



Alþingi
b.t. umhverfis- og auðlindaráðuneytis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 5. desember 2018

Efni: umsögn um tillögu að aðgerðaáætlun í plastmálefnum, dags. 29. október 2018

Vísað er til samráðsvettvangs ríkisins þar sem var óskað er umsagnar um tillögur að aðgerðaáætlun í plastmálefnum. Óskað var eftir fresti til að skila umsögn um málið þann 3. desember sl. þar til umhverfis- og heilbrigðisnefnd Reykjavíkurborgar hafði fjallað um málið.

Almennt um tillögurnar

Reykjavíkurborg fagnar að nú liggi fyrir áherslur ríkisins í plastmálefnum og að fyrirhugað sé að taka á óhóflegu plastaustri, plasti á víðavangi og takmarkaðri endurvinnslu plasts og þeim umhverfisáhrifum sem stafar af því. Mikilvægt er að tekið sé tillit til sjónarmiða sveitarfélaga um úrgangsmál í breytingu á lögum og aðrar stjórnsýsluákvæðanir er varða úrgangsmál þar sem meðhöndlun úrgangs er almannaþjónusta á ábyrgð sveitarfélaga sem ber að ná markmiðum sem sett eru í úrgangsförvörnum, endurnýtingu, endurvinnslu og lágmörkun förgunar.

Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar fer með úrgangsmálin fyrir hönd borgarinnar. Það er mat sviðsins að meginefni frumvarpsins rími við stefnu Reykjavíkurborgar í úrgangs- og umhverfismálum þar sem góð og hagkvæm þjónusta við íbúa, úrgangsminnkun, endurnýting og -vinnsla er forgangsmál í úrgangsstjórnun borgarinnar.

Þó gerir sviðið nokkrar athugasemdir við tillögurnar.

Athugasemdir við einstaka aðgerðir:

Um aðgerð 1.

Burðarpokar úr plasti eru vissulega oft óþarfi og tekur sviðið undir það að brýnt sé að stemma stigu við sóun eins og einnota burðarpokum úr plasti. Hluti plastpoka af plastnotkun almennt eða heildarmagni úrgangs kann að vera lítill en notkun þeirra er mjög sýnileg og það að draga úr henni gæti leitt af sér hugarfarsbreytingu sem þarf að verða um notkun á einnota vörum og hlutum. Það er tvennt sem þarf þó að hafa í huga í innleiðingu banns eða mikilla takmarkana á slíkum pokum.

Í fyrsta lagi þá hafa aðrir pokar, t.d. úr pappír og lífrænum efnum, einnig vistspor og oft jafn stórt eða stærra í sumum umhverfisþáttum eins og t.d. orku- og vatnsnotkun og mengun umhverfisins. Umhverfislegur ávinningur verður því mögulega lítill sem enginn af einnota burðarpokum úr plasti verður skipt út fyrir aðra einnota poka úr öðrum efnum. Lykilorðið til að ná fram þeim árangri sem ætlast er til er að vinna að því að útrýma eða takmarka einnota vörur og hluti. *Fjölnota burðarpokar í stað einnota burðarpoka úr plasti ætti að vera það sem stefnt er að og lagt er til að það verði tilgreint sérstaklega í aðgerðaráætluninni.*

Síðari þátturinn snýr að því að ávarpa hvaða áhrif aðgerðin mun hafa á úrgangsmál heimila og fyrirtækja og að lagt sé upp með að fyrirkomulag úrgangsmála stuðli ekki að aukinni notkun einnota plastpoka. Margir velta fyrir sér hvað eigi að nota utan um úrgang sem til fellur á heimilinu eða í fyrirtækinu ef þeir hætta að kaupa einnota burðarpoka úr plasti við innkaup. Staðreyndin er að í Reykjavík dregur flokkun endurvinnsluefna úr þörfinni fyrir poka því endurvinnsluefnum má skila í lausu í endurvinnslulát. Íbúar í Reykjavík mega setja blandaðan úrgang lausan í gráu tunnuna og því er hægt



að stunda pokalausán lífsstíl ef vilji er til en íbúar eru upplýstir um að slíkt eykur þörf á þrifum á tunnunni. Margir hafa brugðið á það ráð að nota poka sem hvort sem er falla til á heimilinu undir úrganginn, s.s. pokana undan brauðinu og kartöflunum. Þannig verða kaup á pokum undir úrgang að mestu óþarfi að því gefnu að íbúar hafi færi á að flokka þurr endurvinnsluefni frá og skila til endurvinnslu. *Lagt er til að aðgerðaáætlunin taki af skarið með að söfnun og annað fyrirkomulag úrgangsmála skuli ekki fela í sér notkun á plastpokum.*

Um aðgerð 2.

Aðgerðin miðar að því að takmarka og banna ákveðnar vörur úr plasti eins og tilskipun Evrópusambandsins inniber. Koma þarf í veg fyrir að vörum verði ekki nema að takmörkuðu leiti skipt út fyrir samskonar vörur úr öðrum efnum. Framleiðsla vara hefur alltaf umhverfisáhrif og í sumum tilfellum getur verið að tilfærsla efna úr plasti yfir í önnur efni hafi lítil eða jafnvel neikvæð umhverfisáhrif. Á markaðnum er í sífellt ríkara mæli að koma pokar, einnota drykkjarmál og borðbúnaður og aðrar vörur sem sagt er t.d. að „brotni niður í umhverfinu“, séu „úr lífrænum efnum“, „úr lífplasti“ eða „umhverfisvænar“. Þess háttar umbúðir og vörur svipar oft til plasts og erfitt að greina hvort séu úr plasti eður ei. Sumar þeirra mega alls ekki blandast við endurvinnanlegt plast. Blöndun þessara efna minnkar gæði endurvinnanlegra plastefna sem safnað er og dregur úr möguleika á að endurvinna plastið. *Lagt er til að við innleiðingu tilskipunar Evrópusambandsins verði sérstaklega hugað að koma í veg fyrir útskiptingu plasts yfir í önnur efni. Í stað þess verði unnið að því að takmarka umbúðir og vörur sem lítil sem engin þörf er á og sé það ekki hægt sé stefnt að notkun fjölnota í stað einnota.*

Um aðgerð 9

Aðgerðin snýst um að samræma flokkun og söfnun ákveðna úrgangsflokka. Sveitarfélögin hafa farið ólíkar leiðir í söfnun og annarri meðhöndlun úrgangs í dag svo að það væri töluverð breyting ef aðgerðin nær fram að ganga. Hafa þarf í huga að söfnun úrgangs í þéttri byggð býður upp á aðra umgjörð en í dreifðari byggðum. Reykjavíkurborg hefur farið þá leið að gefa íbúum sínum val um hvort þeir skila endurvinnsluefnum í ílát við heimili og greiða fyrir það eða fara með þau á grenndar- eða endurvinnslustöð. Þannig njóta íbúar góðs af því fjárhagslega að fara sjálfir með endurvinnsluefnin og nýta þar með ódýrari skilaleið en ef þjónustan væri við heimili þeirra. Reykjavíkurborg hefur samhlíða bannað ákveðna flokka í gráu tunnunni undir blandaðan úrgang sem öllum íbúum er skilt að hafa. Pappírsefni eru dæmi um úrgangsflokk sem er bannað að setja í gráu tunnuna og eru ílát sem augljóslega innihalda pappírsefni ekki losuð fyrir þau hafa verið fjarlægð úr tunnunni. Hlutur pappírsefna í gráu tunnunni í Reykjavík hefur verið minni að jafnaði samanborið við hin sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu síðan þetta fyrirkomulag var innleitt. *Lagt er til að hendur sveitarfélaga til að ákvarða söfnunarleiðir verði ekki bundnar þannig að ekki sé hægt að nýta ódýrari söfnunarleiðir. Ein leiðin væri að skilgreina úrgangsstrauma sem skal safnað en mótun þjónustunar, þ.e. söfnunin, sé á höndum hvers og eins sveitarfélags. Einnig er lagt til að skoðað verði samhlíða að banna ákveðna úrgangsflokka í blönduðum úrgangsstraumum og leiðir til þess að fylgja því eftir.*

Reykjavíkurborg hefur einnig farið þá leið að safna endurvinnsluefnum í einum straumi, þ.e. pappírsefnum og plasti er safnað í sér íláti en ekki saman eins og mörg önnur sveitarfélög á landinu hafa gert. Rannsóknir hafa margar sýnt fram á að söfnun í einum straumi eykur verulega gæði endurvinnslustrauma og þar af leiðandi möguleika til endurvinnslu efnanna meðal annars rannsókn Evrópusambandsins frá 2015 á mismunandi árangri 28 borga í Evrópu í úrgangsmálum eftir söfnunarfyrirkomulagi¹. Ef gæði söfnunarstrauma plasts er líklegt að plastið endi í brennslu, einnig er rætt um að framleiða dísel úr plastúrgangi. Þar sem minni kröfur eru gerðar til hreinleika plastsins við vinnslu díselolíu er hætta á að hvati myndist við að fara þá leið umfram endurvinnslu. Það getur haft neikvæð áhrif á vitund íbúa um mikilvægi endurvinnslu sem er úrgangsförvörn í sjálfu sér. Bent er á

¹ Assessment of separate collection schemes in the 28 capitals of the EU, 2015.



að þrátt fyrir að jákvætt sé að nota innlenda vistvæna orkugjafa þá mun slík framleiðsla hafa í för með sér aukna losun gróðurhúsalofttegunda í hnattrænum skilningi og dregur einnig úr líkindum á að plast sé endurunnið. Vistferilsgreining SORPU bs., unnin af WSP Environmental árið 2014, leiddi í ljós að efnisendurvinnsla 1 kg af plasti (plast aftur í plast) er talin spara um 2,15 kg af CO₂ ígildum, jafnvel þótt að plastinu sé safnað í sér tunnu, hirt sér og sent erlendis til endurvinnslu. Skv. greiningunni var endurvinnsla plasts margfalt hagkvæmari aðferð út frá loftslagssjónarmiðum en vinnsla díselolíu úr plastúrgangi sem er talið spara um 0,1 CO₂ ígildi. *Lagt er til að það verði tekin afstaða með flokkun úrgangs á upprunastað og skoðað sé sérstaklega að halda úrgangsflokkum aðskildum fyrir í söfnunarferlinu. Tryggja þarf að sveitarfélög verði ekki þvinguð til að safna mismunandi úrgangsflokkum saman í ílát.*

Sveitarfélög hafa í mis ríku mæli innleitt mengunarbótaregluna (Polluter pays principle) í úrgangsmálum í sínu umdæmi en inntak hennar er að sá borgi sem mengi, eða sá sem hefur með höndum umsvif sem hafa áhrif á umhverfið. Fyrirkomulag af þessu tagi er nefnt Pay-As-You-Throw, PAYT. Í flestum sveitarfélögum á landinu er lagt á fast gjald, þ.e. án tillits til magns úrgangs en aðrar hafa breytilegt gjald eða sambland af fastri upphæð og breytilegri. Í Reykjavík geriða íbúarnir gjald eftir fjölda og stærð íláta sem þeir velja sér eftir því magni sem til fellur. Spartunnan er minni og ódýrari en hefðbundin tunna og er í boði fyrir sérþýli þar sem lítið úrgangsmagn fellur til og/eða að íbúar flokka endurvinnsluefni frá í verulegum mæli. Fjölbýli geta ráðið fjölda og stærð íláta og greiða minna eftir því sem ílátin eru færri og minni. Með þessu eru íbúar hvattir til að minnka úrgang og þá sérstaklega þann óflokkaða. Reynslan sýnir að almennt næst betri árangur, þ.e. aukin flokkun úrgangsefna, þegar gjaldtaka endurspeglar magnið og má þá nefna áður nefnda rannsókn Evrópusambandsins. *Lagt er til mengunarbótarreglan verði innleidd í gjaldheimtu allra sveitarfélaga samhliða innleiðingu samræmdrar flokkunar úrgangs.*

Um aðgerð 10

Því er fagnað að fyrirhugað sé að skapa bættar forsendur til endurvinnslu á öllu plasti ekki bara umbúðaplasi eins og hingað til. Skoða þarf samhliða heimildir sveitarfélaga til að leggja á hagræna hvata í þjónustu í úrgangsmálum sem miða að því að draga úr úrgangsmyndun og auka endurvinnslu og aðra endurnýtingu. Sviðið lagði fyrirspurn til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um hvort færa mætti kostnað mismunandi íláta undir úrgang (grá tunna - blandaður úrgangur, blá tunna - pappírsefni og græn tunna - plast) á milli þeirra í því skyni að gera ílát undir endurvinnsluefni ódýrari og þar með ákjósanlegri fyrir íbúa. Skv. svörum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins 31. október sl. er sveitarfélögum það heimilt út frá úrgangsregluverkinu en tekið er fram að fram að álit ráðuneytisins miðist eingöngu við úrgangsregluverkið en ekki aðrar skyldur sem sveitarfélög bera, til dæmis með tilliti til samkeppnislaga. *Lagt er til að tryggðar verði valdheimildir sveitarfélaga til að nýta hagræna hvaða í ákvörðunum í úrgangsmálum í sínu umdæmi með það að markmiði að ná fram markmiðum í lágmörkun úrgangs, aukna endurnotkun, endurvinnslu og aðra endurnýtingu.*

Um aðgerð 11.

Ein undirstaða þess að árangur náist í að auka endurvinnslu plast er að auka upplýsingar til neytenda. Vörur og umbúðir þeirra hafa í fæstum tilfellum merkingar sem leiðbeina um flokkun og skil. Hvetja þarf framleiðendur til að merkja vörur sýnar og því ætti herferð sem þessi jafnframt að snúa að framleiðendum um að skilgreina í hvaða farveg vörur og umbúðir á þeirra vegum eiga að fara þegar notkun þeirra er hætt og að leiðbeiningar þess efnis séu sýnilegar neytendum. Þess ber jafnframt að geta að á Íslandi er þess ekki krafist að strikamerki sé á öllum drykkjarvörum og í ákveðinni stærð eins og er á flestum hinum norðurlöndunum. Það hefur þau áhrif að erfiðlega getur reynst að setja upp skilgjaldsvélar t.d. í verslunum eins og hefur verið gert víða erlendis. *Lagt er til að stefnt sé að því að auka þekkingu og vitunda framleiðenda og innflytjenda á málefnum plasts og einnota vara og styðja þá í að lágmarka óþarfa plastnotkun og merkja vörur sýnar þannig að neytendur eigi auðveldara með að flokka og skila til endurvinnslu og annarrar endurnýtingar. Mögulega væri hægt að nálgast*



verkefnið svipað eins og málaflokk matarsóunar þar sem opnaður var samráðsvettvangur ólíkra aðila.

Óskað er eftir aðkomu sviðsins að málinu á síðari stigum ef þess er talin þörf.

f.h. Umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar,

Eygerður Margrétardóttir
Deildarstjóri umhverfis- og úrgangsstjórnunar