiptingu kostnaðar milli sveitarfélaga og Úrvinnslusjóðs. Þá er skipan stjórnar umdeild. Sjónarmið fulltrúa atvinnulífsins er að óeðlilegt sé að sveitarfélögin eigi fulltrúa í stjórninni þar sem þau munu frá áramótum hafa beina fjárhagslega hagsmuni af útgreiðslum úr sjóðnum. Fulltrúar sveitarfélaga benda á að stjórn Úrvinnslusjóðs sé ekki samstilltur hópur þar sem hagsmunir skarist mikið hjá þeim fulltrúum sem eiga þar sæti.

## 4.6 Tillögur til úrbóta

### 4.6.1 Gegnsæ starfsemi Úrvinnslusjóðs

Kerfi sem byggja á framlengdri framleiðendaábyrgð þurfa að vera opin og gegnsæ og leggur starfshópurinn áherslu á að styrking á starfsemi Úrvinnslusjóðs sem ráðist verður í á grundvelli nýlegra úrbótatillagna Ríkisendurskoðunar miðist við að auka gegnsæi starfseminnar. Í þessu skyni leggur starfshópurinn til:

---

### A. Bætt úrgangstölfræði

---

Úrvinnslusjóður taki virkan þátt í umbótaverkefni um bættu úrgangstölfræði, sem Umhverfisstofnun vinnur að, og stefni að því að senda Umhverfisstofnun gögn yfir úrgang með tíðari hætti en hingað til hefur verið gert, s.s. mánaðarlega.

Samhliða úrbótum sem Úrvinnslusjóður vinnur nú að varðandi vefgátt og rafræn skil á gögnum til sjóðsins opnast jafnframt möguleikar til að Úrvinnslusjóður og Umhverfisstofnun kanni hvort mögulegt sé að nota sameiginlega gagnagátt þar sem viðkomandi lögaðilar skili nauðsynlegum upplýsingum um úrgang sem þeir meðhöndla. Einfalda þarf upplýsingaskipti, samræma upplýsingar milli aðila sem fara með úrgangsmál og sannreyna þær eins og kostur er.

---

### B. Upplýsingar um greiðendur úrvinnslugjalds

---

Úrvinnslusjóður og Skatturinn vinni saman að því að Úrvinnslusjóður fái upplýsingar um hverjir greiða úrvinnslugjald, til að tryggja betur að þeir sem eiga að greiða gjaldið séu virkir þátttakendur í kerfinu. Tilgangurinn er jafnframt að birta þessar upplýsingar opinberlega.

---

### C. Birting gagna í stafrænni upplýsingagátt

---

Úrvinnslusjóður komi sér þegar í stað upp opnu, stafrænu upplýsingakerfi þar sem aðgangur verður veittur að gögnum sem sjóðurinn býr yfir. Þetta verði hluti af innleiðingu sjóðsins á stafrænni þróun, sem nú stendur yfir á grundvelli verkáætlunar. Lagt er til að sjóðurinn hafi samráð um þetta verkefni við framleiðendur og innflytjendur, þjónustuaðila, Skattinn og Umhverfisstofnun, en síðarnefnda stofnunin vinnur að aukinni miðlun upplýsinga um úrgang. Markmiðið með upplýsingakerfinu er að birta ferskar, sundurliðaðar upplýsingar, ekki eldri en 1 – 2 mánaða, um greiðendur úrvinnslugjalds, mótakendur á endurgjaldi úr sjóðnum og um magn, uppruna og ráðstöfun úrgangs sem sjóðurinn greiðir fyrir.

Auk þessa birti sjóðurinn í upplýsingakerfinu upplýsingar í samræmi við d – lið 3. mgr. 19. gr. laga nr. 103/2021, þ.e. stöðu gagnvart tölulegum markmiðum sem í gildi eru um söfnun, undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu og endurnýtingu viðkomandi úrgangs, fjárframlag sem framleiðendur eða innflytjendur hafa greitt á hverja einingu eða á hvert tonn af vöru sem sett er á markað og samninga við aðila um meðhöndlun úrgangs. Ítarlegri og áreiðanlegri upplýsingar nýtast til að leggja mat á skilvirkni og frammistöðu kerfisins í hringrásarhagkerfinu, eykur skilning almennings og fyrirtækja á myndun úrgangs á Íslandi og auðveldar að ná settum markmiðum um söfnun og endurvinnslu úrgangs.

## 4.6.2 Úrvinnslusjóður sem þátttakandi í uppbyggingu hringrásarhagkerfis

Til að bæta árangur við meðhöndlun úrgangs, endurvinnslu og endurnotkun á vörum og stuðning við nýsköpun leggur starfshópurinn til eftirfarandi:

---

### A. Skilvirk beiting hagrænna hvata

---

Stjórn Úrvinnslusjóðs er hvött til að nýta ákvæði um þrepaskiptingu úrvinnslugjalds í lögum nr. 103/2021 til að skapa hagræna hvata fyrir framleiðendur til að minnka magn umbúða og velja umbúðir undir sínar vörur sem hæfar eru til endurnotkunar eða endurvinnslu sé þeim safnað rétt. Jafnframt er stjórnin hvött til að nýta framangreind ákvæði til að hvetja framleiðendur og innflytjendur til að setja á markað vörur sem falla sem best að hringrásarhagkerfinu. Sem dæmi má leita fordæmis að útfærslu í Svíþjóð. Enn fremur er stjórn Úrvinnslusjóðs hvött til að hafa frumkvæði að því að meta með reglubundnum hætti nýjar vörur sem koma hér á markað m.t.t. álagningar úrvinnslugjalds. Starfshópurinn hvetur Úrvinnslusjóð til að grípa strax til ráðstafana til að auka söfnun færanlegra rafhlaðna og rafgeyma og söfnun raf- og rafeindatækjaúrgangs í því skyni að uppfylla sett, töluleg markmið.

---

### B. Úrgangsförvarnir og fræðsla

---

Í því augnamiði að efla hringrásarhagkerfið leggur starfshópurinn áherslu á að Úrvinnslusjóður beiti sér sérstaklega fyrir auknum úrgangsförvörnum og fræðslu, í samvinnu við Umhverfisstofnun, Endurvinnsluna hf. og sveitarfélögin. Það má m.a. gera með vitundarvakningu og fræðslu til almennings og fyrirtækja um möguleika til að koma í veg fyrir myndun úrgangs.

---

### C. Nýsköpun og þekkingarsköpun

---

Með því að hafa tiltæk góð og nýleg gögn um myndun úrgangs í úrgangsflokkum Úrvinnslusjóðs getur sjóðurinn stutt við nýsköpun hér á landi (sbr. tillögu 4.6.1.C). Frumkvöðlar og rekstraraðilar með aðgengi að úrgangstölum geta horft til þess hvernig gera má úrgang að hráefni fyrir þeirra framleiðslustrauma. Þá gera góð gögn fræðasamfélaginu kleift að benda á nýjar leiðir til verðmætasköpunar og úrbætur sem stuðlað geta að bættum úrgangsförvörnum. Til lengri tíma litið er það ávinningur fyrir sjóðinn í stuðningi við hringrásarhagkerfið að endurvinnsla úrgangs vaxi hér á landi.

Lagt er til að skoðað verði að Úrvinnslusjóður styðji með beinum hætti við nýsköpun með því að ákveðnu hlutfalli úrvinnslugjalds verði ráðstafað til nýsköpunarverkefna í gegnum samkeppnisjóð.

---

#### D. Greiðsla raunkostnaðar við meðhöndlun úrgangs

---

Úrvinnslusjóður tryggir að kostnaðarlíkan vegna endurgjalds taki mið af mismunandi aðstæðum þannig að úrvinnslugjald standi undir raunkostnaði við meðhöndlun úrgangs hverju sinni og um allt land.

#### 4.6.3 Athugun á nýjum leiðum við innheimtu úrvinnslugjalds

Til að mæta áskorunum sem nýlega hafa komið fram við útfærslu á álagningu úrvinnslugjalds á nýja vöruflokka í gegnum tollskrá og til að auka sveigjanleika við tekjuöflun leggur starfshópurinn til að ráðist verði í greiningu á kostum og göllum eftirfarandi leiða við innheimtu gjaldsins, samanborið við núverandi fyrirkomulag:

---

#### A. Afsláttur frá fullu úrvinnslugjaldi útfærður með skilagreinum

---

Þetta gæti verið leið sem hentar til innleiðingar á þrepaskiptum gjöldum, þar sem hugmyndafræðin er að úrvinnslugjald geti verið mismunandi innan sama vöruflokks. Leiðin felst í að vara ber fullt úrvinnslugjald í tolli en framleiðendur og innflytjendur geta á grundvelli skilagreina sótt um afslátt af fullu gjaldi í formi endurgreiðslu að uppfylltum gefnum skilyrðum. Haldið yrði í kosti núverandi kerfis sem hefur alið af sér lægra hlutfall undanskota (e. free-riders) en í sambærilegum kerfum erlendis og á sama tíma yrði kerfið nægjanlega sveigjanlegt til að ná fram markmiðum þrepaskipts úrvinnslugjalds. Tillagan kallar á víðtækara samstarf Úrvinnslusjóðs, Skattsins og viðkomandi framleiðanda eða innflytjanda.

---

#### B. Innheimta úrvinnslugjalds í verslunum

---

Þessi leið byggir á innheimtu úrvinnslugjalds við sölu á vöru, fremur en við innflutning, s.s. með því að nýta upplýsingakerfi („kassakerfi“) verslana til innheimtu gjaldsins. Verslanir skili svo gjaldinu til ríkissjóðs með sambærilegum hætti og virðisaukaskatti. Auk þess að bjóða upp á meiri sveigjanleika við innheimtu gjaldsins er mögulegt að auka upplýsingagjöf til neytenda með þessu móti, t.d. með upplýsingum um úrvinnslugjald á kassakvittun. Slíkt fyrirkomulag er sýnilegra neytendum og kann að hvetja til markaðsdrifinnar nýsköpunar í átt til minni notkunar aðfanga, þegar notendum vöru sem ber úrvinnslugjald verður betur ljóst hver upphæð úrvinnslugjaldsins er.

Það gæti verið ágalli við þessa leið að það yrðu ekki framleiðendur og innflytjendur sem greiða gjaldið, heldur neytendur, og það samræmist mögulega ekki hugmyndafræði eða reglum um framlengda framleiðendaábyrgð. Kanna mætti möguleika þessarar leiðar og jafnvel afmarka við tiltekna vöruflokka til að byrja með. Þessi leið byggir á því að starfsemi Úrvinnslusjóðs haldist að öðru leyti óbreytt og að það verði einungis innheimta úrvinnslugjalds sem færast frá Skattinum.

---

### C. Innheimta úrvinnslugjalds með skilagreinum

---

Leiðin byggir á að innheimtan grundvallist á skilagreinum framleiðenda og innflytjenda, sambærilegt því fyrirkomulagi sem algengt er í nágrannaríkjum. Starfsemi Úrvinnslusjóðs yrði óbreytt að öðru leyti. Einn af augljósum göllum við þessa leið er að líklega myndi aukast hættan á undaskotum (e. free-riding). Skoða mætti hvort hægt væri að mæta því með að Úrvinnslusjóður geti nýtt upplýsingar frá Skattinum við eftirlit með því hvort framleiðendur og innflytjendur greiði til kerfisins.

#### 4.6.4 Hugmyndir um kerfislegar breytingar

Mikilvægt er að kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar stuðli að markvissum árangri í hringrásarhagkerfinu. Í ljósi þess getur verið ástæða til að auka sveigjanleika núverandi kerfis varðandi ákvarðanir. Mikilvægt er að stjórn Úrvinnslusjóðs sé samstillt í því mikilvæga hlutverki og sátt þarf að ríkja um skipan stjórnar. Í viðleitni til að stuðla að þessu leggur starfshópurinn til að skoðaðar verði eftirfarandi hugmyndir að kerfislegum breytingum sem gætu hugsanlega gert Úrvinnslusjóði og framleiðendum og innflytjendum kleift að mæta betur áskorunum sem fyrir liggja:

---

### A. Samningar milli Úrvinnslusjóðs og framleiðenda

---

Úrvinnslusjóður getur í auknum mæli gert samning við framleiðendur og innflytjendur tiltekins vöruflokks um að þeir taki yfir ábyrgð Úrvinnslusjóðs um framlengda framleiðendaábyrgð. Framsalssamningar sem þessir verða að uppfylla að fullu þær skyldur sem settar eru á framleiðendakerfin og eftirlit með árangri þeirra þarf að vera virkt. Ef aðilar á markaði gera sérsamninga við Úrvinnslusjóð þarf að tryggja að reglur um hlutleysi aðila í stjórn séu virtar.

Kosturinn við þessa leið er að ábyrgðin er nær framleiðendum og innflytjendum og fellur á fleiri hendur en Úrvinnslusjóð. Innheimta gjalda er í höndum atvinnurekenda í stað innheimtu í tolli. Þannig verða möguleikar til þrepaskiptra gjalda og annars sveigjanleika meiri. Á móti kemur aukin hættan á undanskotum (e. free-riders). Líklega hentar þessi leið hvað best fyrir vörur sem eiga upphaf sitt hjá fáum framleiðendum eða innflytjendum (falla til á fáum stöðum) og auðvelt er að ná utan um innheimtu og rekstur kerfisins, nú eða vörur sem af einhverjum ástæðum er erfitt að aðgreina í tollskrá.

---

### B. Aðkoma þriðja aðila

---

Auka má aðkomu óháðs þriðja aðila að starfsemi Úrvinnslusjóðs og horfa í því sambandi til landanna í kringum okkur. Dæmi eru um að opinber, þriðji aðili hafi mikilvægt hlutverk við að tryggja að framleiðendur og innflytjendur uppfylli ábyrgð sína, t.d. með því

að sinna öllum landshlutum og greiða tilskilinn hluta kostnaðar sveitarfélaga, þótt viðkomandi kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar sé rekið af atvinnulífi. Með því að útfæra aðkomu þriðja aðila m.a. varðandi gerð samninga um endurgjald til sveitarfélaga og ákvarðanir um aðrar greiðslur úr sjóðnum má breyta hlutverki stjórnar sjóðsins þar sem hún færast meira yfir í að vera rekstrar- og eftirlitsstjórn. Þetta myndi kalla á lagaákvæði sem skýra vald- og verksvið þessa þriðja aðila. Skipan stjórnar Úrvinnslusjóðs væri óbreytt og hún bæri áfram ábyrgð á rekstri sjóðsins og innra eftirliti með gæðum starfseminnar.

Kostir þessa fyrirkomulags er að úrvinnslugjald væri áfram innheimt í tolli og áhætta á undanskotum væri lágmörkuð. Hlutverk ólíkra hagsmunaaðila væri skýrt og samningar um greiðslur úr sjóðnum færu fram með aðkomu þriðja aðila, utan stjórnar sjóðsins. Stjórn sjóðsins gæti einbeitt sér að rekstri sjóðsins og verkefnum sem honum er ætlað að leysa.

---

### C. Breytingar á stjórn Úrvinnslusjóðs

---

Starfshópurinn hvetur umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið til að tryggja að stjórn Úrvinnslusjóðs sé vel starfhæf og innan hennar ríki eðlilegt traust.

Ef tillaga 4.6.4.B hér að framan nær fram að ganga, hlutverki stjórnar Úrvinnslusjóðs hefur verið breytt og samningar um endurgjald úr sjóðnum fara að öllu leyti fram utan stjórnarinnar, með aðkomu þriðja aðila, er vert að skoða hvort ástæða er til að breyta skipan stjórnarinnar. Skoða má tvær leiðir í þessu sambandi.

Annars vegar væri stjórn sjóðsins í höndum atvinnurekenda einna. Sveitarfélög væru utan stjórnar og semdu við sjóðinn um greiðslur. Úrvinnslusjóður hefur það hlutverk að taka yfir ábyrgð framleiðenda og innflytjenda sem greiða í sjóðinn og stjórn sjóðsins væri því skipuð fulltrúum þeirra sem bera ábyrgðina. Með ábyrgð framleiðenda og innflytjenda á sérstakri söfnun úrgangs sem tekur gildi 1. janúar 2023 munu sveitarfélög í auknum mæli verða samningsaðilar sjóðsins og taka við endurgjaldi úr sjóðnum.

Hins vegar má auka fjölbreytni við stjórnarborðið þar sem hlutverk stjórnar væri fyrst og fremst að tryggja góðan rekstur og að sjóðurinn sinni skyldum sínum. Sjónarmið neytenda, umhverfisverndar og hringrásarhagkerfis gætu þar verið mikilvæg.

Kostir þessa fyrirkomulags eru m.a. að úrvinnslugjald væri áfram innheimt í tolli og áhætta á að aðilar komi sér undan því að greiða til kerfisins væri lágmörkuð. Hlutverk ólíkra hagsmunaaðila væri skýrt og samsetning stjórnar Úrvinnslusjóðs miðaði að því að rekstur sjóðsins yrði sem bestur.



---

#### D. Framleiðendur og innflytjendur taki við framkvæmd framlengdrar framleiðendaábyrgðar

---

Tillaga starfshópsins sem gengur lengst í breytingum snýr að því að greina möguleika þess að atvinnulífið taki alfarið að sér hlutverk framlengdrar framleiðendaábyrgðar. Hlutverk opinberra aðila verði að hafa eftirlit með framkvæmdinni. Breytingin getur varðað Úrvinnslusjóð að öllu leyti eða að hluta, þ.e. að einungis tilteknir vörflokkar fari út úr sjóðnum og í kerfi framleiðenda og innflytjenda. Aðrir vörflokkar verði þá áfram í sjóðnum. Þannig verði framlengd framleiðendaábyrgð þeirra vörflokka sem færast úr sjóðnum ekki lengur í framkvæmd ríkisstofnunar og færast nær þeim sem hana bera. Þekking og skilningur framleiðenda og innflytjenda á úrgangsmálum og endurvinnslu er meiri nú en þegar kerfið var sett upp. Meiri vilji er hjá atvinnulífi til að taka þátt í verkefnum sem Úrvinnslusjóður heldur utan um. Kostnaður er að aukast og gjaldið skiptir sífellt meira máli fyrir innflytjendur og framleiðendur.

Nýta má lærdóm af fyrra fyrirkomulagi fyrir raf- og rafeindatæki sem byggði á skilakerfum, auk reynslu nálægra þjóða. Einn af göllum við þessa leið er líklega sá að þegar innheimta gjaldsins fer ekki um tollinn heldur byggist á innflutnings- eða framleiðslutölum framleiðenda og innflytjenda, eykst hættu á framleiðendur og innflytjendur komist undan því að greiða til kerfisins (e. free-riding). Kanna má hvort opinberir aðilar geti nýtt upplýsingar frá Skattinum við eftirlit á því hvort aðilar taki þátt í kerfinu, þótt innheimtan sé ekki á vegum hins opinbera. Þannig má senda öllum sem flytja inn vörur í tilteknum tollflokkum upplýsingar um að skylt sé að taka þátt í kerfi framleiðenda og innflytjenda. Kostir þess að kerfið sé ekki rekið af ríkisstofnun eða að einstakir vörflokkar séu reknir utan Úrvinnslusjóðs eru helst þeir að breytingar á úrvinnslugjaldi þurfa ekki samþykki Alþingis, yfirsýn framleiðenda og innflytjenda verður skýrari, aðkoma framleiðenda og innflytjenda verður beinni og hvati framleiðenda og innflytjenda við að ná fram hagræðingu í meðhöndlun og endurvinnslu verður beinni og áþreifanlegri.

