

RÍKISENDURSKOÐUN

Úrvinnslusjóður

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla að beiðni Alþingis

Ágúst 2022

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Orðskýringar.....	7
Niðurstöður.....	8
Tillögur til úrbóta.....	12
Umsagnir og viðbrögð.....	14
Viðbrögð umhverfis-, orku og loftlagsráðuneytis.....	14
Viðbrögð Úrvinnslusjóðs.....	17
Viðbrögð Skattsins.....	18
1 Úrvinnslusjóður og úrvinnslugjald.....	20
1.1 Lög um úrvinnslugjald.....	22
1.1.1 Úrvinnslugjald.....	23
1.1.2 Lagabreytingar og nýjar áherslur.....	27
2 Starfsemi Úrvinnslusjóðs.....	30
2.1 Ársreikningar og afkoma.....	30
2.1.1 Afkoma Úrvinnslusjóðs.....	31
2.2 Umsýsla úrvinnslugjalds.....	32
2.2.1 Þjónustuaðilar.....	35
2.2.2 Ráðstöfunaraðilar.....	40
2.3 Ráðstöfun ekki í samræmi við samninga.....	42
3 Markmið og árangur.....	45
3.1 Umbúðir úr pappa, pappír og plasti.....	46
3.2 Rafhlöður og rafgeymar.....	50
3.3 Raf- og rafeindatæki.....	51
3.4 Úr sér gengin ökutæki.....	53
3.5 Aðrir vöruflokkar.....	55
3.5.1 Olíuvörur.....	55
3.5.2 Hjólbarðar.....	57
3.5.3 Málning og spilliefni.....	58
3.6 Veiðarfærasamningur.....	58

Inngangur

Þann 31. maí 2021 samþykkti Alþingi, á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, að óska eftir skýrslu frá ríkisendurskoðanda um starfsemi Úrvinnslusjóðs. Ríkisendurskoðandi varð við þeirri beiðni og hóf úttekt í lok september sama ár.

Í [beiðni](#) Alþingis var þess óskað að í skýrslunni yrði m.a. fjallað um:

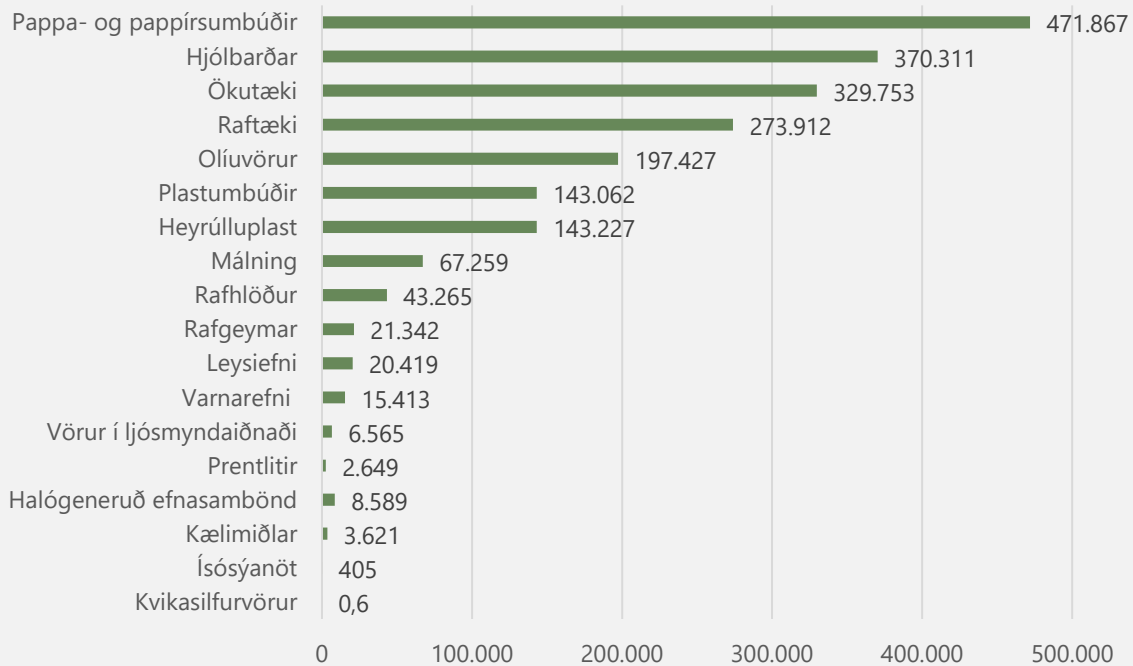
- ✓ ársskýrslur sjóðsins síðustu fimm ár, hvar megi nálgast þær og hvers vegna þær hafi ekki verið gerðir opinberar, hvaða reglur gildi um greiðslur úr sjóðnum og hvaða annað mat fari fram við ákvörðun um hvert greiða skuli úr sjóðnum,
- ✓ greiðslur úr sjóðnum síðustu fimm ár og hvaða fyrirtæki hafi fengið hæstar greiðslur á tímabilinu,
- ✓ hvort Úrvinnslusjóður gangi úr skugga um það hjá viðtakendum greiðslna hvert efnin fari sem greiddur er kostnaður fyrir og hvort við taki vottuð endurvinnsluferli, raunveruleg endurvinnsla eða önnur viðurkennd ferli áður en greitt er úr sjóðnum,
- ✓ hvort Úrvinnslusjóður fylgi því eftir með öðrum hætti að allar greiðslur úr sjóðnum hafi verið í samræmi við ráðstöfun og þau lögmatu markmið sem að er stefnt, með það að markmiði að koma í veg fyrir ofgreiðslur úr sjóðnum.

Úttekt Ríkisendurskoðunar miðaði að því að svara framangreindum spurningum auk þess sem ástæða þótti til að skoða meðferð plastúrgangs sérstaklega í ljósi fjölmiðlaumfjöllunar um þau mál. Þá taldi Ríkisendurskoðun rétt að kanna hvernig Úrvinnslusjóði miðar við að ná tölulegum markmiðum um söfnun og endurvinnslu eða endurnýtingu úrgangs sem tilgreind eru í lögum og reglugerðum um meðhöndlun úrgangs.

Við gerð skýrslunnar aflaði Ríkisendurskoðun upplýsinga og gagna frá Úrvinnslusjóði, stjórn Úrvinnslusjóðs, umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti og Skattinum. Upplýsingar og gögn sem birst hafa opinberlega, t.d. á vefsíðum viðkomandi aðila voru einnig nýtt og skoðuð fjölmiðlaumfjöllun sem tengist umfjöllunarefni skýrslunnar. Framangreindir aðilar fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð við tillögum að úrbótum eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.



Greidd endurgjöld frá Úrvinnslusjóði árið 2020 eftir vöruflokkum (í þúsundum króna)



Álögð úrvinnslugjöld hjá Skattinum árið 2020

Innfluttar vörur		1.885 m.kr.
Undanþágur/frádráttur	—	328 m.kr.
Innlend framleiðsla	+	72 m.kr.
Undanþágur/frádráttur	—	9 m.kr.
Samtals =		1.620 m.kr.



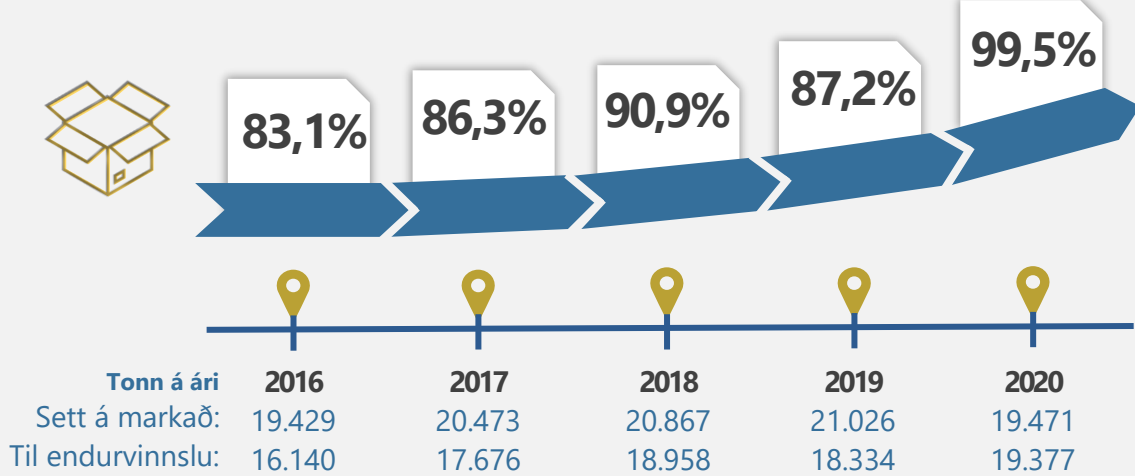
Heildargreiðslur vegna
ökutækja árið 2020

330
m.kr.

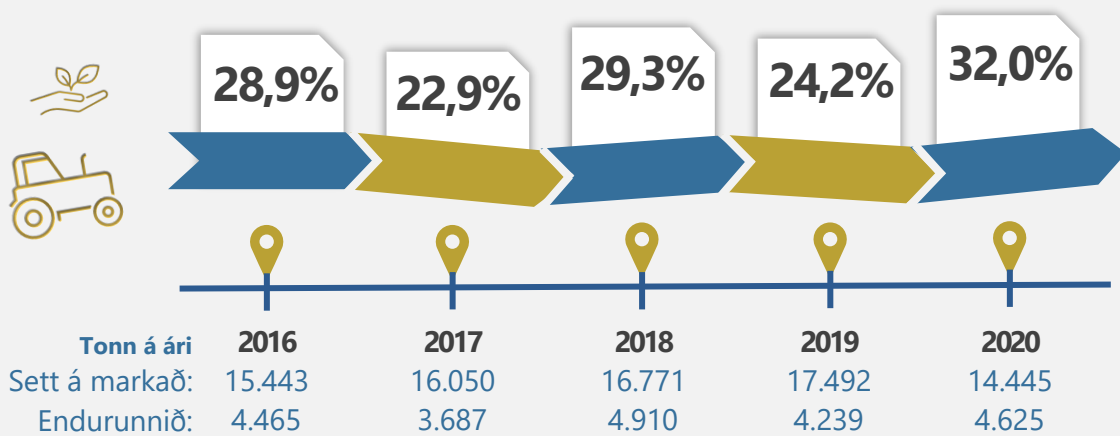
Skilagjöld vegna
ökutækja árið 2020

220
m.kr.

Endurvinnsluhlutfall pappá og pappírs 2016–20



Endurvinnsluhlutfall plastumbúða og heyrúlluplasts 2016–20*



*Inni í tölunum eru einnig skilagjaldsskyldar plastumbúðir

96,4%
úrgangs-
flokkar

Fjárveitingar til Úrvinnslusjóðs eru ákveðnar í fjárlögum á grundvelli áætlana og rekstrarniðurstöðu fyrri ára.

Árið 2020 var heildarfjárveiting til Úrvinnslusjóðs kr. 1.978 m.kr. Langstærstur hluti rann til meðhöndlunar úrgangs eða 1.906 m.kr.

Til reksturs Úrvinnslusjóðs, fræðslu og tölfraeðivinnslu runnu kr. 72 m.kr.

3,6%
í rekstur

Sjö manna stjórn til fjögurra ára í senn



 **Formaður án tilnefningar**

 Tveir tilnefndir af **Sambandi íslenskra sveitarfélaga**

 Einn tilnefndur af **Samtökum verslunar og þjónustu**

 Einn tilnefndur af **Félagi atvinnurekenda**

 Einn tilnefndur af **Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi**

 Einn tilnefndur af **Samtökum iðnaðarins**



Starfsfólk

Hjá Úrvinnslusjóði starfa fimm starfsmenn í fimm stöðugildum, auk framkvæmdastjóra



Framkvæmdastjóri

ráðinn af stjórn

Úrvinnslugjald

Innheimt af skilgreindum vöruflokkum við innflutning samkvæmt tollskrárnúmerum. Einnig lagt á innlenda framleiðslu.

8,6 ma.kr.

var innheimt í úrvinnslugjald 2016-2020

Vöruflokkar

Vörum sem bera úrvinnslugjald er skipt í flokka. Hver vöruflokkur er gerður upp sérstaklega.

17

vöruflokkar báru úrvinnslugjald 2020



Nýir flokkar

Frá 1. janúar 2023 fjölga vöruflokkum sem bera úrvinnslugjald, þegar tekin verða upp gjöld á gler-, málm- og viðarumbúðir

3

vöruflokkar bætast við



Orðskýringar

Endurnotkun: hvers kyns aðgerð þar sem vörur eða íhlutir, sem ekki eru úrgangur, eru notuð í sama tilgangi og þeim var ætlað í upphafi.

Endurnýting: aðgerð þar sem aðalútkoman er sú að úrgangur verður til gagns þar sem hann kemur í stað annars efniviðar sem hefði annars verið notaður í tilteknum tilgangi, eða hann er útbúinn til þeirrar notkunar. Endurnýting skiptist annars vegar í efnisendurnýtingu, þar á meðal undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu og fyllingu, og hins vegar í orkuendurnýtingu, þar á meðal uppvinnslu sem skilar efni sem á að nota sem eldsneyti.

Endurvinnsla: hvers kyns endurnýtingaraðgerð sem felst í því að endurvinna úrgangsefni í vörur, efnivið eða efni, hvort sem er til notkunar í upphaflegum tilgangi eða í öðrum tilgangi. Undir þetta fellur uppvinnsla á lífrænum efniviði en ekki orkuvinnsla og uppvinnsla sem skilar efni sem á að nota sem eldsneyti eða til fyllingar.

Förgun: hvers kyns aðgerð sem er ekki endurnýting, jafnvel þótt aðgerðin hafi að auki í för með sér endurheimt efna eða orku.

Miðlari úrgangs: hvert það fyrirtæki sem sér um endurnýtingu eða förgun úrgangs fyrir hönd annarra, þ.m.t. miðlarar sem taka ekki slíkan úrgang í vörslu sína.

Ráðstöfun úrgangs: aðgerðir sem koma úrgangi til endurnýtingar, endurvinnslu eða förgunar.

Ráðstöfunaraðili: hvert það fyrirtæki sem hefur samning við þjónustuaðila eða Úrvinnslusjóð og annast, samkvæmt skilmálum sjóðsins, endanlega ráðstöfun úrgangs til endurvinnslu, endurnýtingar eða förgunar.

Úrgangsförvarnir: ráðstafanir sem gerðar eru áður en efni, efniviður eða vara er orðin að úrgangi og draga úr: magni úrgangs (þ.m.t. með endurnotkun vara eða framlengingu á notkunartíma vara), neikvæðum áhrifum á umhverfið og heilbrigði manna vegna úrgangs sem hefur myndast, eða innihaldi skaðlegra efna.

Úrgangstölfræði: tölulegar upplýsingar um úrgang og meðhöndlun hans.

Þjónustuaðili: hvert það fyrirtæki sem hefur samning við Úrvinnslusjóð um meðhöndlun úrgangs og annast, samkvæmt skilmálum sjóðsins, flutning úrgangs frá söfnunarstöðvum, fyrirtækjum eða heimilum. Þjónustuaðilar forvinna úrgang eftir atvikum, gera samninga við ráðstöfunaraðila sem taka við úrgangi til áframhaldandi og endanlegrar meðhöndlunar.

Niðurstöður

Úrvinnslusjóður var settur á fót með lögum um úrvinnslugjald og hóf starfsemi árið 2003. Hann er samstarfsverkefni stjórnvalda og atvinnulífisins. Meginverkefni sjóðsins er að sjá um umsýslu úrvinnslugjalds og ráðstöfun þess og uppfylla þannig skilyrði um framleiðendaábyrgð og fram- lengda framleiðendaábyrgð. Markmið með starfsemi sjóðsins er að stuðla að myndun hring- rásarhagkerfis með vörur og þjónustu til að ýta undir sjálfbæra auðlindanýtingu, draga úr myndun úrgangs og auka endurvinnslu.

Ísland hefur þá sérstöðu að hér er úrvinnslugjald innheimt sem skattur sem lagður er á vörur við innflutning eða innlenda framleiðslu. Helgast það m.a. af því að þá er auðveldara að tryggja að allir framleiðendur og innflytjendur greiði úrvinnslugjöld af þeim vörum sem heyra undir framleiðendaábyrgð. Ekki hafa komið fram kröfur um breytingar á því fyrirkomulagi sem viðhaft hefur verið hér á landi en mikilvægt er að endurmeta kerfið, kosti þess og ágalla í ljósi þess að umfangið mun taka breytingum og verkefnum fjölga, m.a. með nýlegum lagabreytingum.

Hjá Úrvinnslusjóði starfa sex starfsmenn. Verkefnaálag er töluvert og vandséð að starfsfólk anni fyrirbyggjandi verkefnum með góðu móti. Opinber umfjöllun um starfsemi sjóðsins hefur reynst starfsfólki þungbær og nauðsynlegt er að hlúa að mannauði. Ekki er fyrir hendi formleg skráning eða vottun á verkferlum eða skjalastýringu. Skortur er á markvissri þekkingaryfirfærslu og innra eftirliti. Þá er fyrir hendi kerfislæg áhætta þar sem þau kerfi sem unnið er með henta ekki að öllu leyti þeim verkefnum sem vinna þarf. Mikil sérhæfing og þekking starfsmanna er þannig forsenda fyrir aðgengi og úrvinnslu gagna.

Stjórnarmenn í Úrvinnslusjóði endurspeglar ólíka aðkomu að starfsemi sjóðsins og ekki er alltaf sameiginleg sýn á þau mál sem koma upp. Aukinnar skilvirkni er þörf í störfum stjórnar og skörun hefur komið upp í verkaskiptingu milli starfsfólks Úrvinnslusjóðs og stjórnarmanna. Þá er nauðsynlegt að auka gagnsæi í starfsemi sjóðsins og upplýsingamiðlun. Stjórnendur Úrvinnslusjóðs sakna leiðsagnar ráðuneytis varðandi heildarsýn fyrir málaflokkinn og túlkun lagaákvæða þegar kemur að ýmsum álitafnum og framkvæmdaatriðum við meðhöndlun úrgangs. Umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti hefur hins vegar bent á að heildarstefna í úrgangsmálum hafi komið út í júní 2021. Þá vísar ráðuneytið til þess að stjórn Úrvinnslusjóðs skuli vera sjálfstæð í störfum sínum. Einnig að vinna standi yfir varðandi úrbætur á úrgangstöl- fræði og innleiðingu lagaákvæða sem taka munu gildi 1. janúar 2023. Hafa fulltrúar ráðuneytis- ins m.a. fundað reglulega síðan í nóvember 2021 með starfsfólki Úrvinnslusjóðs vegna þess.

Úrvinnslugjald

Úrvinnslugjald er lagt á vörur sem falla undir lög um úrvinnslugjald og nær það hvort tveggja til innlendar framleiðslu og innfluttra vara. Því skal að meginhluta varið til meðhöndlunar og ráðstöfunar vara eftir að þær eru orðnar að úrgangi. Skatturinn innheimtir úrvinnslugjald af innfluttum vörum eftir tollskrárnúmerum, óháð því hvort viðkomandi vara ber toll. Mikilvægt er að koma á reglubundinni endurskoðun tollskrárnúmera með tilliti til úrvinnslugjalds en síðast fór endurskoðun fram árið 2017.

Í lögnum eru heimildir til niðurfellingar úrvinnslugjalds. Á það við þegar fluttar eru inn vörur til innlendrar framleiðslu sem að framleiðsluferli loknu eru fluttar úr landi og koma því ekki til úrvinnslu hér á landi. Ekki hefur verið fylgst með að sá útflutningur fari raunverulega fram. Því telur Ríkisendurskoðun árangursríkara að innheimta úrvinnslugjald á innfluttu vörunum og endurgreiða það síðar gegn staðfestum gögnum um útflutning. Jafnframt telur Ríkisendurskoðun að koma þurfi á eftirliti með því að nýir innlendir framleiðendur sem greiða skulu úrvinnslugjald af vörum séu settir á gjaldendaskrá.

Ársreikningar Úrvinnslusjóðs

Árleg velta Úrvinnslusjóðs sl. fimm ár hefur verið á bilinu 1.500–2.000 m.kr. Fjárheimildir til almenns rekstrar hafa verið um 3,6–4,7% af heildarfjárveitingu sjóðsins en um 95% rekstrargjalda eru vegna meðhöndlunar úrgangs í þeim vöruflokkum sem falla undir sjóðinn.

Þegar beiðni Alþingis um úttekt Ríkisendurskoðunar var samþykkt 31. maí 2021 höfðu hvorki ársskýrslur né ársreikningar Úrvinnslusjóðs verið birtir opinberlega frá árinu 2016. Starfsskýrsla 2017–20 hafði þó verið birt á vefsvæði sjóðsins fyrr í mánuðinum. Ástæður þessa má rekja til innleiðingar laga um opinber fjármál sem fól í sér afnám markaðra tekna. Þær breytingar urðu til þess að tekjur af úrvinnslugjaldi, sem fram að því höfðu í samræmi við lög um úrvinnslugjald runnið beint til sjóðsins, runnu nú í ríkissjóð sem síðan veitti sjóðnum sams konar fjárheimild í fjárlögum. Lögum um úrvinnslugjald var ekki breytt samhliða gildistöku laga um opinber fjármál og því skapaðist mótsögn um meðferð úrvinnslugjalds. Stjórn Úrvinnslusjóðs taldi sig ekki geta samþykkt ársreikninga sjóðsins þar sem framsetning þeirra stangaðist á við lög um úrvinnslugjald.

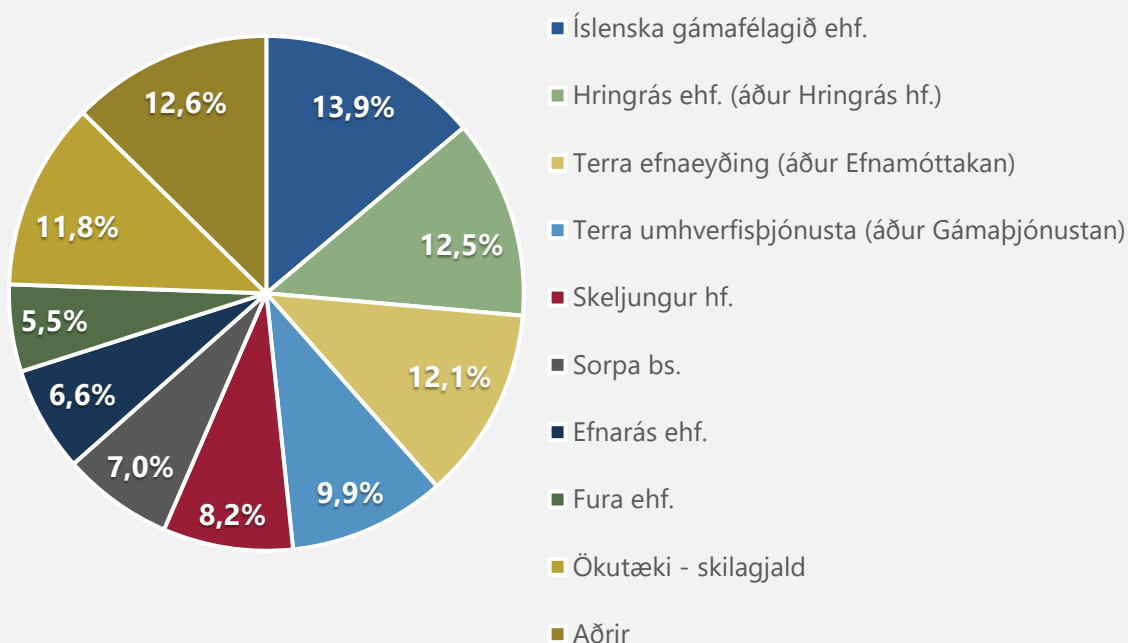
Þann 13. júní 2021 samþykkti Alþingi lög nr. 103/2021 sem fela m.a. í sér breytingu á lögum um úrvinnslugjald. Þar er áskilið að tekjur Úrvinnslusjóðs skulu vera fjárveiting á grundvelli fjárheimilda í lögum sem nemur tekjuáætlun fjárlaga af úrvinnslugjaldi og endurmati á tekjuáætlun úrvinnslugjalds fyrra árs. Með þessari breytingu taldi stjórn sjóðsins að brugðist hefði verið við framangreindri mótsögn. Í framhaldi staðfesti hún ársreikninga og starfsskýrslur Úrvinnslusjóðs og voru þær í kjölfarið birtar á vef sjóðsins.

Greiðslur úr Úrvinnslusjóði

Greiðslur úr Úrvinnslusjóði námu um 8,5 ma.kr. á tímabilinu 2016–20. Nokkur stór fyrirtæki á sviði úrgangsmeðhöndlunar eru starfandi hér á landi og fá þau hæstu greiðslurnar í takt við umsvif.

Úrvinnslusjóður gerir samninga við þjónustuaðila um meðhöndlun úrgangs sem fellur undir lög um úrvinnslugjald. Sjóðurinn greiðir þjónustuaðilum endurgjald til að standa undir kostnaði við meðhöndlunina auk flutningsjöfnunar sem á að jafna kostnað vegna flutninga um landið. Þjónustuaðilar gera svo samninga við ráðstöfunaraðila um endanlega ráðstöfun en Úrvinnslusjóður þarf að samþykkja viðkomandi ráðstöfunaraðila. Þjónustuaðili fær ekki greitt endurgjald úr sjóðnum fyrr en hann framvísar skilagrein og staðfestingu ráðstöfunaraðila á mótteknu magni.

Greiðslur úr Úrvinnslusjóði 2016-20



Meðhöndlun úrgangs, afdrif og eftirlit

Eftirlit Úrvinnslusjóðs með þjónustuaðilum hefur fyrst og fremst falist í yfirferð á skilagreinum og gögnum sem þurfa að berast með reikningum til sjóðsins. Þá gerir sjóðurinn kröfu um að þjónustuaðilar hafi gild starfsleyfi til meðhöndlunar úrgangs. Að öðru leyti treystir sjóðurinn á að útgefendur starfsleyfa fylgist með að starfsemi þeirra sé í samræmi við þau lög og reglur sem um hana gilda. Þar sem þjónustuaðilar gera samning við ráðstöfunaraðila um endanlega ráðstöfun úrgangsins hefur Úrvinnslusjóður haft takmarkaða aðkomu að slíkum samningum. Úrvinnslusjóður skilgreinir þó ráðstöfunarleiðir í skilmálum sínum og setur fram gjaldskrá í tengslum við þær. Þannig er hæst endurgjald greitt fyrir endurvinnslu en minnst fyrir förgun. Skilyrði eru sett um að ráðstöfun uppfylli viðurkenndar kröfur sem settar eru af yfirvöldum þess lands þar sem ráðstöfun fer fram.

Úrvinnslusjóður hefur takmarkað eftirlit með því hvort sú ráðstöfun sem samið er um og greitt er fyrir fari raunverulega fram. Eins hvort um sé að ræða vottuð ferli. Upp hafa komið tilvik þar sem ráðstöfun hefur ekki verið í samræmi við samninga og greiðslur líkt og þegar plastúrgangur sem sendur var til endurvinnslu og endurnýtingar í Svíþjóð hafnaði í geymslum þriðja aðila án endanlegrar ráðstöfunar. Sambærilegar aðstæður hafa komið upp innanlands.

Ný ákvæði laga um úrvinnslugjald sem tóku gildi í júní 2021 auka á skyldur Úrvinnslusjóðs að tryggja viðeigandi ráðstöfun úrgangs áður en greiðslur til samningsaðila eru inntar af hendi. Unnið er að endurskoðun skilmála og samninga við þjónustuaðila svo draga megi úr hættu á að frávik komi upp í framtíðinni. Jafnframt stefnir sjóðurinn að því að gera samninga beint við ráðstöfunaraðila til að tryggja að sjóðurinn fái sem áreiðanlegust gögn og að greiðslur úr sjóðnum endurspegli betur raunverulega ráðstöfun úrgangsins. Mikilvægt er að hraða þessari vinnu.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að Úrvinnslusjóður efli þegar í stað eftirlit sitt með endanlegri ráðstöfun, uppfæri skilmála og auki kröfur um þau gögn, vottanir og upplýsingar sem ráðstöfunaraðilar veita um endanlega ráðstöfun úrgangs. Þá þarf að koma á fót markvissu innra eftirliti sem stuðlar að réttu verklagi. Mikilvægt er að auka gagnsæi varðandi forsendur endurgjalds og flutningsjöfnunar.

Aukin innlend úrvinnsla

Að mati Ríkisendurskoðunar myndi aukin innlend endurvinnsla þjóna markmiðum um hringrásarhagkerfi og einfalda eftirlit Úrvinnslusjóðs með ráðstöfun. Í ljósi þessa þarf að endurskoða fyrirkomulag flutningsjöfnunar og auka sveigjanleika í fyrirkomulagi Úrvinnslusjóðs sem mætir aðstæðum þegar um innlenda úrvinnslu er að ræða. Í lögfræðiáliti sem Úrvinnslusjóður lét vinna kemur fram að hærri greiðslur til innlendra þjónustu- og ráðstöfunaraðila en erlendra teljist í raun ríkisstyrkur. Ef ætlunin er að auka innlenda úrvinnslu með hærra endurgjaldi til innlendra aðila eða öðrum ráðstöfunum þarf eftir atvikum að gera viðeigandi breytingar á lögum og tilkynna fyrirkomulagið til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Markmið og árangur

Í lögum og reglugerðum um meðhöndlun úrgangs eru sett lágmarksmarkmið um söfnun og endurvinnslu úrgangs. Þeir vöruflokkar sem hafa skilgreind markmið og Úrvinnslusjóður ber ábyrgð á að séu uppfyllt eru umbúðir úr pappa, pappír og plasti, rafhlöður og rafgeymar og raf- og rafeindatæki. Með lögum nr. 103/2021 færast úr sér gengin ökutæki í umsjón Úrvinnslusjóðs frá og með 1. janúar 2023. Ekki hafa verið sett töluleg markmið um aðra úrgangsflokka en um þá gilda almenn ákvæði um forgangsröðun og meðhöndlun úrgangs. Vel hefur gengið að ná markmiðum varðandi umbúðir úr pappa og pappír og úr sér gengin ökutæki. Þá er endurvinnsla plastumbúða á pari við markmið. Markmiðum um söfnun rafhlaðna og rafgeyma hefur sömuleiðis verið náð en töluvert er í að markmiðum um söfnun, endurvinnslu- og endurnýtingarhlutfall raf- og rafeindatækja verði náð. Bæta þarf tölfræði um úrgang og meðhöndlun hans.

Veiðarfærasamningur

Heimilt er að gera sérstaka samninga um undanþágur frá úrvinnslugjaldi gegn því að atvinnurekendur eða samtök þeirra annist meðhöndlun og ráðstöfun viðkomandi úrgangsflokks. Slíkur samningur hefur verið í gildi hérlendis um árabíl varðandi veiðarfæri úr gerviefnum. Umhverfisstofnun hefur gefið út í umsögn að nýr veiðarfærasamningur sem gerður var síðari hluta árs 2021 uppfylli ekki ákvæði laga um úrvinnslugjald. Samningurinn hefur ekki hlotið staðfestingu ráðherra. Brýnt er að umhverfis- orku og loftslagsráðuneyti skeri úr um þau álitaefni sem uppi eru varðandi samninginn svo uppfæra megi ákvæði hans í takt við núgildandi lög.

Tillögur til úrbóta

1

Styrkja þarf starfsemi Úrvinnslusjóðs

Úrvinnslusjóður þarf að styrkja starfsemi sína. Gera verður þarfagreiningu, fjölga starfsfólki og styrkja þekkingu er lýtur að verkefnum sjóðsins. Á grundvelli þarfagreiningar þarf einnig að bæta þau kerfi sem halda utan um starfsemi og verkefni sjóðsins. Skrá þarf verkferla, koma á innra eftirliti og uppfæra skilmála um meðhöndlun úrgangsflokka með reglubundnum hætti. Þá þarf að bæta upplýsingagjöf til almennings, stjórnar og hagsmunaaðila um forsendur úrvinnslu- og endurgjalda og skýra verkaskiptingu milli starfsfólks og stjórnarmanna.

2

Bæta þarf eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds

Tryggja þarf skilvirkt eftirlit með því að þeir sem eiga að greiða úrvinnslugjald skili sér á gjaldendaskrá og koma á reglubundnu samráði milli Skattsins og Úrvinnslusjóðs í þessu sambandi. Í þeim tilvikum sem undanþágur eru heimilar þarf að meta kosti þess að endurgreiða úrvinnslugjald á grundvelli staðfesta útflutningsgagna í stað þess að gjöld séu felld niður við innflutning. Erfitt er að staðfesta að útflutningur muni eiga sér stað síðar.

3

Endurskoða þarf tollskrá

Koma þarf á reglubundnu samráði Skattsins og Úrvinnslusjóðs vegna endurskoðunar tollskrárnúmera með tilliti til úrvinnslugjalda. Þá þarf Úrvinnslusjóður að beita sér fyrir uppfærslu viðauka við lög um úrvinnslugjald samhliða breytingum á tollskrá.

4

Sannreyna þarf endanleg afdrif úrgangs

Koma þarf á skilvirkum leiðum til að sannreyna raunveruleg afdrif úrgangs að því marki sem unnt er. Kalla þarf nú þegar eftir gögnum, bæði frá þjónustuaðilum og ráðstöfunaraðilum, sem sýna fram á magn og tegund ráðstöfunar. Setja þarf fram skýra skilmála um hvaða gagna sé krafist til staðfestingar og hvernig vottun þeirra skuli háttað. Þannig verði stuðlað að því að meðhöndlun úrgangs verði í samræmi við lög og markmið. Ítarlegri gögn stuðla einnig að því að upplýsingar um úrgangstölfræði verði áreiðanlegri.

5

Stuðla þarf að aukinni endurvinnslu innanlands

Skoða þarf möguleika þess að auka innlenda endurvinnslu t.d. með hækkun endurgjalda. Slíkt fyrirkomulag myndi þjóna markmiðum laga um úrvinnslugjald og einfalda eftirlit með ráðstöfun úrgangs. Sú tilhögun getur þó talist ríkisstyrkur samkvæmt EES samningnum og því þarf umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að tilkynna slíkt með formlegum hætti og gera viðeigandi lagabreytingar.

6

Efla þarf stuðning ráðuneytis og eyða ágreiningi

Efla þarf stuðning ráðuneytis þegar upp koma álitamál í starfsemi Úrvinnslusjóðs, m.a. vegna innleiðingar nýrra laga. Greiða þarf úr ólíkri túlkun innan stjórnar sjóðsins varðandi sérstaka söfnun og gæta þess að Úrvinnslusjóður noti rétta hvata til að stuðla að árangursríkri innleiðingu hringrásarhagkerfis. Þá þarf ráðuneytið að leggja aukna áherslu á gæði og áreiðanleika gagna og tölfræði um úrgang.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytis

2. Bæta þarf eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds

„Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið fagnar þeim tillögum til úrbóta sem Ríkisendurskoðun leggur til og að komið verði á skilvirku eftirliti með því að þeir sem eiga að greiða úrvinnslugjald skili sér á gjaldendaskrá. Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að einn liður í því sé að styrkja samstarf sjóðsins, Skattsins og annarra sem koma að innheimtu úrvinnslugjalds og ráðstöfun þess. Ráðuneytið mun taka upp samtal við fjármálaráðuneytið um það hvernig megi bæta þetta eftirlit.“

5. Stuðla þarf að aukinni endurvinnslu innanlands

„Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að mest af þeim úrgangi sem fellur til í landinu verði endurunninn hér á landi og ef aðstæður til endurvinnslu eru til staðar séu þær nýttar í samræmi við áherslu á styrkingu hringrásarhagkerfisins. Áhersla á að leita leiða til að endurvinna úrgang í meira mæli hérlendis endurspeglast m.a. í heildarstefnu ráðherra í úrgangsmálum, í átt að hringrásarhagkerfi, sem gefin var út í júní 2021.

Unnið hefur verið að því að greiða fyrir aukinni endurvinnslu hér á landi seinustu ár og í því augnamiði að stuðla að enn markvissari aðgerðum í þá átt ráðgerir ráðuneytið að kanna sérstaklega hvaða leiðir eru mögulegar til að efla með frekari hætti endurvinnslu úrgangs innanlands. Það er í samræmi við meginreglur ESB um nálægð meðhöndlunar úrgangs við uppsprettu hans og um sjálfsnægtir (e. *principles of proximity and self-sufficiency*), auk þess sem bent hefur verið á nauðsyn þess að auka framboð innlendra endurvinnslukosta fyrir flokkaðan úrgang. Í því skyni er í áður nefndri stefnu sett fram aðgerð sem felst í að greina með heildstæðum hætti út frá sjónarhorni hringrásarhagkerfisins þá möguleika sem ríkið hefur til að styðja við innlenda endurvinnslu og að móta tillögur þar um t.d. með aukningu á beinum styrkjum, frekari skattaávilnunum, fjárfestingastyrkjum, öðru formi ríkisaðstoðar eða með breytingum á lögum (aðgerð 14). Áætlað er að greiningunni ljúki á yfirstandandi ári og er horft til þess að stýrihópur um framkvæmd aðgerða í úrgangsmálum komi að framkvæmd aðgerðarinnar með virkum hætti. Stýrihópurinn var skipaður þann 5. nóvember sl. og hefur tekið til starfa.

Einnig er ástæða til að nefna að ráðuneytið hefur sett á fót styrktarsjóði í úrgangsmálum til að efla hringrásarhagkerfið og þ. á m. endurvinnslu innanlands. Fyrst er að nefna styrki til eflingar hringrásarhagkerfis þar sem umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið veitti 230.000.000.- kr. í styrki á síðasta ári. Þann 15. júlí sl. var að nýju kynnt úthlutun styrkja til verkefna sem miða að því að efla hringrásarhagkerfið alls 230 milljónir króna. Þá má nefna Hringiðu sem er nýsköpunarhraðall í umsjón Klaks en að verkefninu standa Orkuveita Reykjavíkur, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið, Reykjavíkurborg, Sorpa, Terra, Faxaflóahafnir, Samtök iðnaðarins og Ölgerðin. Í lok þess hraðals verða þátttakendur í stakk búnir að sækja um í Evrópustyrki LIFE-áætlunarinnar sem byggir á hugmyndafræði hringrásarhagkerfisins. LIFE er ein af samstarfsáætlunum ESB sem hefur fjármagnað verkefni á sviði loftslags- og umhverfismála frá árinu

1992. LIFE-áætlunin gegnir mikilvægu hlutverki við að ná fram á næstu árum nauðsynlegri umbreytingu yfir í hreinna, orkunýtið og kolefnishlutlaust samfélag í anda hringrásarhagkerfisins.

Vegna ábendinga Ríkisendurskoðunar um að skoða þurfi möguleika þess að auka innlenda endurvinnslu t.d. með hækkun tilsvarendi endurgjalda frá Úrvinnslusjóði vill ráðuneytið benda á að stjórn Úrvinnslusjóðs hefur yfirumsjón með starfsemi sjóðsins, sbr. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald og hefur jafnframt það hlutverk að lögum að leggja fram tillögur til ráðherra um breytingar á fjárhæð úrvinnslugjalds, nýjar gjaldskyldar vörur og fjárhæð úrvinnslugjalds á þær, sbr. 4. mgr. 17. greinar laganna. Komi til þess að stjórnin leggi til við ráðuneytið að breyta endurgjaldi úr sjóðnum með þeim hætti sem ríkisendurskoðandi leggur til mun ráðuneytið bregðast við með viðeigandi hætti og taka tillöguna til athugunar.“

6. Efla þarf stuðning ráðuneytis og eyða ágreiningi

„Úrvinnslusjóður er stofnun í eigu ríkisins og heyrir undir umhverfis-, orku- og loftlagsráðherra, sbr. 14. gr. laga um úrvinnslugjald. Úrvinnslusjóður fer með framkvæmd laga um úrvinnslugjald og er ráðherra til ráðgjafar um þau mál sem falla undir lögin. Um almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra gagnvart sjóðnum fer samkvæmt 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Á grundvelli þess getur ráðherra gefið Úrvinnslusjóði almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum hans, fjárreiður og meðferð eigna svo fremi sem lög eða eðli máls mæli því ekki í mót. Ráðherra er jafnframt heimilt að láta í té óbindandi álit sem þýðingu geta haft til leiðbeiningar fyrir stjórnarframkvæmd sjóðsins, enda leiði ekki af lögum eða eðli máls að ráðherra sé það óheimilt. Meðal þess sem kemur fram í lögum um úrvinnslugjald varðandi hlutverk stjórnar Úrvinnslusjóðs er að stjórnin hefur yfirumsjón með starfsemi sjóðsins og er ráðherra til ráðgjafar við framkvæmd laganna, sbr. 17. gr. þeirra. Jafnframt segir í sömu grein að stjórnin hafi það hlutverk að móta stefnu um starfsemi sjóðsins, s.s. um helstu áherslur, verkefni og starfshætti, og að stjórnin skuli eftir því sem við á leggja fram tillögu til ráðherra um breytingar á fjárhæð úrvinnslugjalds, nýjar gjaldskyldar vörur og fjárhæð úrvinnslugjalds á þær. Við gerð tillögu að nýjum gjaldskyldum vörum og undanþágu frá gjaldskyldu skal stjórnin taka mið af skuldbindingum og stefnumörkun stjórnvalda í úrgangsmálum. Af þessum ákvæðum má álykta að það sé vilji löggjafans að stjórn Úrvinnslusjóðs sé í grunninn sjálfstæð í störfum sínum, hún hafi heimildir til að ráða starfsháttum sínum, hafi frumkvæðisskyldu við ákvörðun úrvinnslugjalda og sé ráðherra til ráðgjafar. Ráðuneytið telur mikilvægt að gæta að þessum ákvæðum og virða sjálfstæði stjórnarinnar þegar kemur að því að rækja stjórnunar- og eftirlitshlutverk sitt gagnvart sjóðnum. Mikilvægt er að hafa í huga að kerfið byggir á grunnhugmyndinni um framlengda framleiðendaábyrgð þannig að þeir beri ábyrgðina sem stofna til úrgangs og sem hafa mesta hagsmuni af því að kerfið feli í sér eins hagkvæmar lausnir og unnt er. Sá skilningur endurspeglar jafnframt í samsetningu stjórnar.

Ráðuneytið fær ekki séð að í skýrsludrögum ríkisendurskoðanda komi fram röksemdir sem lúta að því að ráðuneytið þurfi að stíga með ákveðnari hætti fram sem yfirstjórnunaraðili en það hefur gert í framkvæmd. Eins og nánar verður vikið að hér á eftir hefur ráðuneytið fundað reglulega með starfsmönnum Úrvinnslusjóðs til að undirbúa framkvæmd laga nr. 103/2021. Ráðuneytinu hefur jafnframt borist eitt skriflegt erindi frá sjóðnum sem varðar beiðni um álit og vinnur ráðuneytið að svari. Umrædd beiðni barst ráðuneytinu þann 29. mars sl. um álit á efni tveggja minnisblaða frá fulltrúum í stjórn sjóðsins, sbr. bókun stjórnar Úrvinnslusjóðs frá 24. mars sl. Annars vegar er um að ræða minnisblað frá fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 23. mars 2022, og hins vegar minnisblað frá fulltrúum atvinnulífsins, dags. 8. apríl 2022,

en sammerkt eiga þessi minnisblöð að þau fjalla um efnislegt inntak tiltekinna lagaákvæða sem gilda um söfnun á heimilísúrgangi og framlengda framleiðendaábyrgð, eins og þau verða eftir 1. janúar 2023 við fulla gildistöku laga nr. 103/2021 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald.“ Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu var erindinu svarað 6. júlí sl.

Að öðru leyti kom eftirfarandi fram í viðbrögðum ráðuneytisins:

Varðandi athugasemd þess efnis að fulltrúar Úrvinnslusjóðs telji að erfiðlega hafi gengið að fá fundi með ráðuneytinu og leiðsögn þess skorti bendir ráðuneytið á að haustið 2021 var ákveðið að bjóða starfsmönnum sjóðsins upp á reglulega fundi til undirbúnings innleiðingar laga nr. 103/2021. Fyrsti fundur fór fram 11. nóvember 2021 og hafa samráðsfundirnir verið haldnir að jafnaði á tveggja vikna fresti. Þar fara fram upplýsingaskipti og umræður um helstu álitæfni sem upp hafa komið í tengslum við gildistöku laganna, sem og önnur álitæfni á vettvangi úrgangsmála. Hefur ráðuneytið m.a. nýtt þessa fundi til að veita Úrvinnslusjóði leiðbeiningar. Ráðuneytið fundar með sambærilegum hætti, vegna innleiðingar laganna, með starfsmönnum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að fram hafi komið beiðnir um fundi sem hafi verið hafnað eða látið ósvarað.

Vegna athugasemda um skort á því að ráðuneytið setji fram skýrari heildarsýn og skarpari verkaskiptingu í úrgangsmálum vísar ráðuneytið á heildarstefnu í úrgangsmálum sem gefin var út í júní 2021. Birtist þar heildarsýn ráðherra í málaflokknum, meginmarkmið auk aðgerðaáætlunar sem inniheldur 27 tímasettar aðgerðir. Ráðuneytið telur vandséð hvernig skýra megi heildarsýn í úrgangsmálum með ítarlegri hætti.

Varðandi verkaskiptingu vísar ráðuneytið til laga sem um málaflokkinn gilda, einkum laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003, laga um úrvinnslugjald nr. 162/2002 auk reglugerða sem settar hafa verið með stoð í framangreindum lögum. Alþingi ákveðið því endanlega tilhögun verkaskiptingar. Í fyrrnefndri heildarstefnu ráðherra er umfjöllun um lögbundin hlutverk stjórnvalda og einkaaðila við meðhöndlun úrgangs, með áherslu á hlutverk sveitastjórna og framlengda framleiðendaábyrgð.

Ráðuneytið bendir á að í b-lið 30. gr. laga nr. 103/2021 séu gefnar leiðbeiningar um til hvaða atriða skuli litið við ákvörðun þrepaskiptingar úrvinnslugjalda. Og samkvæmt lögum sé það hlutverk stjórnar, eftir því sem við á, að leggja fram tillögur um breytingar á fjárhæð úrvinnslugjalds, nýjar gjaldskyldar vörur og fjárhæð úrvinnslugjalds á þær. Það sé því hvorki hlutverk ráðuneytisins né stýrihóps um framkvæmd aðgerða í úrgangsmálum sem skipaður var 5. nóvember sl.

Þá vísar ráðuneytið til víðtæks hlutverks stýrihóps um framkvæmd aðgerða í úrgangsmálum. Meðal þeirra verkefna sem hópnum er falið sé að taka til umfjöllunar álitamál sem tengjast úrgangsmálum og upp kunna að koma, vera vettvangur umræðu um strauma og stefnur í úrgangsmálum og hafa yfirsýn og fylgjast með stöðu úrgangsmálum í landinu. Í hópnum eiga sæti fulltrúar sveitarfélaga og atvinnulífs, líkt og í stjórn Úrvinnslusjóðs.

Ráðuneytið tekur undir að leggja þurfi aukna áherslu á gæði og áreiðanleika gagna og tölfræði um úrgang og að gögn um úrgang séu mikilvægar upplýsingar. Líkt og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar er unnið að því að bæta úr þessu. Markmið þeirrar vinnu er að auka

áreiðanleika upplýsinga um uppruna úrgangs, bæta yfirsýn yfir flæði úrgangsstrauma og auka miðlun upplýsinga um úrgang. Yfirstandandi verkefni er fjármagnað og unnið á ábyrgð Umhverfisstofnunar.

Ráðuneytið upplýsir að umhverfis-, orku- og loftlagsráðherra hafi ákveðið að skipa starfshóp sem ætlað verði meta árangur þess kerfis sem Úrvinnslusjóður byggir á, kortleggja kosti þess og galla, gera samanburð við fyrirkomulag hjá öðrum þjóðum og meta hvort það styðji nægilega við innleiðingu hringrásarhagkerfis og markmið laganna. Gert er ráð fyrir að starfshópurinn skili skýrslu til ráðherra með greiningu og mati hópsins á viðfangsefninu og eftir atvikum tillögum til ráðherra um hugsanlegar úrbætur eða breytingar á kerfi framlengdrar framleiðendaábyrgðar.

Viðbrögð Úrvinnslusjóðs

1. Styrkja þarf starfsemi Úrvinnslusjóðs

„Úrvinnslusjóður tekur undir að styrkja þurfi starfsemi sjóðsins m.a. vegna væntanlegra nýrra verkefna.

Í apríl 2022 hófst vinna við þarfagreiningu, sem m.a. mun leiða til frekari skráninga á verkferlum og auknu innra eftirliti. Á grundvelli þarfagreiningar verður starfsfólki fjölgað og verksvið og verkaskipting gerð skýrari. Tekið verður mið af þeim verkefnum sem sjóðurinn tekur við 1. janúar 2023, auk þess sem skoðað verður hvaða verkefnum sé skynsamlegt að útvísta.

Ráðinn hefur verið starfsmaður sem mun leiða stafræna þróun sem hefur m.a. það hlutverk að bæta upplýsingagjöf á vef sjóðsins til almennings og þjónustuaðila. Þá er hafin vinna við hönnun á nýju mála- og tölvukerfi fyrir sjóðinn. Markmið með nýju kerfi er að gera verkferla skilvirkari, auka þjónustu og nýta upplýsingatækni m.a. til að taka við gögnum skilagreina beint úr kerfum þjónustuaðila og auka þannig afköst og skilvirkni.

Unnið er að uppfærslu á skilmálum fyrir þjónustu- og ráðstöfunaraðila og gerð skilmála vegna nýrra vörflokka sem bætast við í upphafi árs 2023.

Umhverfisstofnun hefur tekið að sér að leiða vinnu vegna fræðslu, kynningar og vitundarvakningar í samvinnu við Úrvinnslusjóð og sveitarfélögin, í samræmi við ákvæði í lögum.”

2. Bæta þarf eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds

„Úrvinnslusjóður er því sammála því að bæta þurfi eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds m.a. af innlendri framleiðslu og vegna undanþága. Úrvinnslugjald er skattur sem Skatturinn innheimtir af innflutningi, innlendri framleiðslu og af ökutækjum samhliða bifreiðagjaldi. Úrvinnslusjóður mun leita til Skattsins um útfærslu á reglubundnu samráði um eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds, þar sem Úrvinnslusjóður hefur ekki heimildir eða úrræði til slíks eftirlits. Rétt er að meta kosti og galla þess að Skatturinn endurgreiði úrvinnslugjald við útflutning fremur en að veita undanþágu við innflutning.“

3. Endurskoða þarf tollskrá

„Úrvinnslusjóður hefur í gegn um tíðina óskað eftir breytingum á tollskrárnúmerum við Skattinn til að ná betur utan um viðfangsefni sjóðsins. Úrvinnslusjóður mun leita til Skattsins varðandi útfærslu á reglubundnu samráði um endurskoðun tollskrárnúmera með tilliti til úrvinnslugjalda. Úrvinnslusjóður mun leita til umhverfis- orku- og loflagsráðuneytis um leiðir til að uppfæra viðauka við lög um úrvinnslugjald í takt við breytingar sem gerðar eru á tollskrá.“

4. Sannreyna þarf endanleg afdrif úrgangs

„Úrvinnslusjóður tekur undir mikilvægi þess að sannreyna raunveruleg afdrif úrgangsins og hefur sjóðurinn þegar hafið vinnu í þeim tilgangi.

Úrvinnslusjóður hefur kallað eftir og mótttekið rekjanleikaskýrslur fyrir ráðstöfun tiltekinna vöru- flokka þar sem úrgangurinn fer frá miðlara eða flokkunarfyrirtæki til þriðja aðila til endanlegrar ráðstöfunar. Í þeim skýrslum kemur fram tegund og magn úrgangs sem viðkomandi aðili hefur mótttekið til ráðstöfunar, tegund ráðstöfunar og hver endanlegur ráðstöfunaraðili er.

Stefnt er að því að gera skriflega samninga við ráðstöfunaraðila um að þeir skili ofangreindum gögnum auk skilyrða um endanlega ráðstöfun. Fyrirhugað að byrja þessa vinnu fyrir plast- umbúðir og taka aðra síðan aðra vöruflokkanna fyrir.

Unnið er að uppfærslu á skilmálum fyrir þjónustu- og ráðstöfunaraðila. Sjá viðbrögð við tillögu 1 til úrbóta. Í framhaldinu verði gerðir nýir samningar við þjónustuaðila.

Unnið er að því að greina til hvaða viðmiða skal líta varðandi vottun og vistferilsgreiningar í tengslum við samþykkt ráðstöfunaraðila og ráðstöfunarleiða. Samráð er hafið við umhverfis- orku- og loflagsráðuneytið um framkvæmdina.“

5. Stuðla þarf að aukinni endurvinnslu innanlands

„Í framhaldi af skýrslu sem VSÓ gerði fyrir Úrvinnslusjóð um flutningsjöfnun er unnið að endurskoðun á henni. Þar er m.a. horft til innlendrar endurvinnslu, en bent hefur verið á að núverandi flutningsjöfnun styðji ekki við hana.“

Viðbrögð Skattsins

2. Bæta þarf eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds

„Mikilvægt er að samstarf stjórnvalda í sameiginlegum málaflokkum sé stöðugt og tryggt. Að mati Skattsins væri til hagsbóta fyrir málaflokkinn að stjórnvöld og Úrvinnslusjóður setji á stofn samráðsvettvang þar sem rædd verða sameiginleg málefni með reglubundnum hætti, t.d. einu sinni til tvisvar á ári. Tekið er undir með Ríkisendurskoðun nauðsyn þess að meta kosti þess að endurgreiða úrvinnslugjald á grundvelli útflutningsgagna og fyrirkomulag endurgreiðslu. Með núverandi framkvæmd eru úrvinnslugjöld vegna áætlaðs útflutnings tilbúinnar vöru felld niður við tollafgreiðslu innflutnings. Skoða þyrfti sérstaklega fyrirkomulag þar sem innflytjandi umbúða er ekki sá sami og útflytjandi tilbúinnar vöru, t.d. í tilfalli heildsöluinnflutnings umbúða. Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi getur heildsali fengið undanþágu frá greiðslu úrvinnslugjalds á grundvelli áætlaðs útflutnings kaupanda. Vandasamt getur verið að viðhafa eftirlit með umbúðum í áætluðum útflutningi, þar sem einnota umbúðir fara almennt í 39. og 44. kafla

tollskrár, en t.d. fiskur fer í 3. kafla tollskrár. Einnig er innflytjandi í mörgum tilfellum ekki sá sami og útflytjandi hinnar fullunnu vöru.“

3. Endurskoða þarf tollskrá

„Tekið er undir með Ríkisendurskoðun að endurskoðun tollskrárnúmera með tilliti til úrvinnslugjalda mætti vera með reglubundnari hætti en nú er gert. Hins vegar benda tollyfirvöld á að íslenska tollskráin er hluti af tollalögum, sbr. viðauki I við tollalög, nr. 88/2005. Vegna stöðu tollskrár sem hluti tollalaga þarf almennt aðkomu Alþingis vegna breyta skránni, t.d. stofna tollskrárnúmer, fella brott tollskrárnúmer eða breyta fjárhæð almenns tolls. Nefnd eru nokkur tilvik í 189. gr. tollalaga þar sem breytingar á tollskrá þurfa ekki þinglega meðferð en breytingarnar mega ekki hafa áhrif á tolla eins og þeir hafa verið ákveðnir í tollskrá, gjöld eða gjaldfrelsi, heimildir, takmarkanir og annað sem kveðið er á um í öðrum lögum. Hér má nefna breytingar Alþjóðatollastofnunarinnar á tollnafnaskrá eða skýringum við samræmda tollskrá sem að jafnaði eru gerðar á fimm ára fresti og ákvörðun ráðherra um stofnun nýrra eða brottfellingu tollskrárnúmera t.d. vegna þarfar á nauðsynlegum upplýsingum til hagskýrslugerðar. Af þessum ástæðum hafa tollyfirvöld ekki heimild til að breyta tollskrá. Vegna sérfræðiþekkingar starfsmanna á tollskrá geta tollyfirvöld og sérfræðingar Úrvinnslusjóðs þarfagreint kröfur sem leiða til aukinnar reglufylgni, bæta upplýsingar vegna álagningar úrvinnslugjalds og leiða til skilvirkni í málaflokknum. Tillögur sérfræðinga geta í framhaldinu nýst við meðferð Fjármála- og efnahagsráðherra eða þinglegri meðferð skv. stjórnarskrá. Vinnan gæti að hluta til farið fram á sameiginlegum vettvangi sem fjallað var um við úrbótartillögu 2.“

1 Úrvinnslusjóður og úrvinnslugjald

Úrvinnslusjóður er samvinnuverkefni atvinnulífs og opinberra aðila. Sjóðurinn hóf starfsemi árið 2003 og heyrir undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Hann fer með framkvæmd laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald og annast bæði umsýslu og ráðstöfun gjaldsins. Aðsetur sjóðsins er í Reykjavík.

Úrvinnslusjóður er gegnumstreymissjóður og er tekjum af innheimtu úrvinnslugjalds fyrst og fremst varið til meðhöndlunar og ráðstöfunar á úrgangi. Gjaldið er skilgreint sem skattur og er lagt á vöruflokka sem tilgreindir eru í lögum um úrvinnslugjald. Skal það standa undir kostnaði við meðferð úrgangsefna viðkomandi vöruflokks en hluta gjaldsins er jafnframt varið til rekstrar sjóðsins, fræðslu og vinnslu úrgangstölfræði.

Vöruflokkar sem falla undir lög um úrvinnslugjald



Markmið Úrvinnslusjóðs er að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnýtingu úrgangs og tryggja viðeigandi förgun spilliefna. Aðgerðir sjóðsins skulu grundvallast á forgangsröðun við meðhöndlun úrgangs og taka mið af umhverfislegum ávinningi. Samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs er markmiðið einnig að draga skipulega úr myndun úrgangsefna og því magni sem fer til endanlegrar förgunar. Rík áhersla er lögð á að vara nýtist sem lengst og best áður en hún verður að úrgangi en eftir að varan er skilgreind sem slík miðar forgangsröðunin að því að hún komi til meðhöndlunar á sem hagfelldastan hátt fyrir umhverfið.

Úrvinnslusjóður semur við þjónustuaðila um úrvinnslu úrgangs en eignast aldrei úrganginn. Honum ber að ná tilgreindum markmiðum um hlutfall þess sem fer í endurvinnslu í hverjum vöruflokki og er jafnframt skylt að safna tölulegum upplýsingum þar um og skila til Umhverfisstofnunar sem heldur utan um úrgangstölfræði hérlendis.

Hlutverk Úrvinnslusjóðs er skilgreint í lögum um úrvinnslugjald en verkefnum og skyldum er jafnframt lýst í lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þau byggja m.a. á Evrópu-tilskipunum sem innleiddar hafa verið hérlendis vegna aðildar Íslands að EES-samningnum. Þá eru í gildi reglugerðir og stefnumarkandi skjöl sem hafa áhrif á starfsemi Úrvinnslusjóðs en í þeim er kveðið nánar á um meðhöndlun úrgangs.

Samkvæmt lögum um úrvinnslugjald hefur stjórn Úrvinnslusjóðs yfirumsjón með starfsemi hans og stefnu. Framkvæmdarstjóri annast daglegan rekstur og ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart stjórn. Stjórnin staðfestir skýrslur og áætlanir, hefur eftirlit með því að þær séu gerðar og leggur fyrir ráðherra fyrir 1. júní ár hvert. Þá staðfestir hún einnig sérstaka samninga sem heimilt er að gera við fyrirtæki og atvinnugreinar um ráðstafanir til að tryggja úrvinnslu úrgangs vegna svartolíu og veiðarfæra úr gerviefnum. Stjórnin er skipuð af umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra til fjögurra ára í senn og er formaður skipaður án tilnefningar. Meðstjórnendur eru sex talsins og jafnmargir til vara. Tveir eru tilnefndir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn af Samtökum verslunar og þjónustu, einn af Félagi atvinnurekanda, einn af Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi og einn af Samtökum iðnaðarins. Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneyti hefur upplýst að skipan stjórnar sæti sífelldri endurskoðun í ljósi þess hlutverks sem felst í framlengdri framleiðendaábyrgð.

Stjórnarmenn í Úrvinnslusjóði endurspeglu ólíka aðkomu að starfsemi sjóðsins og því er ekki alltaf sameiginleg sýn á þau mál sem upp koma. Fram kom við úttekt Ríkisendurskoðunar að aukinnar skilvirkni væri þörf í störfum stjórnar og gera þyrfti bragarbót á ritun og staðfestingu fundargerða. Einingu skorti um tiltekin mál sem væri þess valdandi að stjórnarmenn ættu erfitt með að koma sér saman um niðurstöðu.

Dæmi eru um að stjórnarmenn taki þátt í að vinna gögn og upplýsingar sem í framhaldi komi til afgreiðslu á stjórnarfundum. Mátti m.a. sjá þess merki í fundargerðum sjóðsins á árunum 2018–21. Helgast þetta einkum af því hversu fáliðuð skrifstofa Úrvinnslusjóðs er miðað við umfang starfseminnar. Fram kom að undirbúningi stjórnarfunda væri á köflum ábótavant og að gögn bærust með skömmum fyrirvara fyrir fundi. Þá kom fram að nauðsynlegt væri að auka gagnsæi í starfsemi sjóðsins og upplýsingamiðlun. Til þess mætti til dæmis nýta vefsíðu sjóðsins með mun öflugri hætti en nú er gert.

Á skrifstofu Úrvinnslusjóðs starfa sex starfsmenn í jafnmörgum stöðugildum, þar af einn með tíma- og verkefnabundna ráðningu fram til vors 2022. Verkefnaálag á starfsfólk er mikið og vandséð að starfsfólk annað góðu móti fyrirliggjandi verkefnum. Opinber umfjöllun um starfsemi sjóðsins hefur reynst starfsfólki þungbær og nauðsynlegt er að hlúa að mannauði. Ekki er fyrir hendi formleg skráning eða vottun á verkferlum eða skjalastýringu. Þá er áhyggjuefni að sérhæft og reynslumikið starfsfólk, sem býr yfir mikilli þekkingu, skorti mögulega farveg eða svigrúm til að flytja hana áfram til annarra starfsmanna.

Fjárhagsupplýsingar um rekstur Úrvinnslusjóðs eru í kerfum Fjársýslu ríkisins en Úrvinnslusjóður er í greiðsluþjónustu hjá stofnuninni. Gögn frá þjónustuaðilum um söfnun og ráðstöfun eru geymd í SQL gagnagrunni ásamt upplýsingum frá Skattinum um álagt gjald og magn eftir vöruflokkum, sem og upplýsingum frá Samgöngustofu um afskráð ökutæki. Þegar samþykki

skilagreina og reikninga á grundvelli þeirra liggja fyrir eru skilagreinar lesnar með sérstökum hugbúnaði inn í SQL-gagnagrunninn. Sömuleiðis eru rekstraráætlanir geymdar í SQL grunninum. Ýmis gagnaúrvinnsla og áætlanagerð er unnin í Excel og öðrum gagnavinnsluforritum.

Greina þarf hvort þau kerfi sem unnið er með henti verkefnum Úrvinnslusjóðs. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom í ljós að haldið er utan um afkomu úrgangsflokka í Excel skjali en slíkt fyrirkomulag býður upp á villuhættu auk þess sem notkun skjalsins er bundin við einstaka starfsmenn. Þá býður kerfið sem heldur utan um skilagreinar og gögn vegna útgreiðslu ekki upp á neina sjálfvirka flöggun þegar upp koma frávik eða mögulegar skekkjur. Greining á frávikum er því bundin við athygli þess starfsmanns sem fer yfir skilagreinar hverju sinni. Mikilvægt er að koma á aukinni sjálfvirkni í tengslum við slíkar greiningar til að tryggja betur réttar útgreiðslur.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að styrkja starfsemi Úrvinnslusjóðs, gera þarfagreiningu og fjölga starfsfólki sem tekist getur á við þau verkefni sem sjóðurinn hefur með höndum. Skrá þarf verkferla í starfsemi, koma á innra eftirliti og vinna markvisst að þekkingaryfirfærslu. Nánar þarf að skýra verkaskiptingu milli starfsfólks og stjórnarmanna. Á grundvelli þarfagreiningar þarf einnig að bæta þau kerfi sem halda utan um starfsemi og verkefni Úrvinnslusjóðs.

1.1 Lög um úrvinnslugjald

Við setningu laga um úrvinnslugjald var byggt á eldri grunni og litið til reynslu af lögum nr. 56/1992 um spilliefnagjald, sem nú eru brottfallin, og lögum nr. 52/1989 um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum umbúða fyrir drykkjarvörur. Horft var til þess að kostnaður vegna endurnotkunar, endurnýtingar og förgunar úrgangs væri í raun hluti af framleiðslukostnaði og notkun viðkomandi vöru. Með setningu laganna má því segja að mengunarbótareglan (e. *Polluter Pays Principle*) hafi verið fest í sessi, en hún kveður á um að sá sem veldur mengun skuli að jafnaði bera kostnað af því að draga úr henni eða koma í veg fyrir áhrif hennar.



Einnota drykkjarvöruumbúðir
falla ekki undir Úrvinnslusjóð

Framleiðendaábyrgð

Felur í sér að framleiðandi eða innflytjandi ber fjárhags- og efnislega ábyrgð á vöru sem hann setur á markað.



Framlengd framleiðendaábyrgð

Merkir að hver sá sem framleiðir vöru eða flytur hana inn ber ábyrgð á henni allan lífsferil hennar og líka eftir að notkun hennar lýkur.



Framleiðendaábyrgð og framlengd framleiðendaábyrgð leggja atvinnulífinu, þ.e. framleiðendum og innflytjendum, ríkar skyldur á herðar. Þeim ber að safna úrgangi og koma honum til meðhöndlunar í samræmi við gildandi lög og stefnu stjórnvalda. Í ábyrgðinni felst einnig að framleiðendur og innflytjendur fjármagni fræðslu og upplýsingagjöf til notenda um úrgangsförvarnir, rétta meðhöndlun vara þegar þær eru orðnar að úrgangi og þau söfnunarkerfi sem eru til staðar. Þá fari fram fræðsla um áhrif þess að fleygja skilgreindum tegundum úrgangs á

víðavangi eða aðra ófullnægjandi meðhöndlun varanna. Er þá einkum horft til áhrifa á sjávar- umhverfi og áhrif þess að losa vörurnar í fráveitukerfi. Þegar um er að ræða plastúrgang og veiðarfæri sem innihalda plast felst einnig í framlengdri framleiðendaábyrgð að fjármagna hreinsun úrgangs á víðavangi sem er til komin vegna þessara vara, ásamt flutningi og annarri meðhöndlun. Framangreind hreinsun skal vera á hendi opinberra yfirvalda eða í þeirra umboði.

Atvinnulífið ber ábyrgð á úrgangi sem fellur undir úrvinnslugjald en það kemur í hlut sveitarfélaga að annast og greiða fyrir söfnun og meðhöndlun heimils- úrgangs og þeirra úrgangsflokka sem ekki falla undir gjaldið. Úrvinnslusjóður greiðir geymslugjald til sveitarfélaga vegna söfnunar raftækja.

Í flestum nágrannalöndunum er innheimta úrvinnslugjalds og ráðstöfun þess í höndum framleiðenda og innflytjenda, án aðkomu opinberra aðila. Hérlandis var ákveðið að fara aðra leið og fela toll- og skattyfirvöldum álagningu og innheimtu gjaldsins sem er skilgreint sem skattur. Talið var skilvirkast að innheimta samhliða afgreiðslu aðflutningsskýrslna þar sem úrvinnslugjald er lagt á vörur eftir tollskrárnúmerum. Með þessu var talin minni hætt á að ekki næðist að innheimta úrvinnslugjald af gjaldskyldum vörum.

Úrvinnslusjóði hafa verið falin ýmis verkefni s.s. fræðsla, samantekt tölfræðiupplýsinga auk útfærslu ýmissa tæknilegra atriða við framkvæmd. Mögulega falla þau verkefni ekki öll undir framleiðendaábyrgð eða framlengda framleiðendaábyrgð. Ólík túlkun hefur verið uppi meðal fulltrúa í stjórn Úrvinnslusjóðs um hvar mörk framleiðendaábyrgðar liggja nákvæmlega. Það hefur m.a. tafið vinnu Úrvinnslusjóðs við undirbúning að gildistöku nýrra lagaákvæða 1. janúar 2023.

1.1.1 Úrvinnslugjald

Úrvinnslugjald skal standa undir kostnaði við meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð, flutningi hans til móttökustöðvar og ráðstöfun. Gjaldinu er einnig ætlað að standa undir kostnaði við almennar ráðstafanir svo að uppfylla megi söfnunar- eða endurvinnslumarkmið sem sett hafa verið, og til umsýslu og tölfræðilegrar úrvinnslu. Þá renna þau til fræðslu almennings og lögaðila. Framkvæmdastjóri og stjórn Úrvinnslusjóðs leggja fram tillögur um úrvinnslu- og skilagjöld til ráðherra umhverfismála og á það einnig við ef gera þarf breytingar á gjöldunum. Er hér bæði átt við fjárhæðir gjaldanna og tillögur að nýjum gjaldskyldum vörum. Í framhaldi af tillögum þessara aðila leggur ráðherra fram tillögu til fjármála- og efnahagsráðherra sem flytur frumvarp á Alþingi um fjárhæðir úrvinnslugjalds og skilagjalda.

Úrvinnslugjald er lagt á allar gjaldskyldar vörur, hvort sem þær eru fluttar til landsins eða framleiddar hérlandis, og gildir einu hvort þær eru ætlaðar til endursölu eða eigin nota. Úrvinnslugjald er jafnframt lagt á gjaldskyldar umbúðir, hvort sem þær eru fluttar til landsins einar og sér eða utan um aðrar vörur. Gjaldstofn úrvinnslugjalds miðast við stykkjatölu eða þyngd vörunnar ásamt söluumbúðum, þ.e. nettóþyngd. Ef gjaldskyld vara er hluti af annarri vöru miðast gjaldstofn við heildarþyngd gjaldskyldu vörunnar.

Vörum sem bera úrvinnslugjald er skipt í tiltekna úrgangsflokka og fer fjárhagslegt uppgjör fram fyrir hvern og einn þeirra. Tekjum hvers flokks skal eingöngu varið til að mæta útgjöldum honum tengdum en mislangur tími getur liðið frá því úrvinnslugjald er innheimt og þar til við-

komandi vara kemur til meðhöndlunar sem úrgangur. Sem dæmi má nefna að notkunartími raftækja getur numið árum og jafnvel áratugum. Á meðan þarf að varðveita gjaldið sem greitt var af vörunni og því safnast úrvinnslugjald upp til að mæta síðari tíma skuldbindingum. Úrvinnslusjóður fær fjármagnstekjur af innstæðum sem síðar eru greiddar út til meðhöndlunar og ráðstöfunar úrgangs.

Úrvinnslugjald er mismunandi eftir vöruflokkum og tekur álagning þess mið af tollskrárnúmerum. Gjaldið er hins vegar óháð því hvort og hve háan toll varan ber. Í veftollskrá má sjá hvert úrvinnslugjald viðkomandi vöru er, en þar kemur einnig fram fjárhæð skilgjalds ef um það er að ræða. Sem dæmi má nefna appelsínusafa í álumbúðum. Samkvæmt veftollskrá 6. janúar 2022 var úrvinnslugjald á pappa- og/eða pappírsumbúðir 22 kr. á hvert kg., en 30 kr. á kg. ef um var að ræða plastumbúðir. Þarna er oftast um að ræða pappaöskjur og plast sem umlykur áldósirnar, ver þær og auðveldar flutning á þeim í kippum eða kössum. Álumbúðirnar sjálfar bera hins vegar 17,02 kr. skilgjald sem neytandinn fær þegar dósinni er skilað á söfnunarstöð til úrvinnslu.

Tafla 1.1 Veftollskrá – Gjöld við innflutning á appelsínusafa í álumbúðum

Gjöld		Taxti
Ö5	Virðisaukaskattur	11,00 %
BV	Úrvinnslugjald á pappa/pappírsumbúðir - kr./kg.	22,00 kr.
BX	Úrvinnslugjald á plastumbúðir - kr./kg.	30,00 kr.
GC	Skilgjald - Álumbúðir kr./stk.	17,02 kr.

Heimild: Skatturinn

Við úttekt Ríkisendurskoðunar komu fram ábendingar um skort á gagnsæi við ákvörðun úrvinnslugjalda og að stjórnvísla varðandi breytingar væri þung. Fulltrúar í stjórn Úrvinnslusjóðs nefndu að ekki væru alltaf aðgengileg þau gögn sem tillögur um breytingar á úrvinnslugjöldum byggja á. Að sögn Úrvinnslusjóðs eru tillögur til ráðherra um hækkun eða lækkun úrvinnslugjalda gerð árlega eftir að stjórn hefur farið yfir rekstraáætlun ársins. Slík áætlun er aðgengileg stjórnarmönnum í stjórnargátt á hverjum tíma. Forsendur fyrir breytingum á úrvinnslugjöldum er að tryggja að álagt úrvinnslugjald í hverjum vöruflokki nægi fyrir úrvinnslu og öðrum kostnaði s.s. hlutdeild í rekstri sjóðsins. Breytt úrvinnslugjöld taka yfirleitt gildi 1. janúar ár hvert.

Hérlendis flokkast úrvinnslugjald sem skattur og ákvarðanir um breytingar þurfa að fara fyrir Alþingi. Af þeim sökum verður tímatöf. Úrvinnslugjöld endurspeglu því ekki alltaf raunkostnað vöruflokka enda fara viðskipti með úrgang fram á mörkuðum, á viðskiptalegum forsendum, og geta aðstæður og fjárhæðir breyst með stuttum fyrirvara. Staða Úrvinnslusjóðs sem opinbers aðila á samkeppnismarkaði gerir þeim erfiðara um vik varðandi rekstur vöruflokka og breytir forsendum Úrvinnslusjóðs til þátttöku í erlendu samstarfi.

Þessu til viðbótar má benda á að tollflokkar hafa ekki verið endurskoðaðir með reglubundnum hætti með tilliti til úrvinnslugjalda. Síðast var það gert árið 2017. Auka þarf samstarf Úrvinnslusjóðs og Skattsins svo að slík endurskoðun fari fram með hæfilegri tíðni enda nauðsynlegt, m.a. vegna þess að reglulega koma á markað vörur sem meta þarf hvort og hvaða úrvinnslugjöld

eigi að bera. Dæmi um slíkt eru svonefndar „skvísur“ sem innhalda oftast matvöru tilbúna til neyslu. Slíkar vörur eru í samkeppni á markaði við aðrar vörur sem bera úrvinnslugjald. Þá má benda á að viðaukar við lög um úrvinnslugjald hafa ekki verið endurskoðaðir frá því þeir tóku gildi þrátt fyrir að breytingar hafi verið gerðar á tollskrá. Mikilvægt er að bæta úr þessu.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að koma á reglubundnu samráði milli Skattsins og Úrvinnslusjóðs vegna endurskoðunar tollskrárnúmera með tilliti til úrvinnslugjalda. Þá þarf Úrvinnslusjóður að beita sér fyrir uppfærslu viðauka við lög um úrvinnslugjald í takt við breytingar á tollskrárnúmerum í tollskrá. Mikilvægt er að skýra forsendur og auka gagnsæi þegar fram koma tillögur um breytingar á úrvinnslugjöldum.

Innheimta úrvinnslugjalds

Fjárhæðir úrvinnslugjalda haldast gjarnan í hendur við umsvif í samfélaginu. Nauðsynlegt er að gera greinarmun á árlegum fjárheimildum Úrvinnslusjóðs annars vegar og hins vegar álögðum úrvinnslugjöldum sem Skatturinn leggur á og innheimtir af vörum óháð því hvenær vörurnar koma til úrvinnslu.

Á tímabilinu 2016–20 var álögð fjárhæð úrvinnslugjalds um 8,9 ma.kr. og heimild til frádráttar frá álagningu og endurgreiðslur um 1,4 ma.kr. Heildarfjárhæð eftir frádráttarliði var því rúmlega 7,5 ma.kr. Meginhluti úrvinnslugjalda er greiddur vegna innflutnings og þar er einnig mest um frádrátt. Úrvinnslugjald sem lagt er á ökutæki er innheimt með bifreiðagjöldum og er því ekki inni í eftirfarandi tölum frá Skattinum.

Tafla 1.2 Innheimta úrvinnslugjalds 2016–20 (m.kr.)

	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Innfluttar vörur						
Álögð gjöld	1.471,1	1.749,7	1.792,1	1.656,9	1.885,2	8.555,0
Undanþágur (frádráttur)	-227,1	-240,3	-275,1	-294,6	-328,0	-1.365,1
Alls vegna innflutnings	1.244,0	1.509,4	1.517,0	1.362,3	1.557,2	7.189,9
Innlend framleiðsla						
Álögð gjöld	92,3	79,2	68,5	69,5	71,7	381,2
Frádráttur og endurgreiðsla	-10,8	-7,5	-7,8	-10,4	-8,8	-45,3
Alls v. innl. framleiðslu	81,5	71,7	60,7	59,1	62,9	335,9
Alls til innheimtu	1.325,5	1.581,1	1.577,7	1.421,4	1.620,1	7.525,8

Heimild: Skatturinn

Við gerð þessarar samantektar kannaði Ríkisendurskoðun með hvaða hætti væri fylgst með því að innlendir framleiðendur sem greiða eiga úrvinnslugjald, skili sér á gjaldendaskrá. Gjaldskyldir aðilar 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 ekki heimildir til að veita Úrvinnslusjóði upplýsingar um hverjir greiða

úrvinnslugjald. Sjóðurinn fær eingöngu upplýsingar um heildarmagn, álagningu og skiptingu niður á tollskrárnúmer fyrir hvern mánuð. Að sögn Úrvinnslusjóðs eru samskipti við Skattinn góð og vel hefur verið brugðist við ábendingum sem sjóðurinn hefur sent varðandi úrvinnslugjöld.

Að mati Ríkisendurskoðunar væri hagur af því að styrkja enn frekar samstarf Skattsins við Úrvinnslusjóð þegar kemur að eftirliti með greiðslu úrvinnslugjalda og að gjaldendur skili sér á skrá hjá Skattinum.

Undanþágur og endurgreiðslur

Almennt gildir að úrvinnslugjald skuli innheimt af vörum sem falla undir lög um úrvinnslugjald. Undanþágur frá greiðslu gjaldsins eða endurgreiðslur geta aftur á móti átt sér stað með tvennum hætti. Annars vegar má fella niður úrvinnslugjald á umbúðir á tilgreindum tollskrárnúmerum ef innflytjandi gefur yfirlýsingu í aðflutningsskýrslu um að viðkomandi vara verði sannanlega flutt úr landi eða komi ekki til úrvinnslu hér á landi. Þá á undanþáguheimild einnig við um vörur sem framleiddar eru hér á landi til útflutnings. Áður en innflytjendur óska eftir niðurfellingu úrvinnslugjalda í fyrsta skipti verða þeir annað hvort að sækja um úrvinnslugjaldsskírteini hjá Skattinum eða senda inn sérstaka tilkynningu á þar til gerðu eyðublaði. Skatturinn hefur litið svo á að úrvinnslugjaldsskírteini hafi ótímabundinn gildistíma þar sem ekki er að finna takmarkanir þar á í lögum.

Hins vegar er heimilt að endurgreiða úrvinnslugjald í tilvikum þar sem gjaldskyld vara er sannanlega flutt aftur úr landi og kemur ekki til úrvinnslu hér á landi. Innflytjandi eða aðili sem keypt hefur vöruna af honum fær þá endurgreitt úrvinnslugjald sem greitt hefur verið af vörunni áður. Þá er Úrvinnslusjóði heimilt að semja við rekstraraðila um endurgreiðslu úrvinnslugjalds vegna endurnýtingar á eigin úrgangi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum byggir ákvörðun um niðurfellingu úrvinnslugjalds einvörðungu á aðflutningsgögnum frá innflytjendum/útflytjendum. Uppi getur verið sérstök staða þegar innflytjandi er heildsali. Þá lýsir heildsali því í aðflutningsskýrslu að vörunar verði sendar úr landi. Heildsalinn selur vöruna mögulega áfram svo sá sem gefur yfirlýsinguna er þannig ekki endilega sá sami og sá sem þarf að standa við hana. Í lögnum eru ekki sett tímamörk sem gilda um útflutning og því erfitt að fylgjast með hvort og hvenær varan fer úr landi.

Við útflutning vöru geta umbúðir, sem áður var niðurfellt úrvinnslugjald af, verið notaðar utan um vörur sem tollflokkaðar eru víðsvegar í tollskrá. Þannig eru t.d. sjávarafurðir í 3. kafla tollskrár en ullarvörur í 51. kafla. Innflytjandi umbúðanna er einnig í mörgum tilfellum annar en útflytjandi hinnar fullunnu vöru. Af þessum sökum getur verið erfiðleikum háð að bera saman upplýsingar í inn- og útflutningsskýrslum og forsendur til eftirlits mjög takmarkaðar.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að skoða hvort réttara sé að endurgreiða úrvinnslugjöld úr Úrvinnslusjóði á grundvelli staðfesta útflutningsgagna í stað þess að fella úrvinnslugjald niður við innflutning líkt og nú er. Erfitt er fyrir toll-yfirvöld að ganga úr skugga um að umbúðir þar sem úrvinnslugjald var niðurfellt vegna fyrirhugaðs útflutnings þeirra hafi sannanlega verið fluttar úr landi.

1.1.2 Lagabreytingar og nýjar áherslur

Í júní 2021 samþykkti Alþingi lög nr. 103/2021 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald. Eftir breytingu á lögum um úrvinnslugjald er nú kveðið á um að markmið þeirra sé að skapa skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis með vörur og þjónustu í þeim tilgangi að ýta undir sjálfbæra nýtingu auðlinda, draga úr myndun úrgangs og auka endurvinnslu hans. Enn fremur að Úrvinnslusjóður skuli tryggja viðeigandi ráðstöfun úrgangs áður en greiðslur eru inntar af hendi. Með því skapast svigrúm til að auka eftirlit og gera ríkari kröfur til samstarfsaðila.

Hugmyndafræði hringrásarhagkerfis byggir á forgangsröðun um meðhöndlun úrgangs. Markmiðið er að draga úr auðlindanotkun, auka líftíma auðlinda og koma í veg fyrir að efni og hlutir hverfi úr hagkerfinu sem úrgangur.

Í kjölfar lagabreytinganna verða þann 1. janúar 2023 tekin upp úrvinnslugjöld á gler- málm- og viðarumbúðir auk tiltekinna einnota plastvara (s.s. einnota borðbúnaðar o.þ.h.). Einnig bætist við úrvinnslugjald á vöruflokkinn iðnaðarrafhlöður og iðnaðarrafgeymar m.a. til að standa straum af söfnun og meðhöndlun rafgeyma og rafhlaðna sem knýja ökutæki. Þá er í lögnum að finna þau nýmæli að úrvinnslugjald skuli almennt vera þrepaskipt. Tekið skal tillit til endingar vöru, möguleika á viðgerðum, endurnotkunar og endurvinnslu og innihalds hættulegra efna. Nánari útfærsla á þrepaskiptingu gjaldsins fylgdi ekki lögnum. Fulltrúar Úrvinnslusjóðs sem rætt var við vegna úttektarinnar telja að ekki sé skýrt hver skuli annast þá útfærslu. Ráðuneytið telur það hins vegar vera eitt af verkefnum stjórnar.

Stjórn og framkvæmdastjóri Úrvinnslusjóðs vænta þess að umsvif sjóðsins muni aukast með nýjum lögum og bæta þurfi við starfsfólki vegna þess. Bæði er um að ræða ný verkefni s.s. vegna tilkomu nýrra úrgangsflokka og þrepaskiptingar úrvinnslugjalds en einnig er nú skýrar kveðið á um skyldur Úrvinnslusjóðs í lögum, t.d. um hlutverk sjóðsins varðandi söfnun upplýsinga og fræðslu. Verkefnaálag á starfsfólk og stjórn Úrvinnslusjóðs er þegar mikið og nauðsynlegt að vinna úr þeim álagsmerkjum sem starfsemin sýnir í dag.

Til að draga úr úrgangsmyndun og stuðla að endurnotkun og endurvinnslu er brýnt að hver úrgangsflokkur sé sem mest aðskilinn frá öðrum. Vegna þessa kveða löginn sem sett voru í júní 2021 á um að auka skuli sérstaka söfnun úrgangs. Úrvinnslusjóður og sveitarfélögin vinna nú að útfærslu þess, en sveitarfélög annast söfnun úrgangs og rekstur söfnunarstöðva. Innleiðing ákvæða um sérstaka söfnun sem taka gildi 1. janúar 2023 er fyrr á ferð héraendis í ákveðnum flokkum úrgangs en á EES svæðinu og í nágrennalöndunum. Bent hefur verið á að slíkt gæti valdið ósamræmi við beitingu á sameiginlegu regluverki hér á landi gagnvart öðrum EES-ríkjum. Ekki liggur fyrir með hvaða hætti eða hvenær samræmdar leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB um lágmarkskröfur er viðkemur sérstakri söfnun og tengdum álitamálum muni liggja fyrir.

Sérstök söfnun er söfnun úrgangs þar sem úrgangsflokkum er haldið aðskildum eftir tegund og eðli til að auðvelda tiltekna meðhöndlun, svo sem undirbúning fyrir endurnotkun eða endurvinnslu.

Meðal fulltrúa í stjórn Úrvinnslusjóðs er uppi ólík túlkun á því með hvaða hætti framleiðenda-ábyrgð, framlengd framleiðendaábyrgð og sérstök söfnun skuli mætast og með hvaða hætti eigi að standa straum af kostnaði sem hlýst af sérstakri söfnun. Erlendis hafa verið þróaðar reiknireglur og gerðir samningar um að sveitarfélög fái hluta af úrvinnslugjöldum vegna þeirra verkefna sem sveitarfélögin annast þegar kemur að sérstakri söfnun og meðhöndlun úrgangs. Sá kostnaður sem kemur í hlut sveitarfélaga vegna meðhöndlunar úrgangs, t.d. af þeim vörum þar sem ekki er innheimt úrvinnslugjald, er greiddur af tekjum sveitarfélaga. Þær tekjur eru oftast þjónustutekjur eða skatttekjur. Með auknum kröfum varðandi meðhöndlun úrgangs má vænta þess að kostnaður aukist og þar með tekjupörf sveitarfélaga. Að auki er líklegt að hækkun verði á úrvinnslugjöldum, þegar kostnaður vegna aukinna krafna kemur að fullu fram. Mikilvægt er að jafnvægi ríki milli þess kostnaðar sem hlýst af meðhöndlun úrgangs og þess sem innheimt er til að mæta þeim kostnaði.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti greiði úr ólíkri túlkun lagaákvæða varðandi sérstaka söfnun sem taka skulu gildi 1. janúar 2023. Gæta þarf þess að réttir hvatar stuðli í raun að árangursríkri innleiðingu hringrásarhagkerfis. Jafnframt skýri ráðuneytið með hvaða hætti skuli útfæra upptöku þrepaskiptra úrvinnslugjalda. Bent hefur verið á að það gæti verið hagfelldara fyrir handhafa úrgangs að færa hann til förgunar í stað endurvinnslu. Með því skapast í reynd hvati til að ganga gegn meginmarkmiðum laga um úrvinnslugjald, þar sem hringrásarhagkerfið og forgangsröðun úrgangs er í forgrunni. Því er mikilvægt að ráðuneytið styrki og efli eftirlitshlutverk sitt með störfum og árangri sjóðsins.

Samstarf um stjórnsýslu og framkvæmd úrgangsmála

Umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti hefur upplýst að [stýrihópur](#) um framkvæmd heildarstefnu í úrgangsmálum hafi verið skipaður þann 5. nóvember 2021. Skipunartími stýrihópsins er þrjú ár. Gert er ráð fyrir að hópurinn fundi nokkrum sinnum á ári. Stýrihópnum er ætlað að tryggja framkvæmd heildarstefnu í úrgangsmálum og einstakra aðgerða stefnunnar, efla samvinnu stjórnvalda, haghafa og almennings í málaflokknum, formfesta samstarf þeirra á milli og tryggja virkt samráð, sbr. aðgerð 27 í stefnu í úrgangsmálum 2021–32. Hópnum er auk þess ætlað að taka til umfjöllunar álitamál sem tengjast úrgangsmálum og upp kunna að koma, vera vettvangur umræðu um strauma og stefnur í úrgangsmálum og hafa yfirsýn og fylgjast með stöðu úrgangsmála í landinu. Til að stuðla enn frekar að farsælli innleiðingu þeirra breytinga sem gerðar voru með lögum nr. 103/2021 hyggst ráðuneytið hafa reglubundið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og Úrvinnslusjóð.

Ljóst er að Úrvinnslusjóður mun koma að umsýslu og ráðstöfun þrepaskipta úrvinnslugjaldsins í samræmi við lög um úrvinnslugjald nr. 162/2002. Vekur það því athygli að í stýrihópnum sem nefndur er hér fyrir eigi hvorki sæti fulltrúar frá Úrvinnslusjóði, sem annast ráðstöfun og umsýslu úrvinnslugjalds, né Skattinum sem annast innheimtu þess gjalds. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að haldið sé vel á spilunum svo að útfærslu þrepaskiptingarinnar verði lokið fyrir gildistöku lagaákvæðisins, en jafnframt þarf að kynna breytingar og nýtt fyrirkomulag tímanlega svo að stuðla megi að skilvirkni og árangri sem og fyrirsjáanleika í samningum um meðhöndlun úrgangs.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að fulltrúar í stjórn Úrvinnslusjóðs telja að nokkuð skorti á að ráðuneyti setji fram skýrari heildarsýn og skarpari verkaskiptingu í úrgangsmálum. Umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti vísar hins vegar til þess að heildarstefna Íslands í úrgangsmálum hafi komið út og verið kynnt af ráðherra í júní 2021. Jafnframt vísar ráðuneytið til sjálfstæðis stjórnar sjóðsins og þeirrar vinnu sem nú stendur yfir varðandi úrbætur á úrgangstölfræði og innleiðingu lagaákvæða sem taka munu gildi 1. janúar 2023.

Enn fremur kom við úttekt Ríkisendurskoðunar fram að dæmi væru um að erfiðlega gengi að fá fundi og sakna fulltrúar sjóðsins leiðsagnar ráðuneytis þegar upp koma álitamál sem m.a. hafa snúið að túlkun laga sem um starfsemi Úrvinnslusjóðs gilda. Að sögn ráðuneytisins hefur þó einungis eitt skriflegt erindi borist frá sjóðnum sem varðar beiðni um álit á nýjum lögum. Þá hefur ráðuneytið boðið starfsmönnum Úrvinnslusjóðs upp á reglulega fundi til að undirbúa innleiðingu laga nr. 103/2021 og hafa þeir farið fram á tveggja vikna fresti síðan 11. nóvember 2021.

Þrátt fyrir að stjórn Úrvinnslusjóðs skuli vera sjálfstæð í ákvörðunum sínum er það engu að síður mikilvægt að mati Ríkisendurskoðunar að ráðuneytið skeri úr um álitamál sem upp koma í starfsemi Úrvinnslusjóðs, m.a. vegna innleiðingar nýrra laga. Fyrirkomulag sjóðsins hljóti að kalla á virkt eftirlit ráðuneytis og að það stígi inn ef upp kemur ágreiningur innan stjórnar um túlkun og framkvæmd laganna. Jafnframt er mikilvægt að á samstarfsvettvangi um úrgangsmál sé náið samstarf við Úrvinnslusjóð sem annast ráðstöfun úrvinnslugjalds og Skattinn sem annast innheimtu úrvinnslugjalds.

2 Starfsemi Úrvinnslusjóðs

2.1 Ársreikningar og afkoma

Við setningu laga um úrvinnslugjald var kveðið á um að tekjur af gjaldinu skyldu renna óskiptar til Úrvinnslusjóðs að frádregnu 0,5% umsýslugjaldi. Í kjölfar gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál urðu þær breytingar að tekjur af úrvinnslugjaldi voru færðar sem rekstrartekjur ríkisins í stað þess að flokkast sem markaðar tekjur Úrvinnslusjóðs. Með öðrum orðum runnu þær í ríkissjóð í stað þess að fara beint til sjóðsins. Úrvinnslusjóður fékk í staðinn fjárveitingu samkvæmt fjárlögum.

Um grundvallarbreytingu á tekjuöflun sjóðsins var að ræða en þar sem lögum um úrvinnslugjald var ekki breytt samhliða innleiðingu laga um opinber fjármál skapaðist mótsögn. Af þeim sökum sá stjórn Úrvinnslusjóðs sér ekki fært að samþykkja og undirrita ársreikninga sjóðsins frá og með árinu 2017. Að mati stjórnar gaf ársreikningur ekki lengur glögga mynd af stöðu og starfsemi Úrvinnslusjóðs en stjórnin taldi einnig að nýtt fyrirkomulag skerti möguleika sjóðsins til að afla og miðla áfram fullnægjandi upplýsingum um starfsemina.

Þegar beiðni Alþingis um úttekt ríkisendurskoðanda á starfsemi Úrvinnslusjóðs var samþykkt 31. maí 2021 höfðu ekki birst ársskýrslur eða staðfestir ársreikningar fyrir Úrvinnslusjóð frá árinu 2016. Starfsskýrsla Úrvinnslusjóðs fyrir árin 2017-19 hafði þó birst fyrir í mánuðinum.

Stjórn Úrvinnslusjóðs gerði Fjársýslu ríkisins, fjárlaganefnd Alþingis, þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra grein fyrir afstöðu sinni með reglubundnum hætti allt frá árinu 2017. Einnig var leitað álits reikningsskilaráðs ríkisins á hinu lagalega misræmi um tekjur sjóðsins og kvað það upp úrskurð sinn í desember 2019. Hann hljóðaði á þann veg að tekjur sjóðsins teldust skatttekjur samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum.

Miðað við ofangreindar forsendur var stjórn Úrvinnslusjóðs efins um að fyrirkomulagið stæðist skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum, einkum þær sem snúa að skyldu ríkisins að koma á framlengdri framleiðandaábyrgð í tilteknum úrgangsflokkum. Rekstur úrvinnsluferfis sem rekið væri af ríkisstofnun og fjármagnað með skatttekjum gæti vart falið í sér beina framleiðendaábyrgð. Að sögn ráðuneytisins hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) þó ekki gert athugasemdir við þetta fyrirkomulag og er það afstaða ráðuneytisins að lög um opinber fjármál hafi einungis haft í för með sér formbreytingu en ekki eiginlega efnisbreytingu hvað varðar tekjur Úrvinnslusjóðs. Að mati þess benti ekkert til þess að fjármunir sem tilheyra ættu sjóðnum yrðu eftir í ríkissjóði þrátt fyrir breytingarnar.

Til að koma til móts við framangreindar ábendingar og taka af allan vafa um eignarhald Úrvinnslusjóðs á tekjum af úrvinnslugjaldi hafði ráðuneytið frumkvæði að breytingu á lögum um úrvinnslugjald sem samþykkt var á Alþingi í júní 2021. Þar er kveðið á um að tekjur Úrvinnslusjóðs séu fjárveiting á grundvelli fjárheimilda í lögum sem nemi tekjuáætlun fjárlaga af úrvinnslugjaldi og endurmati á tekjuáætlun úrvinnslugjalds fyrra árs. Jafnframt skuli vaxta-tekjur vegna úrvinnslugjalds vera eign Úrvinnslusjóðs líkt og verið hefur.

Lagabreytingin varð til þess að stjórn Úrvinnslusjóðs ákvað að undirrita ársreikninga sjóðsins. Í tilkynningu stjórnar sem birtist á vef sjóðsins í nóvember sama ár kom eftirfarandi fram:

Í ljósi þessara lagabreytinga, í trausti þess að vandað sé til verka við gerð tekjuáætlunar og endurmat skili raunsannri niðurstöðu hefur stjórnin gengið frá undirritun ársreikninga sjóðsins fyrir árin 2017–20.

2.1.1 Afkoma Úrvinnslusjóðs

Framsetning ársreiknings Úrvinnslusjóðs endurspeglar stöðu sjóðsins sem ríkisaðila í A-hluta, í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál og reglur sem gilda um reikningsskil ríkisins. Hann endurspeglar ekki meðferð tekna og gjalda samkvæmt ákvæðum laga um úrvinnslugjald þar sem kveðið er á um að uppgjöri vöruflokka sé haldið aðskildu. Rekstur vöruflokka samsvarar yfir 95% af rekstrargjöldum sjóðsins og upplýsingar um stöðu þeirra má finna í starfsskýrslum sjóðsins.



Rekstur Úrvinnslusjóðs

Hlutfall almenns reksturs í fjárheimildum sjóðsins er 2,6–4,7%

Tekjur af úrvinnslugjaldi skiptast í tekjur vegna innfluttra vara, ökutækja og innlendrar framleiðslu. Úrvinnslusjóður fær upplýsingar um tekjur hvers vöruflokks sem hann hefur umsjón með í gegnum Fjársýslu ríkisins. Þar eru þær færðar á sérstök viðföng en um leið bakfærðar þannig að nettótekjur af úrvinnslugjaldi séu núll. Mögulegt er fyrir sjóðinn að fylgjast með þessum tekjum með því að breyta bókhaldsyfirliti á þann veg að taka bakfærsluna út sem og færslur á fjárframlagi til sjóðsins. Við uppgjör vöruflokka er launa- og rekstrarkostnaði skrifstofu, þ.e. þeim kostnaði sem ekki tengist með beinum hætti ákveðnum flokki, skipt í réttu hlutfalli við álagt úrvinnslugjald hvers flokks. Fjármagnstekjum er hins vegar skipt á grundvelli höfuðstóls í hverjum flokki í upphafi árs. Kostnaði við hvern vöruflokk er einnig haldið aðgreindum með því að bóka skilagreinar og reikninga þjónustuaðila á bókhaldsviðföng þeirra. Þannig fylgist Úrvinnslusjóður með rekstri og stöðu vöruflokka þótt ekki sé um endurskoðaða ársreikninga að ræða fyrir hvern og einn vöruflokk sérstaklega.

Í töflu 2.1 má sjá heildartekjur af úrvinnslugjaldi árin 2017–20 auk upplýsinga um fjárveitingar á grundvelli áætlana sem gerðar eru. Árið 2017 var fjárveiting til Úrvinnslusjóðs lægri en tekjur af úrvinnslugjaldi það ár og svo var einnig árið 2020. Árin 2018 og 2019 var fjárveitingin aftur á móti hærri en tekjur af úrvinnslugjaldi.

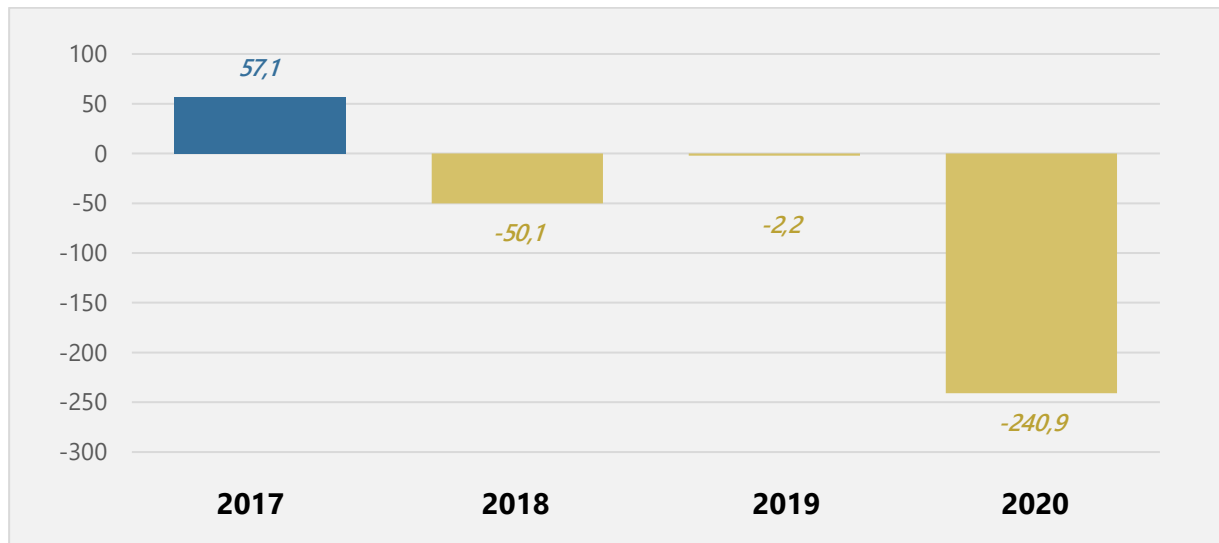
Tafla 2.1 Úrvinnslugjald og fjárveitingar tímabilið 2017–20 (m.kr.)

	2017	2018	2019	2020
Úrvinnslugjald, innflutningur	1.512	1.533	1.378	1.528
Úrvinnslugjald af ökutækjum	183	154	156	383
Úrvinnslugjald, innlend framleiðsla	75	78	102	75
Samtals tekjur v/úrvinnslugjalds	1.770	1.765	1.636	1.986
Heildarfjárveiting (fjárlög)	1.532	1.854	1.880	1.978

Heimild: Úrvinnslusjóður

Ef litið er á afkomu Úrvinnslusjóðs eins og hún birtist í ársreikningum má sjá töluvert flökt, en því valda sveiflur í rekstri einstaka vörflokka. Aðstæður á mörkuðum eru síbreytilegar og mismunandi eftir flokkum. Eftirspurn í sumum vörflokkum getur verið neikvæð, þ.e. virði úrgangsins er neikvætt og meira kostar að koma honum til endanlegrar ráðstöfunar en innheimt gjöld standa undir. Þá kemur fyrir að markaðir á einu svæði lokast og að tíma taki að finna nýja. Þar kann auk þess að fást annað verð en áður var, með tilheyrandi frávikum frá áætlunum sem þegar hafa verið gerðar og afkomu í viðkomandi flokki. Sjá má yfirlit yfir afkomu Úrvinnslusjóðs eins og hún kemur fram í ársreikningum á mynd 2.2.

Mynd 2.2 Yfirlit um afkomu Úrvinnslusjóðs 2017–20 (m.kr.)



Heimild: Úrvinnslusjóður

2.2 Umsýsla úrvinnslugjalds

Úrgangi sem fellur undir vörflokka Úrvinnslusjóðs er safnað frá fyrirtækjum og almenningi og er almenna reglan sú að úrgangi er komið til söfnunar- eða móttökustöðva. Greiðslur milli almennings og fyrirtækja annars vegar og þjónustuaðila sem safna úrgangi frá þeim hins vegar byggja á frjálsum samningum og teljast því ekki hluti af því ferli sem úrvinnslugjaldið nær yfir.

Söfnunarstöð

Staður þar sem tekið er við úrgangi frá almenningi og/eða smærri fyrirtækjum. Þaðan fer hann til endurnotkunar eða endurnýtingar eða er fluttur til móttökustöðva til áframhaldandi meðhöndlunar og ráðstöfunar. Algengast er að rekstur söfnunarstöðva sé á hendi sveitarfélaga.

Móttökustöð

Staður þar sem tekið er við úrgangi til lengri eða skemmri tíma, til umhleðslu, flokkunar eða annarrar meðhöndlunar.

Þaðan fer hann ýmist til förgunar, endurnýtingar og endurnotkunar eða er fargað á staðnum.

Úrvinnslusjóður hefur heimild til að semja við þjónustuaðila um meðhöndlun úrgangs á grundvelli útboða eða verksamninga eftir því sem við á. Úrvinnslusjóður hefur þó eingöngu farið þá leið að gera verksamninga. Við gerð þeirra setur sjóðurinn fram skilmála sem samningsaðilar

skulu uppfylla og eru þeir mismunandi eftir úrgangsflokkum. Upplýsingar um skilmála má finna á [vefsíðu](#) sjóðsins. Í skilmálunum eru ákvæði og reglur sem bæði þjónustu- og ráðstöfunaraðilar þurfa að uppfylla. Má þar nefna verklýsingar og reglur um ráðstöfun úrgangs. Athygli vekur að skilmálar hafa ekki verið endurskoðaðir frá því þeir voru settir og eru elstu skilmálarnir frá árinu 2004. Samkvæmt upplýsingum frá Úrvinnslusjóði er nú unnið að endurskoðun allra skilmála og m.a. horft til nýrra ákvæða í lögum við þá vinnu.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að Úrvinnslusjóður uppfæri skilmála um meðhöndlun úrgangsflokka með reglubundnum hætti. Langt er liðið frá því þeir voru settir fram og töluvert um úrelt ákvæði og upplýsingar. Mikilvægt er að leiðbeiningar og upplýsingar til þjónustu- og ráðstöfunaraðila séu ávallt í samræmi við gildandi lög og reglur.

Þjónustuaðili

- Hefur samning við Úrvinnslusjóð um meðhöndlun úrgangs.
- Semur við söfnunar- og móttökustöðvar, sér um flutning úrgangs frá þeim, flokkar, (for)vinnur og ráðstafar unnum úrgangi í samræmi við skilmála.
- Geta líka þjónustað fyrirtæki og heimili og safnað þar úrgangi sem ber úrvinnslugjald.
- Gerir samning við ráðstöfunaraðila um endanlega ráðstöfun.

Ráðstöfunaraðili

- Tekur við úrgangi til endanlegrar ráðstöfunar í samræmi við skilmála Úrvinnslusjóðs um hvern vöruflokk.
- Dæmi: endurvinnslufyrirtæki, brennslustöðvar, miðlari úrgangs eða urðunarstaður.
- Ráðstöfunaraðilar skulu vera samþykktir eða með beina samninga við Úrvinnslusjóð.

Greiðslur til þjónustuaðila á samningi við Úrvinnslusjóð eru annars vegar endurgjald vegna ráðstöfunar úrgangs og hins vegar greiðslur til jöfnunar flutningskostnaðar. Í endurgjaldi felst m.a. greiðsla til sveitarfélaga til að standa undir kostnaði flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð, flutningi til ráðstöfunaraðila og móttökugjaldi eða sölu til ráðstöfunaraðila. (sjá gjaldskrá á [vef](#) Úrvinnslusjóðs). Endurgjald getur verið mismunandi eftir ráðstöfunarleiðum en er almennt það sama hvort sem endurvinnslan fer fram innanlands eða erlendis. Stjórn Úrvinnslusjóðs ákvað þó á miðju ári 2021 að hækka tímabundið endurgjald fyrir endurvinnslu heyrúlluplasts hér á landi umfram endurvinnslu erlendis.

Endurgjald er ákvarðað af stjórn Úrvinnslusjóðs og endurskoðað reglulega með hliðsjón af kostnaðarbreytingum. Við vinnslu þessarar úttektar bentu nokkrir þjónustuaðilar Ríkisendurskoðun þó á að forsendur hækkana og lækkana væru ekki alltaf ljósar og að auka mætti upplýsingar og gagnsæi við ákvörðun endurgjalds.

Flutningsjöfnun er greidd í því skyni að jafna aðstöðu íbúa, sveitarfélaga og þjónustuaðila um allt land. Við ákvörðun flutningsjöfnunar er skilgreindur núllpunktur þangað sem hægt er að koma úrgangi til meðhöndlunar áður en hann er fluttur til ráðstöfunar t.d. útskipunarhöfn. Flutningsjöfnun er greidd fyrir flutning frá upprunastað úrgangs að næsta núllpunkti. Miðast greiðslan við það magn sem flutt er (kr./kg). Flutningsjöfnun er ætlað að jafna kostnað við söfnun innanlands. Hægt er að finna gjaldskrá flutningsjöfnunar á [vef](#) Úrvinnslusjóðs.

Úrvinnslusjóður eignast aldrei úrgang en greiðir út endurgjald og flutningsjöfnun til að standa undir kostnaði þjónustuaðila við söfnun, meðhöndlun, flutning til ráðstöfunaraðila og sölu eða móttökugjald ráðstöfunaraðila vegna þess úrgangs sem fellur undir lög um úrvinnslugjald.

Úrvinnslusjóður greiðir þjónustuaðilum endurgjaldið þegar fyrir liggur staðfesting á móttöku ráðstöfunaraðila, hvort sem hann er hér á landi eða erlendis. Þjónustuaðili fær ekki greitt endurgjald fyrir úrvinnslu úrgangs fyrr en hann getur framvísað staðfestingu ráðstöfunaraðila á mótteknu magni. Endurgjaldið er hugsað sem viðbót við söluverð úrgangs sem þjónustuaðilar fá greitt frá ráðstöfunaraðila en það getur verið jákvætt eða neikvætt. Samanlagt á endurgjaldið og söluandvirðið að standa undir kostnaði þjónustuaðila við meðferð flokkaðs úrgangs.

Í töflu 2.3 má sjá yfirlit um greiðslur endurgjalds tímabilið 2016–20, skipt eftir vörflokkum. Smæstu vörflokkarnir, varnarefni, vörur í ljósmyndaiðnaði, prentlitir, halógeneruð efnasambönd, kælimiðlar, ísósýanöt og kvikasilfurvörur eru teknir saman í eina upphæð undir annað. Nánar er fjallað um vörflokka og greiðslur vegna þeirra í kafla 3. Alls námu endurgjöld tímabilsins um 8,5 ma.kr. en mest var greitt fyrir pappa- og pappírsumbúðir og hjólbarða.

Tafla 2.3 Endurgjöld frá Úrvinnslusjóði eftir vörflokkum (m.kr.)

	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Pappa- og pappírsumbúðir	227,9	239,9	311,8	310,9	471,9	1.562,4
Hjólbarðar	216,8	276,1	341,0	351,7	370,3	1.555,9
Ökutæki	174,3	255,2	306,7	341,5	329,8	1.407,5
Raftæki	185,5	236,7	239,6	264,3	273,9	1.200,0
Olíuvörur	145,9	144,8	176,9	146,8	197,4	811,8
Plastumbúðir	103,8	34,7	212,5	159,7	143,1	653,8
Heyrúlluplast	107,2	80,7	133,8	110,6	143,2	575,5
Málning	56,0	54,2	51,6	47,6	67,3	276,7
Rafhlöður	13,9	23,5	18,9	28,5	43,3	128,1
Rafgeymar	17,2	18,8	20,8	17,5	21,3	95,6
Laysiefni	11,2	22,6	17,9	23,2	20,4	95,3
Annað	11,5	18,1	14,2	18,7	37,3	99,8
Samtals	1.271,2	1.405,3	1.845,7	1.821,0	2.119,2	8.462,4

Heimild: Úrvinnslusjóður

Endurgjöld vegna innlendar ráðstöfunar

Úrvinnslusjóður hefur kannað hvort heimilt sé að greiða hærri endurgjöld vegna úrgangs sem fer til endurvinnslu innanlands en vegna úrgangs sem fer til endurvinnslu í öðru ríki á EES-svæðinu. Markmiðið með því væri að auka innlenda meðhöndlun og draga þannig úr umhverfisáhrifum þar sem ekki þyrfti að flytja úrgang úr landi til meðhöndlunar. Í lögfræðialiti sem Lögfræðipjónustan Landslög vann fyrir sjóðinn kom fram að hærri greiðslur til innlendra aðila teldust ríkisstyrkur í skilningi EES-samningsins. Fyrirkomulagið væri þó líklegt til að greiða fyrir aukinni endurvinnslu hér á landi með tilheyrandi jákvæðum umhverfisáhrifum. Samkvæmt álitum Landslaga væri hægt að rökstyðja að umræddar greiðslur gætu fallið undir undanþágu frá banni við ríkisaðstoð í samræmi við 61. gr. EES-samningsins. Nægjanlega lagastoð skorti þó fyrir slíkum ráðstöfunum, bæði í lögum um úrvinnslugjald og lögum um meðhöndlun úrgangs.

Til að auka endurvinnslu hérlendis og draga þannig úr umhverfisáhrifum vegna flutnings úrgangs til meðhöndlunar erlendis þarf að grípa til nauðsynlegra ráðstafana. Samkvæmt lögfræðialiti Landslaga þarf að gera lagabreytingar og tilkynna um undanþágu vegna ríkisstyrkja til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Ríkisendurskoðun hvetur til að horft verði til slíkra ráðstafana enda fellur aukin innlend ráðstöfun vel að markmiðum laga um úrvinnslugjald og ætti einnig að einfalda eftirlit Úrvinnslusjóðs með endanlegri ráðstöfun úrgangs.

2.2.1 Þjónustuaðilar

Úrvinnslusjóður gerir staðlaða samninga við þjónustuaðila sem byggja á skilmálum um viðkomandi úrgangsflokk. Markmiðið er að tryggja gagnvirka upplýsingamiðlun og samstarf um meðhöndlun úrgangs og að Úrvinnslusjóður fái gögn um magn og endanlega ráðstöfun úrgangs. Í skilmálum Úrvinnslusjóðs koma fram kröfur sem gerðar eru til þjónustuaðila og verklýsingar. Þjónustuaðilar sækja um að gera samning við Úrvinnslusjóð og vinna með þá úrgangsflokka sem samningurinn nær til. Þjónustuaðili með samning safnar úrgangi með reglubundnum hætti og er skylt að vigta hann á löggildri 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 ráðstöfunaraðila og fær staðfestingu um móttekið magn sem hann sendir til Úrvinnslusjóðs ásamt öðrum gögnum sem eru grundvöllur fyrir greiðslum úr sjóðnum. Upplýsingar frá þjónustuaðilum eru einnig nýttar við samantekt úrgangstölfræði.

Þjónustuaðili meðhöndlar úrgang sem hann safnar eftir því sem þörf krefur og kemur honum í viðurkennda ráðstöfun. Þjónustuaðila er frjálst að velja þá ráðstöfun sem hann telur hagkvæmasta en úrgangurinn verður að fara til viðurkenndra ráðstöfunaraðila sem Úrvinnslusjóður hefur samþykkt. Hyggist þjónustuaðili skipta við aðila sem ekki er þegar á skrá sjóðsins þarf viðkomandi ráðstöfunaraðili að sækja um skráningu hjá sjóðnum áður en samstarf getur hafist. Mögulegt er að flytja úrgang til fleiri en eins aðila sem geta boðið upp á ólíka ráðstöfun.

Meðhöndlun

er t.d. flokkun, hreinsun
eða böggun

Þjónustuaðili sem óskar eftir samningi við Úrvinnslusjóð þarf að leggja fram staðfestingu þess efnis að meðferð hans á úrgangi sé samþykkt af þar til bær um yfirvöldum. Hann þarf einnig að sýna fram á hversu mikið af tilgreindum úrgangi hann megi hafa á starfstöðvum sínum á

hverjum tíma og vera í skilum með opinber gjöld og lögboðin iðgjöld í lífeyrissjóði. Lista yfir þjónustuaðila má finna á [vef Úrvinnslusjóðs](#).

Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir sveitarfélaga gefa út starfsleyfi og hafa eftirlit með meðhöndlun úrgangs á Íslandi og þar með þeim þjónustuaðilum sem Úrvinnslusjóður gerir samninga við. Úrvinnslusjóður heldur ekki úti formlegu sjálfstæðu eftirliti gagnvart þjónustuaðilum en treystir á að þar til bærir eftirlitsaðilar kanni hvort starfsemin sé í samræmi við gildandi lög og reglur. Síðan heimsækja starfsmenn sjóðsins þjónustuaðila þegar því verður við komið. Eftirlit Úrvinnslusjóðs með gerðum samningum felst þó fyrst og fremst í yfirferð skilgreina og gagna sem kveðið er á um að skilað sé með reikningum sem sjóðnum berast.

Þjónustuaðili skal leggja til og útvega allan búnað, aðstöðu og annað sem þarf til að framkvæma meðhöndlun úrgangs í samræmi við skilmála, lög og reglur. Þá skal þjónustuaðili halda skrá yfir það magn sem fer til ráðstöfunaraðila og gera grein fyrir hvenær og hvert úrgangurinn var sendur. Þjónustuaðili skal gera grein fyrir magni og ráðstöfun í skilgreinum til Úrvinnslusjóðs. Sérstakt [skilgreinaform](#) fyrir reikninga er aðgengilegt fyrir þjónustuaðila á vef sjóðsins. Staðfesting þriðja aðila á magni, þ.e. þess sem tekur við úrgangi frá þjónustuaðilum til ráðstöfunar, þarf svo að liggja fyrir áður en endurgjald er greitt.

Líkt og fram hefur komið hafa skilmálar, þar sem fram koma kröfur til þjónustu- og ráðstöfunaraðila, ekki verið yfirfarnir eða uppfærðir með reglubundnu millibili. Við breytingu á lögum í júní 2021 var kveðið á um að Úrvinnslusjóður skuli tryggja að fullnægjandi gögn varðandi ráðstöfun úrgangs liggja fyrir áður en greiðslur eru inntar af hendi. Að sögn Úrvinnslusjóðs hefur sjóðurinn fengið slík gögn síðastliðið ár fyrir flesta úrgangsflokka. Samkvæmt þjónustuaðila sem rætt var við vegna þessarar úttektar hefur Úrvinnslusjóður þó enn ekki haft frumkvæði að því að kalla eftir gögnum um vottuð ferli, vistferilsgreiningar eða umhverfisáhrif við ráðstöfun. Þau gögn liggja þó þegar fyrir í einhverjum tilfellum þar sem fjöldi innlendra og erlendra aðila veitir þjónustu varðandi ráðgjöf og vottun þriðja aðila sem m.a. byggir á ISO stöðlum er varða málaflökkinn. Að sögn Úrvinnslusjóðs er nú unnið að því að greina til hvaða viðmiða skuli líta varðandi vottun og vistferilsgreiningar. Einnig að greina hvernig hægt sé að nota niðurstöður vottana til að samþykkja ráðstöfunaraðila og bera þá saman. Samráð er hafið við umhverfisorku- og loftslagsráðuneyti um framkvæmdina.

Nauðsynlegt er að Úrvinnslusjóður kalli eftir gögnum frá þjónustuaðilum um meðhöndlun og endanlega ráðstöfun úrgangs vegna útgreiðslu úr sjóðnum. Þeim gögnum fylgi viðeigandi vottun eða sambærileg staðfesting þriðja aðila. Með því væri unnt að draga úr líkum á að úrgangur endi hjá ráðstöfunaraðila sem ekki nýtir réttan farveg við endanlega úrvinnslu. Þá þarf að birta með skýrari hætti hvaða gögnum skuli skila vegna útgreiðslu og tryggja samræmi milli þeirra aðila sem eiga í samskiptum við Úrvinnslusjóð.

Greiðslur til þjónustuaðila og sveitarfélaga

Á árunum 2016–20 fengu alls 80 þjónustuaðilar og sveitarfélög greitt endurgjald frá Úrvinnslusjóði, samtals um 8,5 ma.kr. Sveitarfélög fengu greitt vegna söfnunar og móttöku úr sér genginna ökutækja en Úrvinnslusjóður greiðir einnig einstaklingum og fyrirtækjum skilagjald vegna ökutækja. Í töflu 2.4 má sjá yfirlit yfir greidd endurgjöld til 20 stærstu aðilana og skiptingu eftir

árum. Samanlagt fengu þeir um 8,2 ma.kr. í endurgjald fyrir þessi fimm ár. Skilagjald vegna ökutækja til einstaklinga/fyrirtækja er tekið saman í eina tölu fyrir hvert ár.

Rétt er að vekja athygli að á tímabilinu 2016–20 urðu nokkrar sameiningar á fyrirtækjum, sem og breytingar á nöfnum og rekstraformi. Þannig varð t.d. Hringrás hf. að Hringrás ehf. og árið 2019 sameinuðust Gámaþjónustan hf., Gámaþjónusta Norðurlands ehf., Hafnarbakki og Efnamóttakan hf. undir nafni Terra. Í töflu 2.4 eru upplýsingar um endurgjöld ekki teknar saman í slíkum tilvikum heldur eru þær settar fram undir því heiti sem aðilinn notaði þegar greiðsla átti sér stað.

Tafla 2.4 Greidd endurgjöld til þjónustuaðila (m.kr.)

	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Íslenska gámafélagið ehf.	132,0	131,7	260,5	245,1	410,2	1.179,5
Ökutæki - skilagjald	131,6	190,9	228,7	233,5	219,7	1.004,4
Skeljungur hf.	124,4	127,7	144,2	124,2	173,6	694,1
SORPA bs.	64,1	64,5	204,1	120,5	139,0	592,2
Efnarás ehf.	93,9	134,7	130,5	100,8	102,2	562,1
Hringrás hf.	143,9	180,0	230,1	-	-	554,0
Efnamóttakan hf.	186,9	199,8	163,3	-	-	550,0
Hringrás ehf.	-	-	-	222,0	287,1	509,1
Terra efnaeyðing hf.	-	-	-	222,7	255,7	478,4
Fura ehf.	66,6	101,6	123,3	135,6	37,8	464,9
Terra umhverfisþjónusta hf.	-	-	-	206,0	229,4	435,4
Gámaþjónustan hf.	130,4	99,8	172,5	-	-	402,7
Gámaþjónusta Norðurlands ehf.	75,9	57,0	87,1	-	-	220,0
Terra Norðurland ehf.	-	-	-	87,0	97,8	184,8
Flokka ehf.	20,7	18,3	22,9	33,0	34,5	129,4
Vaka hf., björgunarfélag	11,5	15,8	17,5	26,2	21,9	92,9
Pure North Recycling ehf.	-	-	-	7,6	45,8	53,4
Gámastöðin ehf.	14,4	11,1	20,2	3,1	1,9	50,7
Kubbur ehf.	7,5	3,3	2,6	2,9	10,1	26,4
Frumherji hf.	3,0	4,2	4,9	4,9	5,3	22,3
Aðrir	64,3	64,9	33,6	45,8	47,2	255,8
Samtals	1.271,1	1.405,3	1.846,0	1.820,9	2.119,2	8.462,5

Heimild: Úrvinnslusjóður

Ráðstöfunarleiðir

Úrvinnslusjóður hefur skilgreint mismunandi ráðstöfunarleiðir fyrir mismunandi vöruflokka og það endurgjald sem greitt er fyrir þær 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, sem samkvæmt upplýsingum frá Úrvinnslusjóði er eingöngu greitt til Pure North Recycling. Næst mest er greitt fyrir endurvinnslu þar sem úrgangurinn er meðhöndlaður, t.d. flokkaður og hreinsaður áður en honum er komið til endanlegrar ráðstöfunar. Frá og með 1. mars 2022 hefur Úrvinnslusjóður ekki greitt fyrir urðun hey-

rúlluplasts. Með þessu fyrirkomulagi freistar Úrvinnslusjóður þess að skapa hagræna hvata til að plastinu sé fremur ráðstafað til endurvinnslu en til orkuvinnslu eða í förgun. Svipaðar ráðstafanir eru gerðar í öðrum flokkum.



Í skilmálum Úrvinnslusjóðs er farið yfir ráðstöfunarleiðir og kröfur vegna þeirra. Það er þó alltaf viðkomandi þjónustuaðila að ákveða við hvaða ráðstöfunaraðila er samið og meta hvernig hann fær sem mest greitt fyrir þann úrgang sem safnað er og hvernig hann getur hámarkað ávinning af starfsemi sinni. Í því sambandi er vert að benda á að ekki er alltaf hagkvæmast fyrir þjónustuaðila að ráðstafa úrgangi þar sem endurgjald er hæst. Við mat á viðkomandi ráðstöfunarleið þarf einnig að líta til flutningskostnaðar og annarra atriða sem haft geta áhrif á hagkvæmni viðskiptanna, s.s. krafna um formeðhöndlun eða hreinleika viðkomandi úrgangs.

Við vinnslu þessarar úttektar fékk Ríkisendurskoðun upplýsingar frá þjónustuaðila utan höfuðborgarsvæðisins að hagkvæmara væri fyrir hann að flytja heyrúlluplast til ráðstöfunaraðila í Hollandi með tilheyrandi umhverfisáhrifum en að framselja það til endurvinnslu sem starfrækt væri innanlands. Ástæðan væri fyrst og fremst flutningskostnaður. Ódýrara sé að skipa plastinu út frá höfn í heimabyggð en að flytja það til innanlands enda eingöngu greidd flutningsjöfnun að næstu höfn.

Í viðbrögðum Úrvinnslusjóðs við drögum að þessar skýrslu kom fram að lagaheimildir skorti til að greiða sérstaka flutningsjöfnun þegar upp koma tilvik sem þessi. Á hinn bóginn sé verið að vinna að því að endurskoða reglur um flutningsjöfnun sem munu koma betur til móts við þjónustuaðila utan höfuðborgarsvæðisins. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að fyrirkomulag flutningsjöfnunar styðji betur við markmið um hringrásarhagkerfi.

Pure North Recycling

Pure North Recycling (PNR) er íslenskt fyrirtæki sem hóf starfsemi árið 2016. Það tekur á móti heyrúlluplasti og öðru plasti frá handhöfum úrgangs sem afhenda mikið magn og einsleitt. PNR endurvinnur plastið og býr til plastperlur sem er endanleg afurð. Síðustu misseri hefur fyrirtækið svo unnið að frekari vöruþróun, m.a. með smíði á plastkápum fyrir hitaveitur og girðingastaurum.

PNR hefur þá sérstöðu á innlendum markaði að vera skilgreindur sem þjónustuaðili þrátt fyrir að vera í raun aðili sem ráðstafar úrgangi. Þetta kemur m.a. til vegna þess að þegar fyrirtækið var stofnað árið 2016 sá það um að flokka, hreinsa, kurla og þvo heyrúlluplast áður en það var baggað og selt áfram til endurvinnslu. Frá árinu 2019 hefur fyrirtækið sjálft nýtt plastið og búið til endanlega afurð sem er ekki lengur skilgreind sem úrgangur heldur vara.

Sérstakur vörflokkur var skilgreindur hjá Úrvinnslusjóði árið 2018 vegna viðskipta við PNR. Samið var við fyrirtækið á grundvelli skilmála sjóðsins, m.a. um endurgjald sem vera skyldi 123 kr./kg af fullunni vöru. Óhreinindahlutfall þess efnis sem fyrir lá að vinna hjá fyrirtækinu var metið tæplega 70%. Umsamið var að endurgjald skyldi standa óbreytt í sex mánuði eftir að vinnslu þess efnis sem fyrir var hjá fyrirtækinu yrði lokið. Þá skyldi óhreinindahlutfall endurmetið og þar með endurgjaldið.

Í maí 2020 ákvað stjórn Úrvinnslusjóðs að lækka endurgjald til PNR úr 123 kr./kg. í 90 kr./kg. á grundvelli samkomulagsins. Sjóðurinn mat óhreinindahlutfallið um 50% en ákveðið var að miða við 58% hlutfall vegna óvissu í mælingum. Þetta óhreinindahlutfall var í samræmi við upplýsingar sem fengust frá Noregi og Írlandi og lækkaði gjaldið sem því nam. Samkvæmt upplýsingum Úrvinnslusjóðs var PNR tilkynnt um þessa ákvörðun á fundi 12. mars 2020 en þar sem mistök voru gerð við uppfærslu á skilgreinum var upphæðin ekki leiðrétt fyrr en í september sama ár. Úrvinnslusjóður leiðrétti ofgreiðslu í næstu skilagrein sem barst eftir að mistökin uppgötvaðust. Að sögn forsvarsmanns PNR var lækkan endurgjalds mótmælt með formlegu erindi til sjóðsins. Að mati PNR féllst Úrvinnslusjóður ekki á þeirra sjónarmið en endurgjaldið var aftur hækkað 1. júlí 2021 í 120 kr./kg vegna stöðu á mörkuðum.

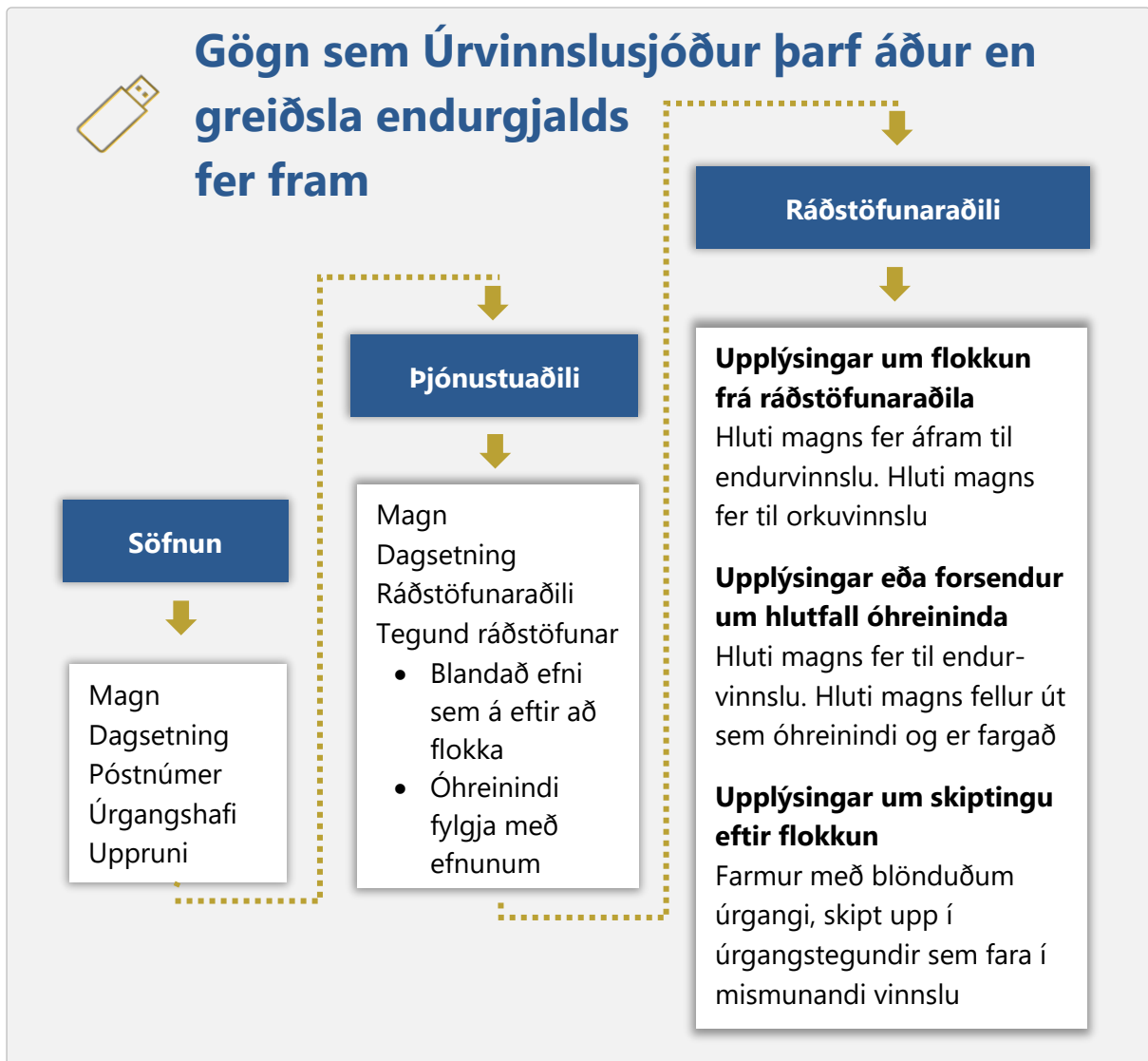
Á fundi með Ríkisendurskoðun bentu fulltrúar PNR á að fyrirtækið fái ekki greitt fyrir endurvinnslu plasts fyrr en sala hefur farið fram á plastperlunum til aðila sem Úrvinnslusjóður samþykkir. Þetta sé frábrugðið því greiðslufyrirkomulagi sem tíðkast gagnvart öðrum þjónustuaðilum. Þeir fái greitt þegar þeir hafa flutt sitt plast til endurvinnsluaðila erlendis óháð því hvort endanleg afurð úr endurvinnsluferlinu hefur verið seld. Að sögn Úrvinnslusjóðs er skýringu þessa að finna í þeirri staðfestingu á magni sem þjónustuaðilar fá frá ráðstöfunaraðilum erlendis þegar þeir hafa komið sinni vöru til endurvinnslu. Slík staðfesting sé forsenda greiðslu endurgjalds frá Úrvinnslusjóði. PNR geti ekki framvísað staðfestingu þriðja aðila á magni fyrr en þeir hafi selt vöruna og því gilda þessar reglur um þá. Ef PNR yrði skilgreint sem ráðstöfunaraðili yrðu þeir í sömu stöðu og aðrir endurvinnsluaðilar.

Þegar aðstæður á mörkuðum breyttust í kjölfar heimsfaraldurs dró tímabundið mjög úr framleiðslu víða um heim og þar með eftirspurn eftir plastperlum. Engu að síður hélt PNR áfram að endurvinna plast og söfnuðust plastperlur upp á lager. Óskaði fyrirtækið eftir því að gerðar yrðu breytingar á greiðslufyrirkomulaginu svo að það fengi greitt fyrir endurvinnslu þrátt fyrir að sala hefði ekki farið fram. Erindi PNR var tekið fyrir á stjórnarfundi og fékkst samþykkt en í erindinu kom fram að óháður aðili myndi meta magn afurða sem afgreiddar væru inn á lager fyrirtækisins. Fyrirtækið óskaði eftir því í ágúst 2020 að þessi verkferill yrði endanlegur. Úrvinnslusjóður hefur ekki svarað erindinu formlega en hefur fallist á að framlengja fyrirkomulagið fram á mitt ár 2022.

Að mati Ríkisendurskoðunar virðist skilgreining fyrirtækisins PNR sem þjónustuaðili flækjast nokkuð fyrir stjórn Úrvinnslusjóðs. Erfitt reynist að marka skýra verkferla sem samræmast því sem tíðkast gagnvart öðrum þjónustuaðilum þar sem fyrirtækið er í raun ráðstöfunaraðili eins og þeir eru skilgreindir hjá sjóðnum. Eins og bent hefur verið á í umfjöllun um innlenda úrvinnslu vantar skýrari lagaákvæði sem gætu auðveldað Úrvinnslusjóði að setja skýrari skilmála varðandi ráðstöfun og greitt fyrir innlendri úrvinnslu.

2.2.2 Ráðstöfunaraðilar

Þegar þjónustuaðili hefur skilað úrgangi til viðurkennds ráðstöfunaraðila fær hann kvittun þar sem fram koma upplýsingar um móttækið magn og hvernig úrganginum hefur verið ráðstafað. Þessar kvittanir þurfa að fylgja með þegar þjónustuaðili óskar eftir endurgjaldi hjá Úrvinnslusjóði. Unnið hefur verið að því að skilgreina betur hvaða gögnum ráðstöfunaraðilar þurfa að skila áður en greiðsla fer fram, með það fyrir augum að Úrvinnslusjóður geti með auðveldari hætti séð í hvaða farveg úrgangurinn fór. Á myndinni hér að neðan má sjá yfirlit um þau gögn sem Úrvinnslusjóður krefst vegna greiðslna til þjónustuaðila.



Virkir ráðstöfunaraðilar á árunum 2020 og 2021 voru 33 talsins, þar af voru sjö innlendir aðilar. Fjórir þeirra voru einnig með samning við Úrvinnslusjóð sem þjónustuaðilar. Allir erlendir ráðstöfunaraðilar eru með aðsetur í ríkjum Evrópusambandsins eða Bretlandi. Sömu umhverfis- og starfsleyfisreglur gilda fyrir erlenda aðila og innlenda þar sem grunnur að starfsumhverfinu er löggjöf Evrópusambandsins. Hægt er að nálgast lista yfir samþykka og virka ráðstöfunaraðila á [vef](#) Úrvinnslusjóðs.

Á síðastliðnum árum hafa komið fram upplýsingar um að úrgangi frá Evrópu, þ. á m. Íslandi, hafi verið ráðstafað til aðila sem ekki styðjast við viðurkennd ferli við endurvinnslu. Fréttir um uppsöfnun plastúrgangs í Asíu hafa birst og bent á að ferlið uppfylli ekki umhverfiskröfur og viðmið sem gerð eru í Evrópu. Kröfur um meðhöndlun og upplýsingar um ráðstöfun úrgangs frá Evrópu hafa því aukist, hvort sem meðhöndlun og ráðstöfun fer fram innan eða utan álfunnar. Eftirlit Úrvinnslusjóðs með ráðstöfunaraðilum hefur hingað til eingöngu falist í yfirferð skráningagagna og að umræddur aðili sé með viðurkennd starfs- og rekstrarleyfi. Frá og með árinu 2021 hefur sjóðurinn aftur á móti einnig fengið gögn um mótttekið magn og endanlega ráðstöfun frá ráðstöfunaraðilum í tilteknum vöruflokkum, þ.e. hjólbarðar, rafhlöður og rafgeymar, raf- og rafeindatækjaúrgangur, olíuvörur, pappírs- og pappambúðir sem og plastumbúðir og heyrúlluplast. Að sögn Úrvinnslusjóðs þurfa innlendir ráðstöfunaraðilar fyrir raf- og rafeindatæki að bæta upplýsingagjöf til sjóðsins varðandi endanlega ráðstöfun en sú upplýsingagjöf hefur ekki verið nægjanleg að mati sjóðsins. Stór hluti spilliefna fer í förgun innanlands og fær sjóðurinn upplýsingar um magn mótttekið og endanlega ráðstöfun.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að Úrvinnslusjóður kalli nú þegar eftir gögnum frá ráðstöfunaraðilum um meðhöndlun og endanlega ráðstöfun úrgangs. Gera þarf kröfur um að þeim gögnum fylgi viðeigandi vottun eða sambærileg staðfesting þriðja aðila. Með því er unnt að draga úr líkum á að úrgangur endi hjá ráðstöfunaraðila sem ekki nýtir réttan farveg við endanlega úrvinnslu. Þá þarf að birta með skýrari hætti hvaða gögnum skuli skila vegna útgreiðslu endurgjalds og tryggja samræmi milli þeirra aðila sem eiga í samskiptum við sjóðinn. Mikilvægt er að auka áreiðanleika og traust almennings á því að úrgangur sé meðhöndlaður í samræmi við kröfur. Koma þarf á fót innra eftirliti í Úrvinnslusjóði sem fylgist með því að rétt verklag sé viðhaft.

Mikilvægt er að Úrvinnslusjóður fái áreiðanlegar upplýsingar frá ráðstöfunaraðila um hvað verður um úrganginn svo tryggt sé að rétt endurgjald sé greitt vegna hans. Að sögn sjóðsins er unnið að því í samstarfi við ráðstöfunaraðila að fá sem nákvæmastar upplýsingar. Þá hefur Evrópusambandið aukið kröfur um úrgangstölfræði sem mun einnig ná til þeirra ráðstöfunaraðila sem íslenskir þjónustuaðilar skipta við. Í nýlegum lagabreytingum frá 2021 voru jafnframt sett inn ákvæði sem ætlað er að tryggja að Úrvinnslusjóður fái fullnægjandi gögn í hendur sem sýni fram á endanleg afdrif úrgangs og hver umhverfisáhrif ráðstöfunarleiða séu.

Að sögn Úrvinnslusjóðs er nú unnið að uppfærslu skilmála sem taka m.a. á rekjanleika sem ráðstöfunaraðilum verður gert skylt að uppfylla og eiga þeir m.a. að tryggja rétta meðhöndlun úrgangsins og staðfestingu á endanlegri ráðstöfun. Ákveðið hefur verið að sjóðurinn geri sérstaka samninga við ráðstöfunaraðila þar sem fram kemur hvaða upplýsingum þeim er skylt að skila um ráðstöfun þess úrgangs sem þjónustuaðilar senda til þeirra. Þannig mun hann fá

upplýsingar beint frá ráðstöfunaraðila um ráðstöfun og getur borið saman við þær upplýsingar sem þjónustuaðilar veita. Í tengslum við þá vinnu hefur Úrvinnslusjóður átt í beinum samskiptum við stóra miðlara í Evrópu sem taka við endurvinnsluefni frá íslenskum þjónustuaðilum. Þá hefur sjóðurinn fengið upplýsingar frá skilakerfum í Evrópu um þær ráðstafanir sem þau hafa gripið til með það að markmiði að auka rekjanleika þess úrgangs sem sendur er til ráðstöfunar.

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 og við endurnotkun og endurvinnslu sé í raun um samskipti á viðskiptalegum grunni að ræða. Magn úrgangs á Íslandi er lítið miðað við fjölmennari ríki og því er það oft reyndin að ákveðnum úrgangsflokkum er safnað upp á móttökustað þar til úrgangurinn er fluttur áfram til ráðstöfunar. Hjólbörðum og raftækjum er t.d. safnað í heilan gám áður en hann er sendur 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.

Endanleg ráðstöfun úrgangs í ákveðnum flokkum fer oft fram í sérhæfðum endurvinnslufyrirtækjum erlendis. Þar getur hann blandast úrgangi frá öðrum löndum í vinnsluferlinu, enda oft nauðsynlegt að fyrir liggi ákveðið magn til að hagkvæmt sé að keyra vinnsluferli, s.s. flokkun eða þvott. Að loknu vinnsluferlinu getur verið snúið að greina endanlega hvað varð um íslenska hluta viðkomandi úrgangsflokks og þá jafnframt að skýra með mikilli nákvæmni hver endanleg ráðstöfun úrgangsins varð.

Nauðsynlegt er að Úrvinnslusjóður komi á fót skilvirkum leiðum til að sannreyna raunveruleg afdrif úrgangs hjá ráðstöfunaraðilum og stuðli þannig að því að sett markmið náist og að tölfræði málaflöksins verði áreiðanlegri en nú er.

2.3 Ráðstöfun ekki í samræmi við samninga

Blandaðar plastumbúðir er safnflokkur sem inniheldur sjö undirflokka sem endurninnir eru með ólíkum hætti. Stærstur hluti er fluttur úr landi þar sem sérhæfð fyrirtæki taka við og flokka eftir undirflokkum en hreinleiki getur verið mismunandi eftir uppruna og meðhöndlun úrgangs á fyrri stigum. Alla jafna þykir það góður árangur ef 60–70% þessa úrgangs er sannarlega endurninninn. Það sem eftir stendur fer jafnan til brennslu með orkuvinnslu.

Í október 2020 hófst umfjöllun um endurvinnslu blandaðra plastumbúða frá Íslandi í innlendum fjölmiðlum. Í ljós hafði komið að plastúrgangur sem sendur var til endurvinnsluaðila í Svíþjóð hafði endað í vörugeymslum og ekki verið endurninninn eða endurnýttur líkt og upplýsingar ráðstöfunaraðila gáfu til kynna og greitt hafði verið fyrir. Þess í stað hafði ráðstöfunaraðilinn Swerec framselt það til fyrirtækis sem hugðist endurnýta plastið í olíu. Ekkert varð þó úr þeim áætlunum því fyrirtækið missti starfsleyfi sitt og aldrei varð af fyrirhugaðri ráðstöfun.

Við birtingu fyrstu fréttu hafði Úrvinnslusjóður samband við Swerec og óskaði skýringa. Kallað var eftir starfsleyfi fyrirtækisins og fékk sjóðurinn gögn um að fyrirtækið hefði staðist úttekt þýskra stjórnvalda. Málið var kynnt stjórn Úrvinnslusjóðs en frekari eftirfylgni átti sér ekki stað á þeim tíma. Samkvæmt upplýsingum frá Úrvinnslusjóði hófst þó endurskoðun verkferla um samþykkt ráðstöfunaraðila og vinna við endurskoðun skilmála í kjölfarið. Markmið með hvoru

tveggja var að tryggja Úrvinnslusjóði ítarlegri upplýsingar um endanlega ráðstöfun úrgangs áður en greiðslur væru inntar af hendi.

Samkvæmt Úrvinnslusjóði var strax árið 2020 farið í umfangsmikla endurskoðun á tölfræði vegna endurvinnslu plastúrgangs í samvinnu við þáverandi umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun. Leiddi sú yfirferð til almennra leiðréttinga á upplýsingum um ráðstöfun plastúrgangs hjá öllum ráðstöfunaraðilum.

Í desember 2021 hófst fjölmiðlaumfjöllun um plastúrganginn á ný. Ekki lék vafi á að hluti þess plasts sem ennþá var í geymslum í Svíþjóð væri frá Íslandi. Í kjölfarið funduðu fulltrúar Úrvinnslusjóðs með framkvæmdastjórum þeirra þjónustuaðila sem sendu plastið til Svíþjóðar, sem og framkvæmdastjóra Swerec. Formlegt bréf var sent til Swerec og þess krafist að fyrirtækið myndi án tafar beita sér fyrir því að íslenska plastið fengi þá meðhöndlun sem samið var um í upphafi.

Í lok janúar 2022 fóru fulltrúar frá Úrvinnslusjóði, Terra umhverfisþjónustu og Íslenska gámafélaginu í vettvangsúttekt hjá fyrirtækinu sem átti upphaflega að sjá um ráðstöfun úrgangsins. Með í för voru fulltrúar frá Swerec, flutningafyrirtækinu JRAB sem sá um flutning frá Swerec á sínum tíma og umhverfisfulltrúar viðkomandi sveitarfélags, þ.e. Kalmar í Svíþjóð. Í fyrirliggjandi samantekt úttektaraðila kemur fram að plastúrgangur sem var geymdur í vöruhegrymslunum hefði farið í gegnum flokkunarvél Swerec og verið tekinn saman í flokka og baggaður. Plastúrgangurinn væri ekki eingöngu íslenskur heldur blandaður plasti sem fyrirtækið hafði tekið á móti frá öðrum. Að sögn úttektaraðila var plast frá Íslandi í miklum minnihluta en ómögulegt var að áætla hlutfall þess með fullri nákvæmni.

Upplýsingum sem Ríkisendurskoðun hefur fengið ber ekki saman um hve mikið magn er um að ræða, hve stór hluti þess er íslenskur, né hvort og þá hvaða meðhöndlun viðkomandi úrgangur hefur fengið til þessa. Fyrir liggur að umtalsvert magn plasts er að finna í vöruhúsinu í Þáryd sem ekki hefur fengið viðeigandi meðhöndlun.

Í tengslum við vettvangsúttektina í janúar 2022 fundaði fulltrúi Úrvinnslusjóðs ásamt öðrum úttektaraðilum með umhverfisfyrirvöldum sveitarfélagsins. Þar var, að sögn úttektaraðila, upplýst að hreinsun svæðisins og meðhöndlun þess plastúrgangs sem þar væri geymdur væri í farvegi hjá sveitarfélaginu. Erfiðlega gengi þó að ná í forsvarsmenn þess fyrirtækis sem á úrganginn. Á meðan slíkt væri gæti sveitarfélagið ekki sent plastið í brennslu án þess að skapa sér mögulega skaðabótaskyldu gagnvart fyrirtækinu. Á fundinum kom fram að fulltrúar sveitarfélagsins teldu að þau íslensku fyrirtæki sem sent höfðu plastúrgang til Svíþjóðar hefðu fylgt reglum sem um slík viðskipti gilda.

Samkvæmt upplýsingum frá umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti hefur ráðuneytið brugðist við framangreindu máli með því að óska nánari upplýsinga og auka skyldur Úrvinnslusjóðs, m.a. með breytingum á lögum, til að tryggja að fullnægjandi gögn varðandi ráðstöfun úrgangs liggi fyrir áður en greiðslur eru inntar af hendi. Væntir ráðuneytið þess að umræddar breytingar dragi úr líkum á því að sambærileg tilvik komi upp í framtíðinni.

Þótt meðhöndlun og ráðstöfun úrgangs fari að jafnaði eftir þeim leiðum sem ákveðnar hafa verið og samið um geta komið upp frávík, sbr. framangreint, þar sem úrgangur dagar uppi og

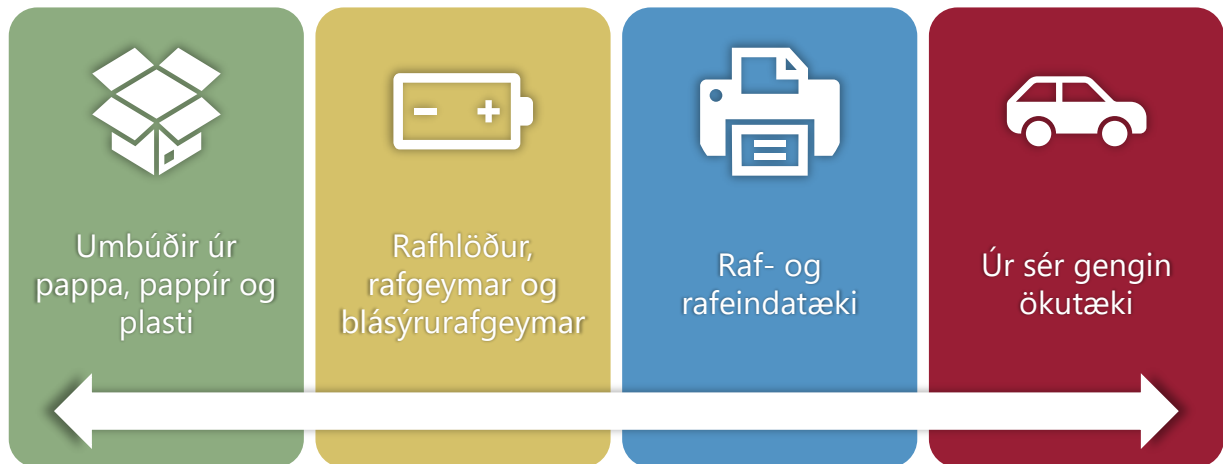
ekki er fyllilega ljóst hver ber ábyrgð á að koma honum til viðeigandi meðferðar og bera af því kostnað. Sambærilegt mál kom upp hérlendis þegar PM endurvinnsla var tekið til gjaldþrotaskipta í árslok 2014. Fyrirtækið hafði m.a. tekið á móti heyrúlluplasti og var samþykkt sem ráðstöfunaraðili hjá Úrvinnslusjóði. Þegar PM endurvinnsla hætti starfsemi voru birgðir af ómeðhöndluðum úrgangi frá heyrúlluplasti sem ekki var búið að endurvinna. Þjónustuaðilar höfðu hins vegar fengið greitt fyrir það frá Úrvinnslusjóði. Meðan PM endurvinnsla starfaði leigði fyrirtækið starfsaðstöðu hjá Íslenska gámafélaginu. Við gjaldþrotið dagaði úrgangurinn uppi á lóð þess, þrátt fyrir að vera félaginu í raun óviðkomandi. Íslenska gámafélagið leitaði til Úrvinnslusjóðs svo að koma mætti plastúrganginum til endanlegrar ráðstöfunar. Var því erindi hafnað.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að koma á fót betra eftirliti með endanlegum afdrifum úrgangs og draga þannig úr líkum á að upp komi alvarleg frávik. Einnig er mikilvægt að fyrir liggja í hvaða ferli skuli vísa þeim frávikum sem upp geta komið, líkt og lýst er hér framar. Frávik við meðhöndlun og ráðstöfun úrgangs vekja jafnframt spurningar um hversu langt framleiðendaábyrgð nær og hvort skýra þurfi það nánar.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að meta hvaða fyrirkomulag hentar best til að tryggja framleiðendaábyrgð hérlendis og skoða kosti og galla þess að færa það nær því sem gert er í nágrannalöndunum, m.a. í ljósi þess hvort fyrirkomulagið eins og það er hér á landi feli í sér ríkari skyldur fyrir íslenska ríkið. Mikilvægt er að tilnefningar fulltrúa til setu í stjórn Úrvinnslusjóðs endurspegli aðkomu og ábyrgð þeirra ólíku aðila sem koma að meðhöndlun úrgangs og þeim verkefnum sem felast í að uppfylla framleiðendaábyrgð og framlengda framleiðendaábyrgð.

3 Markmið og árangur

Í lögum og reglugerðum um meðhöndlun úrgangs má finna markmið sem sett hafa verið um söfnun og endurvinnslu eða endurnýtingu úrgangs. Um er að ræða lágmarksmarkmið sem ber að ná. Þeir vöruflokkar sem hafa skilgreind markmið og Úrvinnslusjóður ber ábyrgð á að séu uppfyllt eru eftirfarandi:



Ekki hafa verið sett töluleg markmið um aðra vöruflokka sem úrvinnslugjald er lagt á, en þá gilda almenn ákvæði um meðhöndlun úrgangs og þá forgangs röðun sem lögð skal til grundvallar við hana. Samkvæmt 8. gr. laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald er heimilt að semja við Úrvinnslusjóð um ráðstafanir til að tryggja úrvinnslu úrgangs vegna svartolíu og veiðarfæra úr gerviefnum og eru þessir vöruflokkar þá undanþegnir gjaldtöku. Innflytjendur bera í slíkum tilvikum sjálfir ábyrgð á að ná endurvinnslumarkmiðum og standa undir kostnaði við endurvinnslu og förgun en stjórn Úrvinnslusjóðs og umhverfis-, orku og loftlagsráðherra skulu staðfesta samningana. Tveir samningar eru í gildi þessu tengdu. Annars vegar við Olíudreifingu ehf. og Skeljung hf., um söfnun og förgun úrgangsolíu og hins vegar við Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi um meðhöndlun veiðarfæraúrgangs úr plastefnum (sjá nánar í köflum 3.5.1 og 3.6).

Allir þjónustu- og ráðstöfunaraðilar eru skyldugir til að halda skýrslur um meðhöndlun og ráðstöfun úrgangs samkvæmt skilmálum Úrvinnslusjóðs. Þeim gögnum er skilað til sjóðsins og eru þau annars vegar grundvöllur að greiðslu endurgjalda frá sjóðnum en hins vegar er þeim skilað til Umhverfisstofnunar sem vinnur upp úr þeim tölfræði um magn, uppruna og ráðstöfun úrgangs, bæði eftir sveitarfélögum og fyrir landið allt. Jafnframt tekur stofnunin saman upplýsingar um hvernig Ísland stendur gagnvart tölulegum markmiðum sem skilgreind eru innan málaflokksins. Upplýsingarnar eru birtar á vef Umhverfisstofnunar og sendar með skýrslum til Hagstofunnar og evrópskra stofnana.

Í stefnu umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsmálum (júní 2021) kemur fram að vísbendingar séu um að fyrirliggjandi gögn gefi ekki nægjanlegar upplýsingar um skiptingu úrgangs milli sveitarfélaga. Upprunaskráning úrgangs sé ekki nægjanlega góð og gæði gagnanna þannig að tölur um endurvinnslu séu ónákvæmar. Úrgangur sem sendur er til endurvinnslustöðvar sé allur talinn endurunnninn þótt vitað sé að í honum séu óhreinindi eða aðskotahlutir sem falla út við frekari meðhöndlun. Umhverfisstofnun hefur sett af stað verkefni til að auka áreiðanleika talna um úrgang og ráðstöfun hans og fékk ráðgjöf frá KPMG til verksins. [Niðurstöður og möguleikar](#) til úrbóta voru kynntar í desember 2021.

Til að fjalla um markmið og árangur Úrvinnslusjóðs nýtti Ríkisendurskoðun sér tölulegar upplýsingar sem birst hafa í ársskýrslum sjóðsins og fékk einnig upplýsingar frá Umhverfisstofnun þar sem við átti. Við gerð þessarar skýrslu komu fram ítrekaðar ábendingar um að gæði og áreiðanleiki talna sem notaðar eru sem grunnur að úrgangstölfræði Íslands séu ófullnægjandi. Dæmi eru um að leiðréttá þurfi úrgangstölfræði afturvirkta. Þannig voru tölur um meðhöndlun plastúrgangs vegna ársins 2019 leiðréttar hjá Umhverfisstofnun vegna ábendinga. Tölur um meðhöndlun raf- og rafeindatækjaúrgangs eru einnig ófullkomnar og þarf að bæta úr.

Þó tölfræði um úrgangsmál sé ekki andlag þessarar úttektar telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að lögð verði aukin áhersla á gæði og áreiðanleika gagna og tölfræði um úrgang. Að því er raunar stefnt í fyrirliggjandi stefnu í úrgangsmálum. Samræma þarf upplýsingar milli þeirra aðila sem fara með úrgangsmál og sannreyna eins og kostur er. Nauðsynlegt er að ráðast í úrbætur í þessum efnum sem fyrst.

3.1 Umbúðir úr pappa, pappír og plasti

Reglugerð nr. 609/1996 um meðferð umbúða og umbúðaúrgangs mælir fyrir um markmið sem sett eru varðandi endurnýtingu og endurvinnslu umbúðaúrgangs. Þar kemur fram að endurvinnsluhlutfall pappa- og pappírumbúða, þ.e. um hversu mikið er endurunnið sem hlutfall af því magni sem sett var á markað, skuli vera 60% og plastumbúða 22,5%. Er þar eingöngu tekið mið af plasti sem er endurunnið í plast.

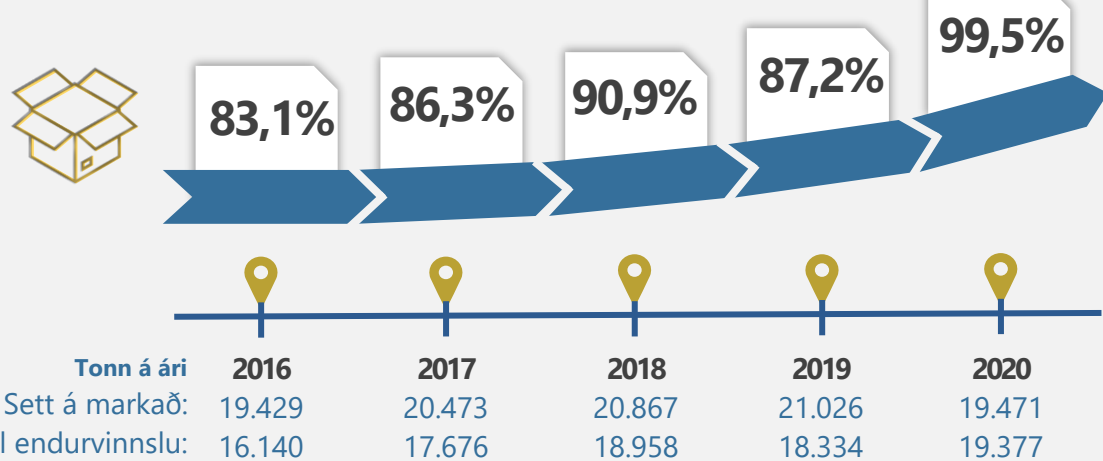
Markmið um

60%

endurvinnslu
pappa- og
pappírumbúða

Samkvæmt upplýsingum frá Úrvinnslusjóði var öllum pappa- og pappírumbúðum sem safnað var ráðstafað til endurvinnslu og hefur endurvinnsluhlutfall verið á bilinu 80–90% undanfarin ár. Á árinu 2020 var u.þ.b. jafn miklu af pappambúðum ráðstafað til endurvinnslu og sett var á markað það ár og endurvinnsluhlutfallið því nálægt 100%. Markmiði um 60% endurvinnsluhlutfall fyrir pappa og pappír hefur því verið náð síðastliðin fimm ár.

Endurvinnsluhlutfall pappa og pappírs 2016–20



Heimild: Úrvinnslusjóður















Alls fengu 18 þjónustuaðilar greitt endurgjald vegna pappaumbúða á árunum 2016–20 og námu heildargreiðslur rúmlega 1,5 ma.kr. Í töflu 3.1 má sjá yfirlit um þá tíu aðila sem fengu mest greitt á tímabilinu en greiðslur til þeirra voru yfir 95% af heildargreiðslum.

Tafla 3.1 Greitt endurgjald vegna pappa- og pappírsumbúða (m.kr.)

	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Íslenska gámafélagið ehf.	69,7	76,8	112,9	105,7	181,4	546,5
SORPA bs.	56,4	56,2	67,3	69,0	92,8	341,7
Terra Umhverfisþjónusta hf.	-	-	-	109,4	160,3	269,7
Gámaþjónustan hf.	65,8	75,2	104,8	-	-	245,8
Gámaþjónusta Norðurlands ehf.	14,2	16,8	19,7	-	-	50,7
Terra Norðurland ehf.	-	-	-	19,6	28,5	48,1
Kubbur ehf.	7,1	3,2	2,5	2,8	4,2	19,8
Flokka ehf.	3,1	2,7	3,9	3,5	4,2	17,4
Gámaþjónusta Vestfjarða ehf.	2,8	2,9	-	-	-	5,7
Sjónarrás ehf.	2,7	2,3	-	-	-	5,0
Aðrir	6,1	3,7	0,7	0,8	0,5	11,8
Heildargreiðslur	227,9	239,8	311,8	310,8	471,9	1.562,2

Heimild: Úrvinnslusjóður

Endurvinnsla á plasti er töluvert flóknari en á pappa þar sem plast er ekki jafn einsleitur flokkur. Plasti er skipt upp í sjö flokka (sjá mynd) sem hafa mismunandi eiginleika til endurvinnslu. Af þeim tegundum sem safnað er til efnisendurvinnslu á heimsvísu eru flokkar 1 (PET) og 2 (HDPE) langoftast endurunir og er endurvinnsluhlutfallið á bilinu 19–85% meðan hlutfallið er að hámarki um 20% í flokki 5 (PP) og 6 (PS).

Flokkar plasts						
						
PET	HDPE	PVC	LDPE	PP	PS	OTHER
						
Gosflöskur, umbúðir fyrir matarolíur og örbylgjuhitaða rétti	Sjampóbrúsar, grænmetis-pokar í verslunum	Matarfilma, bóluplast, plasthúðun á vírum	Innkaupa-pokar, plast-umbúðir á gosflöskukippum, kippuplast	Leikföng, stuðrarar á bíla, húsgögn	Frauðplast, geisladiskahylki, heilbrigðistæki (bakkar, sýnaglös o.fl.)	Nylon, trefjagler, maíspokar, allt annað plast sem ekki fellur í flokka 1-6
Heimild: www.efla.is/blogg/samfelagid/um-endurvinnslu-plasts-og-askoranir-i-medhondlun						

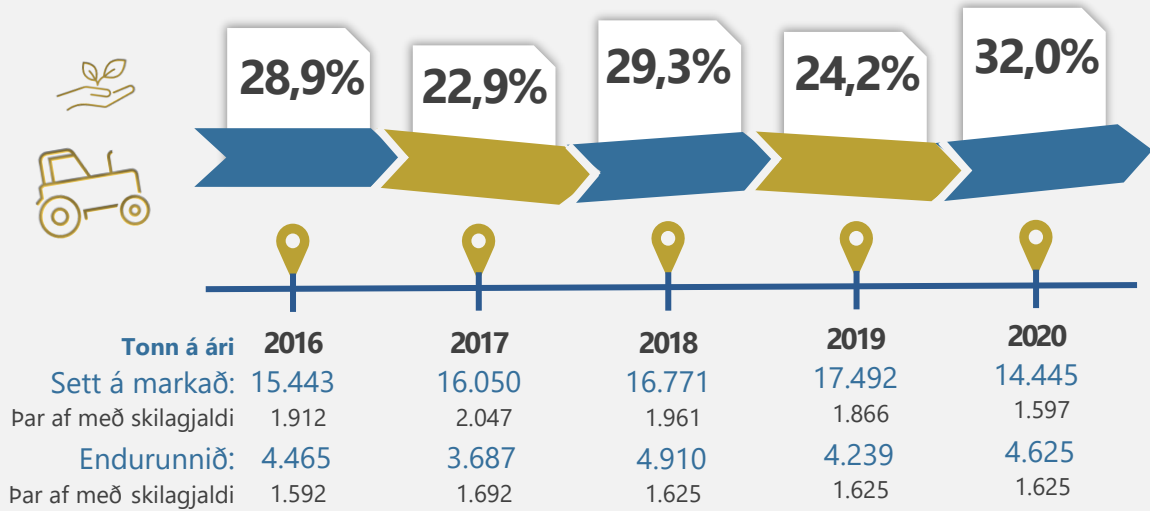
Á Íslandi falla eingöngu plastumbúðir og heyrúlluplast undir lög um úrvinnslugjald en tilteknar einnota plastvörur koma til með að falla þar undir frá og með 1. janúar 2023. Þegar litið er á plastumbúðir sem bera úrvinnslugjald, þ.e. allar umbúðir utan skilagjaldsskyldra plastumbúða, má sjá að endurvinnsluhlutfallið hefur verið í kringum 20% síðastliðin fimm ár. Séu skilagjaldsskyldar umbúðir teknar með við útreikning markmiða er hlutfallið töluvert hærra eða í kringum 30%. Heildarmarkmiðum um endurvinnslu plastumbúða eins og reglugerðir skilgreina hér á landi hefur því verið náð.

Markmið um

22,5%
endurvinnslu
plastumbúða

Endurvinnsluhlutfall plastumbúða og heyrúlluplasts 2016–20*

*plastumbúðir og heyrúlluplast sem bera úrvinnslugjald auk drykkjarvöruumbúða með skilagjaldi



Heimild: Úrvinnslusjóður

Á árunum 2016–20 fengu 19 þjónustuaðilar greitt endurgjald frá Úrvinnslusjóði vegna plastumbúða og námu greiðslur rúmlega 650 m.kr. samtals. Greiðslur vegna heyrúlluplasts runnu til 18 aðila og námu samtals 575 m.kr. Yfirlit um þá tíu aðila sem fengu hæst endurgjöld í hvorum flokki fyrir sig í töflum sem og heildargreiðslur hvers árs má sjá í töflum 3.2 og 3.3.

Tafla 3.2 Greidd endurgjöld vegna plastumbúða (m.kr.)

	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
SORPA bs.	7,8	8,2	136,8	51,4	46,2	250,4
Terra umhverfisþjónusta hf.	-	-	-	61	40,9	101,9
Íslenska gámafélagið ehf.	22,9	7,8	21,6	20,3	27,6	100,2
Gámaþjónusta Norðurlands ehf.	31,2	5,1	38,3	-	-	74,6
Gámaþjónustan hf.	34,1	10,0	13,8	-	-	57,9
Terra Norðurland ehf.	-	-	-	25,7	26,6	52,3
Flokka ehf.	1,5	0,2	1,4	1,3	1,2	5,6
Gámaþjónusta Vestfjarða ehf.	2,9	1,7	-	-	-	4,6
Sjónarás ehf.	1,7	-	-	-	-	1,7
Gámaþjónusta Vesturlands ehf.	0,4	0,8	-	-	-	1,2
Aðrir	1,4	0,6	0,6	0,1	0,5	3,2
Heildargreiðslur	103,9	34,4	212,5	159,8	143,0	653,6

Heimild: Úrvinnslusjóður

Tafla 3.3 Greidd endurgjöld vegna heyrúlluplasts (m.kr.)

	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Íslenska gámafélagið ehf.	21,3	17,2	48,9	31,2	38,7	157,3
Gámaþjónustan hf.	29,9	14,1	42,9	-	-	86,9
Flokka ehf.	15,0	11,2	12,7	16,5	15,2	70,6
Pure North Recycling ehf.	-	-	-	7,6	45,8	53,4
Terra umhverfisþjónusta hf.	-	-	-	27,2	24,6	51,8
Gámastöðin ehf.	14,4	11,1	20,2	3,1	1,9	50,7
Terra Norðurland ehf.	-	-	-	24,5	16,8	41,3
Gámaþjónusta Norðurlands ehf.	14,3	12,1	8,5	-	-	34,9
Gámaþjónusta Vesturlands ehf.	2,7	7,4	-	-	-	10,1
Sorphreinsun Vilhelms Harðarsonar ehf.	2,9	2,4	-	-	-	5,3
Aðrir	6,9	5,1	0,7	0,5	0,2	13,4
Heildargreiðslur	107,4	80,6	133,9	110,6	143,2	575,7

Heimild: Úrvinnslusjóður

3.2 Rafhlöður og rafgeymar

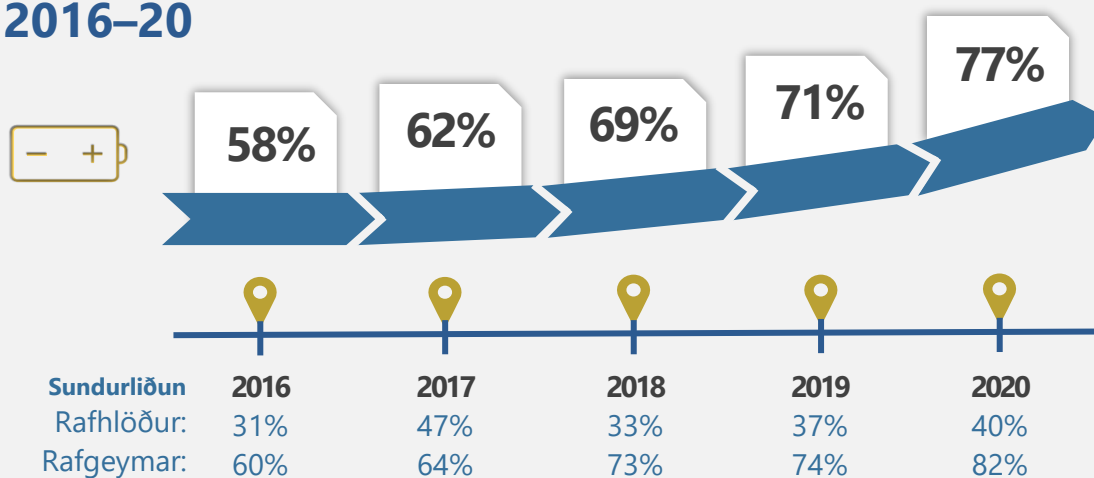
Í reglugerð nr. 1020/2011 um rafhlöður og rafgeyma er kveðið á um að Úrvinnslusjóður nái að lágmarki 65% söfnunarhlutfalli færanlegra rafhlaða og rafgeyma eigi síðar en 26. september 2020. Söfnunarhlutfall hvers árs er hlutfall af því magni sem safnað er á árinu deilt með meðalmagni sem sett var á markað á árinu og næstu tveimur árum þar á undan. Á árinu 2020 var söfnunarhlutfall rafhlaða og rafgeyma um 77% samkvæmt upplýsingum frá Úrvinnslusjóði. Árangurinn er fyrst og fremst til kominn vegna árangurs í söfnun á rafgeymum sem var 82% á árinu 2020 en minni árangur hefur náðst í söfnun rafhlaða.

Markmið um

65%

söfnunarhlutfall

Söfnunarhlutfall rafhlaða og rafgeyma 2016–20



Heimild: Úrvinnslusjóður og Umhverfisstofnun

Alls hafa níu þjónustuaðilar fengið samtals 223 m.kr. endurgjald frá Úrvinnslusjóði vegna meðhöndlunar á rafhlöðum og rafgeymum á tímabilinu 2016–20. Sjá má yfirlit um þá í töflu 3.4.

Tafla 3.4 Greitt endurgjald vegna rafgeyma og rafhlaðna 2016–20 (m. kr.)

	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Terra efnaeyðing hf.	-	-	-	30,3	45,0	75,3
Efnamóttakan hf.	19,5	17,7	20,9	-	-	58,1
Efnarás ehf.	6,3	19,2	10,9	8,0	5,4	49,8
Íslenska gámafélagið ehf.	4,1	4,0	6,0	4,8	6,9	25,8
Hringrás ehf.	-	-	-	1,3	3,6	4,9
Gámaþjónusta Norðurlands ehf.	1,2	1,0	1,1	-	-	3,3
Flokka ehf.	-	0,4	0,8	0,6	0,9	2,7
Terra Norðurland ehf.	-	-	-	0,9	1,6	2,5
Kubbur ehf.	-	-	-	-	1,2	1,2
Heildargreiðslur	31,1	42,3	39,7	45,9	64,6	223,6

Heimild: Úrvinnslusjóður

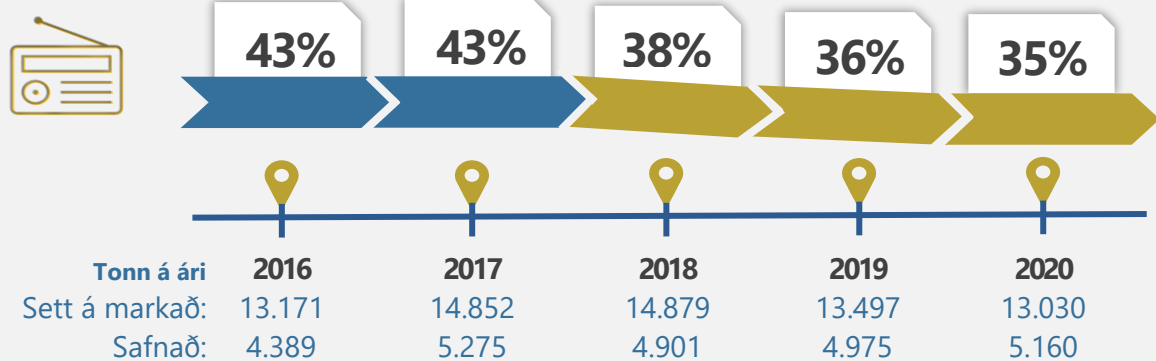
3.3 Raf- og rafeindatæki

Í reglugerð nr. 1061/2018 um raf- og rafeindatækjaúrgang segir að meðhöndla skuli allan raf- og rafeindatækjaúrgang sem safnað er. Sett eru fram markmið um lágmarkssöfnun sem byggir á meðalþyngd þeirra tækja sem sett voru á markað þrjú undangengin ár. Fram til loka árs 2018 var markmiðið að söfnunarhlutfall skyldi vera að lágmarki 45% en frá ársbyrjun 2019 hefur það verið að lágmarki 65%. Reglugerðin kveður jafnframt á um endurnýtingarmarkmið sem eru mismunandi eftir flokkum raftækja. Ekki hefur tekist að ná tilsettu söfnunarhlutfalli fyrir raf- og rafeindatæki undanfarið fimm ár en hlutfallið hefur verið í kringum 40%.

Markmið um
65%
söfnunarhlutfall

Úrvinnslusjóður hefur sett markmið um að auka söfnun raf- og rafeindatækja, m.a. með aukinni fræðslu til almennings um að henda ekki litlum raftækjum og þerum í almennt heimilissorp. Töluvert átak þarf til að ná söfnunarhlutfalli upp í 65% en önnur lönd í Evrópu hafa einnig átt í erfiðleikum með að ná þessum markmiðum.

Söfnunarhlutfall raf- og rafeindatækja 2016–20*



* Söfnunarhlutfall byggir á meðalþyngd þeirra tækja sem sett voru á markað þrjú undangengin ár

Heimild: Úrvinnslusjóður og Umhverfisstofnun

Endurnýtingar- og endurvinnsluhlutfall raftækja reiknast út frá þeim tækjum sem safnast á hverju ári. Enn eru tölur um endurnýtingu og endurvinnslu birtar með fyrirvara af hálfu Úrvinnslusjóðs þar sem upplýsingar frá þjónustuaðilum hafa ekki verið fullnægjandi. Vinna þarf að því að bæta upplýsingagjöf þjónustuaðila vegna raftækja að sögn Úrvinnslusjóðs. Stefnt er að því að sjóðurinn geri auknar kröfur til gagnaskila þjónustuaðila varðandi endurnýtingu og endurvinnslu raftækja og með því muni upplýsingagjöf batna. Niðurstöður ársins 2020 má sjá í töflu 3.5.

Tafla 3.5 Endurnýtingar og endurvinnsluhlutfall raftækja árið 2020

Flokkur raftækja	Endurnýting markmið	Endurnýting raun*	Endurvinnsla markmið	Endurvinnsla raun*
Kælitæki	85%	85%	80%	39%
Skjáiir	80%	75%	70%	56%
Perur	-	67%	80%	0%
Stór tæki	85%	92%	80%	65%
Lítil tæki	75%	119%**	55%	90%
Lítil UT tæki	75%	117%**	55%	82%

*Tölur birtar með fyrirvara

** Dæmi eru um að tölur um endurvinnslu/endurnýtingu fari yfir 100%. Þá hafa komið til meðhöndlunar vörur frá fyrri árum. Þannig verður magn til endurvinnslu/endurnýtingar meira en það magn sem fór á markað árið 2020 og hlutfallið fer þannig yfir 100%.

Heimild: Úrvinnslusjóður

Samkvæmt tölum til bráðabirgða hafa markmið um endurvinnslu og endurnýtingu raftækja náðst í þremur flokkum en töluvert átak þarf að gera til að ná sama árangri fyrir hina þrjá. Þá vekur það athygli að enn sem komið er hafa engar endurvinnsluleiðir verið skráðar fyrir perur. Vinna þarf að því að bæta úr þessu.

Alls fengu 19 þjónustuaðilar samtals 1,2 ma.kr. í endurgjald frá Úrvinnslusjóði á árunum 2016–20 vegna raf- og rafeindatækja. Sjá má yfirlit um þá tíu sem fengu mest greitt í töflu 3.6.

Tafla 3.6 Greitt endurgjald vegna raf- og rafeindatækja (m.kr.)

	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Efnarás ehf.	68,1	102,7	102,9	85,4	96,7	455,8
Efnamóttakan hf.	93,1	88,0	77,3	-	-	258,4
Terra efnaeyðing hf.	-	-	-	115,2	105,7	220,9
Íslenska gámafélagið ehf.	7,4	18,8	33,7	43,5	42,9	146,3
Gámaþjónusta Norðurlands ehf.	12,0	18,8	15,9	-	-	46,7
Terra Norðurland ehf.	-	-	-	13,3	20,3	33,6
Flokka ehf.	-	1,9	2,3	2,5	3,1	9,8
Gámaþjónustan hf.	-	-	7,4	-	-	7,4
Terra Umhverfisþjónusta hf.	-	-	-	4,4	2,2	6,6
Gámaþjónusta Vestfjarða ehf.	1,7	3,2	-	-	-	4,9
Aðrir	3,2	3,3	-	-	3,0	9,5
Heildargreiðslur	185,5	236,7	239,5	264,3	273,9	1.199,9

Heimild: Úrvinnslusjóður

3.4 Úr sér gengin ökutæki

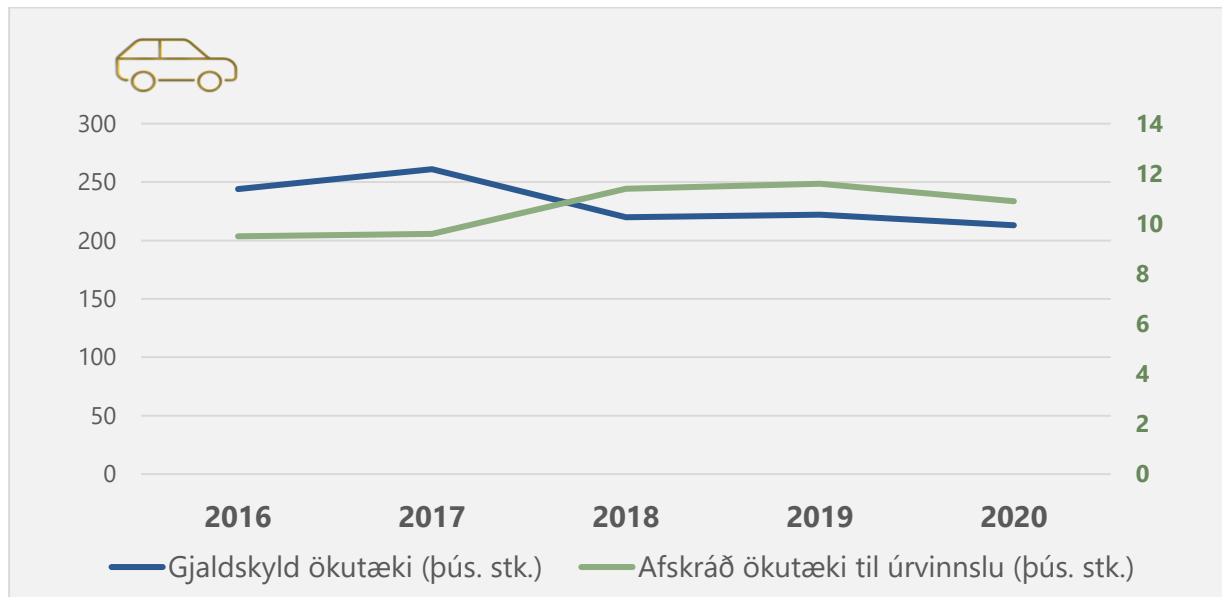
Í reglugerð 737/2004 um meðhöndlun úrgangs kemur fram að endurnotkun og endurnýting úr sér genginna ökutækja skuli vera að lágmarki 95% frá og með 1. janúar 2015. Á sama tíma skuli endurnotkun og endurvinnsla vera að lágmarki 85% af meðalþyngd ökutækis. Umhverfisstofnun ber ábyrgð á að safna upplýsingum um endurvinnslu og endurnýtingu úr sér genginna ökutækja. Mynd 3.7 sýnir þróun í fjölda gjaldskyldra ökutækja tímabilið 2016–20, árangur söfnunar og fjölda ökutækja sem hefur verið ráðstafað til endurvinnslu og Úrvinnslusjóður greitt skilagjald fyrir.

Markmið um

95%

endurnotkunar/
endurnýtingar-
hlutfall

Mynd 3.7 Fjöldi gjaldskyldra ökutækja og afskráðra til úrvinnslu



Heimild: Úrvinnslusjóður

Gjöld Úrvinnslusjóðs tengd ökutækjum eru annars vegar skilagjald, sem síðasti eigandi ökutækis fær þegar það hefur verið afskráð hjá Samgöngustofu, og hins vegar endurgjald sem greitt er til þjónustuaðila sem sjá um móttöku, hreinsun og flutning ökutækjanna. Fjársýsla ríkisins sér alfarið um greiðslu skilagjalds en Úrvinnslusjóður greiðir fast endurgjald fyrir hvert afskráð ökutæki og skiptist það í söfnunarstöðvargjald (750 kr.), móttökustöðvargjald (3.500 kr.) og hreinsunargjald (6.300 kr.). Ofan á það fá þjónustuaðilar greitt flutningsgjald, mishátt eftir landsvæðum.

Úrvinnslusjóður fær upplýsingar frá Fjársýslunni um útgreiðslu skilagjalds og sendir til Samgöngustofu sem keyrir saman við sín gögn. Úr verður skýrsla með upplýsingum um hvaða þjónustuaðili tók á móti hvaða ökutæki. Úrvinnslusjóður greiðir Samgöngustofu umsýslugjald (850 kr.) á hvert ökutæki sem er afskráð.

Við greiðslu á föstu endurgjaldi styðst Úrvinnslusjóður við skýrslu frá Samgöngustofu. Ekki er byggt á gögnum þjónustuaðila í því sambandi. Með því móti er tryggt að einungis er greitt endurgjald einu sinni fyrir hvert ökutæki.

Sveitarfélög gera samninga við þjónustuaðila um söfnun, móttöku og hreinsun ökutækja. Úrvinnslusjóður greiðir þeim sama endurgjald og lýst er hér að framan og sjá sveitarfélögin sjálf um að gera upp við þjónustuaðilana.

Á tímabilinu 2016–20 námu greiðslur Úrvinnslusjóðs vegna ökutækja um 1,4 ma.kr. Þar af 1 ma.kr. vegna skilagjalds og rúmar 400 m.kr. vegna endurgjalda til þjónustuaðila. Sjá má yfirlit um skilagjaldið og þá níu aðila sem fengu hæstu greiðslur vegna ökutækja í töflu 3.8.

Tafla 3.8 Greitt endurgjald vegna úr sér genginna ökutækja (m.kr.)

	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Skilagjald	131,6	190,9	228,7	233,5	219,7	1.004,4
Vaka hf., björgunarfélag	11,4	15,8	17,5	26,2	21,9	92,8
Fura ehf.	7,4	14,2	16,6	17,9	14,7	70,8
Hringrás ehf.	-	-	-	14,4	22,7	37,1
Frumherji hf.	3,0	4,2	4,9	4,9	5,2	22,2
Netpartar ehf.	0,5	4,0	2,5	8,5	4,2	19,7
Eyjafjarðarsveit	3,0	2,3	3,7	4,2	2,9	16,1
Hringrás hf.	3,1	2,8	6,7	-	-	12,6
Akraneskaupstaður	0,9	1,2	2,5	3,1	2,4	10,1
Aðalskoðun hf.	1,3	2,0	2,7	2,3	1,8	10,1
Aðrir	11,9	17,8	21,0	26,5	34,3	111,5
Heildargreiðslur	174,1	255,2	306,8	341,5	329,8	1.407,4

Heimild: Úrvinnslusjóður

3.5 Aðrir vörflokkar

Úrvinnslusjóður heldur sérstaklega utan um alla vörflokka með álögðum úrvinnslugjöldum óháð því hvort sett hafi verið markmið um söfnun og endurvinnslu/endurnýtingu eða ekki. Á hverju ári birtir sjóðurinn ársskýrslu þar sem fram koma upplýsingar um rekstur vörflokkanna og upplýsingar um söfnun og ráðstöfun þeirra. Nálgast má þessar skýrslur á [heimasíðu sjóðsins](#). Ríkisendurskoðun vísar til þessara skýrslna varðandi nánari upplýsingar en telur rétt að fjalla sérstaklega um olíuvörur og hjólbarða sem eru meðal stærstu vörflokkanna og sameiginlega um málningu og önnur spilliefni.

3.5.1 Olíuvörur

Úrvinnslusjóður hefur gert þjónustusamning við Olíudreifingu ehf. og Skeljung hf., um söfnun og förgun úrgangsolíu sem fellur til hér á landi. Samkvæmt honum greiðir sjóðurinn fyrir flutning og ráðstöfun olíunnar. Þjónustuaðilar skulu halda skrá um magn og ráðstöfun og afhenda Úrvinnslusjóði staðfestingu á afhendingu til viðurkenndrar ráðstöfunar. Fram til maí 2019 var einnig í gildi sérstakur samningur við seljendur svartolíu sem sáu um og greiddu fyrir úrvinnslu úrgangans og var hún þá undanþegin úrvinnslugjaldi. Frá þeim tíma hefur Úrvinnslusjóður greitt endurgjald fyrir svartolíu samkvæmt verðskrá sem aðrir þjónustuaðilar fá einnig greitt eftir.

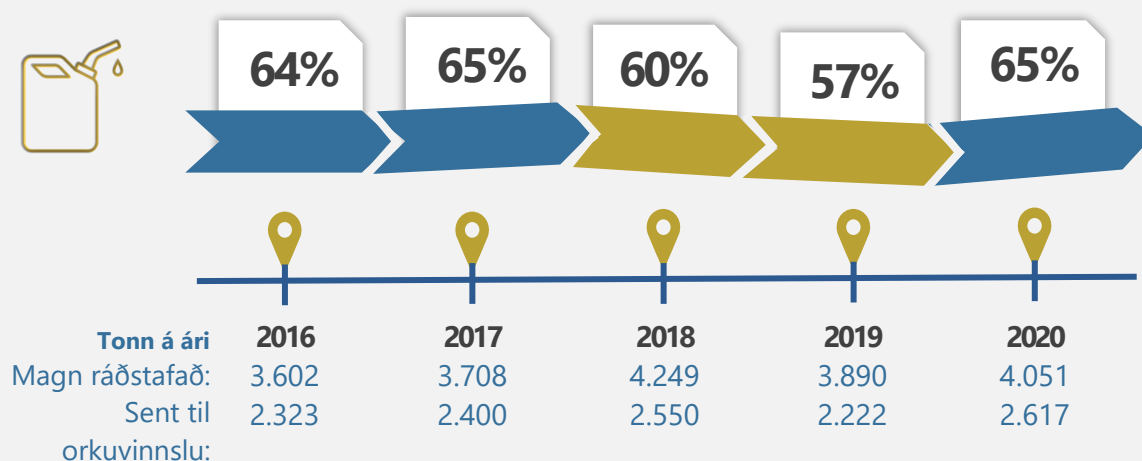
Heildarendurgjald fyrir ráðstöfun olíuvara nam um 812 m.kr. á árunum 2016–20. Í töflu 3.9 má sjá yfirlit um þá sem fengu greiðslur á þessu tímabili en það voru alls átta aðilar. Skeljungur og Olíudreifing standa saman að þjónustusamningi við Úrvinnslusjóð og tekur sá fyrrnefndi við greiðslum vegna hans.

Tafla 3.9 Greiðslur vegna flutnings og ráðstöfunar úrgangsolíu (m. kr.)

	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Skeljungur hf.	124,4	127,7	144,2	124,4	173,6	694,3
Efnamóttakan hf.	16,2	13,8	12,7	-	-	42,7
Íslenska gámafélagið ehf.	1,2	0,4	15,4	7,3	9,0	33,3
Terra Efnaeyðing hf.	-	-	-	12,6	12,4	25,0
Efnarás ehf.	2,4	1,2	1,8	0,8	-	6,2
Gámaþjónusta Norðurlands ehf.	1,7	0,9	1,9	-	-	4,5
Terra Norðurland ehf.	-	-	-	1,2	1,8	3,0
Flokka ehf.	-	0,9	0,8	0,5	0,6	2,8
Heildargreiðslur	145,9	144,9	176,8	146,8	197,4	811,8

Heimild: Úrvinnslusjóður

Meðhöndlun úrgangsolíu 2016–20



Heimild: Úrvinnslusjóður

Algengasta ráðstöfunarleið fyrir olíuúrgang er endurnýting með orkuvinnslu. Um er að ræða annars vegar útflutning til olíuhreinsunarfyrtækja í Evrópu og hins vegar framleiðslu Olíudreifingar á eldsneyti úr úrgangsolíu sem er hreinsuð og síuð og síðar seld sem verksmiðjuolía, uppfylli hún [skilyrði](#) Umhverfisstofnunar. Um 4.000 tonnum er safnað og komið til meðhöndlunar árlega samkvæmt upplýsingum frá Úrvinnslusjóði.

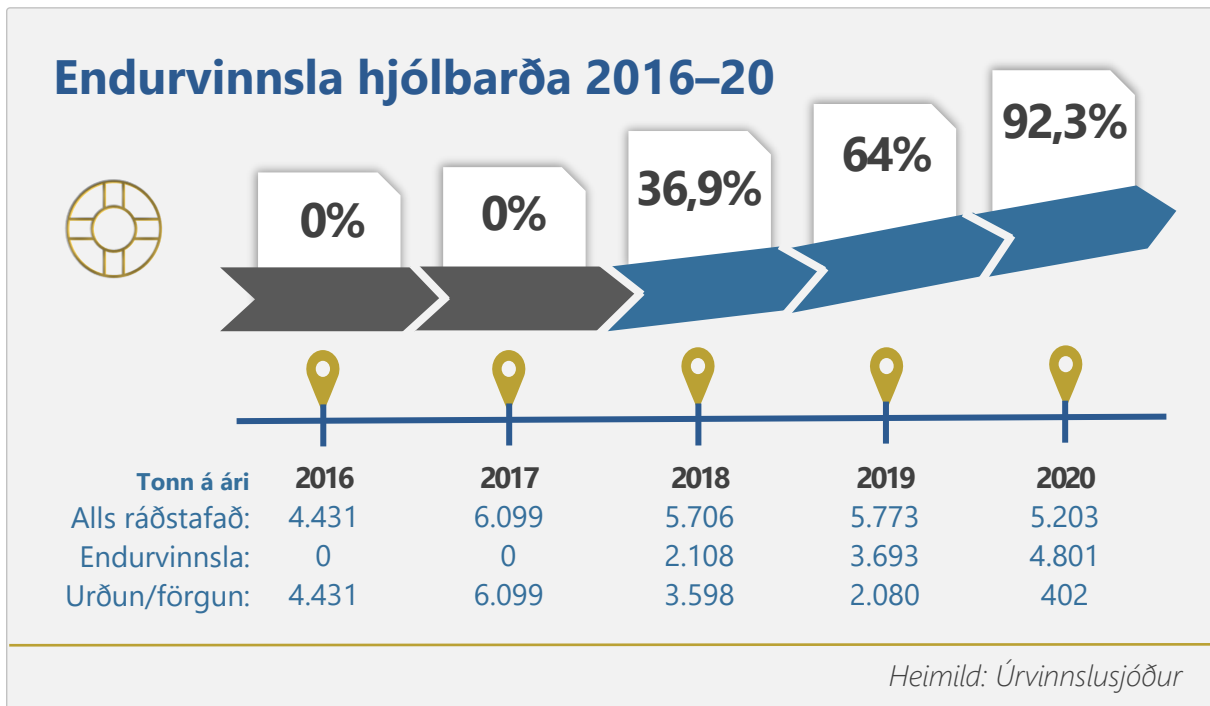
3.5.2 Hjólbarðar

Úrvinnsla hjólbarða hefur verið í töluverðri þróun undanfarin ár og unnið hefur verið að því að auka hlutfall endurvinnslu. Almenn gildir að urðun hjólbarða er bönnuð en reglugerð um urðun úrgangs heimilar þó undanþágu vegna mjög stórra hjólbarða sem eru með þvermál meira en 1,4 m. Þá hefur verið heimilt að nýta hjólbarða sem stoð og byggingarefni á urðunarstað. Hæst endurgjald er greitt fyrir endurvinnslu en minnst fyrir urðun með undanþágu.

Um 27.000 tonnum af hjólbörðum hefur verið ráðstafað á árunum 2016–20. Endurvinnsla hefur aukist mikið og var á árinu 2020 megin ráðstöfunarleiðin samkvæmt upplýsingum frá Úrvinnslusjóði. Að sama skapi hefur nýting hjólbarða sem byggingarefni á urðunarstað farið úr um 6.000 tonnum niður í 385 tonn á tímabilinu.

Holland
er algengasti ákvörðunarstaður
hjólbarda frá Íslandi til
endurvinnslu

Í febrúar 2022 ákvað stjórn Úrvinnslusjóðs að hætta að greiða endurgjald vegna nýtingar hjólbarða sem stoðefni á urðunarstöðum í því skyni að stuðla enn frekar að endurvinnslu þeirra. Um leið hækkaði endurgjald tengt endurvinnslu vegna aukins kostnaðar við meðhöndlun og flutning. Nú er eingöngu greitt endurgjald vegna endurvinnslu, urðunar með undanþágu og vegna förgunar með brennslu hjá brennslustöðinni Kólku.



Heildar endurgjald til alls sextán þjónustuaðila vegna meðhöndlunar á hjólbörðum var rúmlega 1,5 ma.kr. á árunum 2016–20. Sjá má yfirlit yfir þá tíu aðila sem fengu hæst endurgjöld á tímabilinu í töflu 3.10.

Tafla 3.10 Greitt endurgjald vegna hjólbarða 2016-20 (m.kr.)

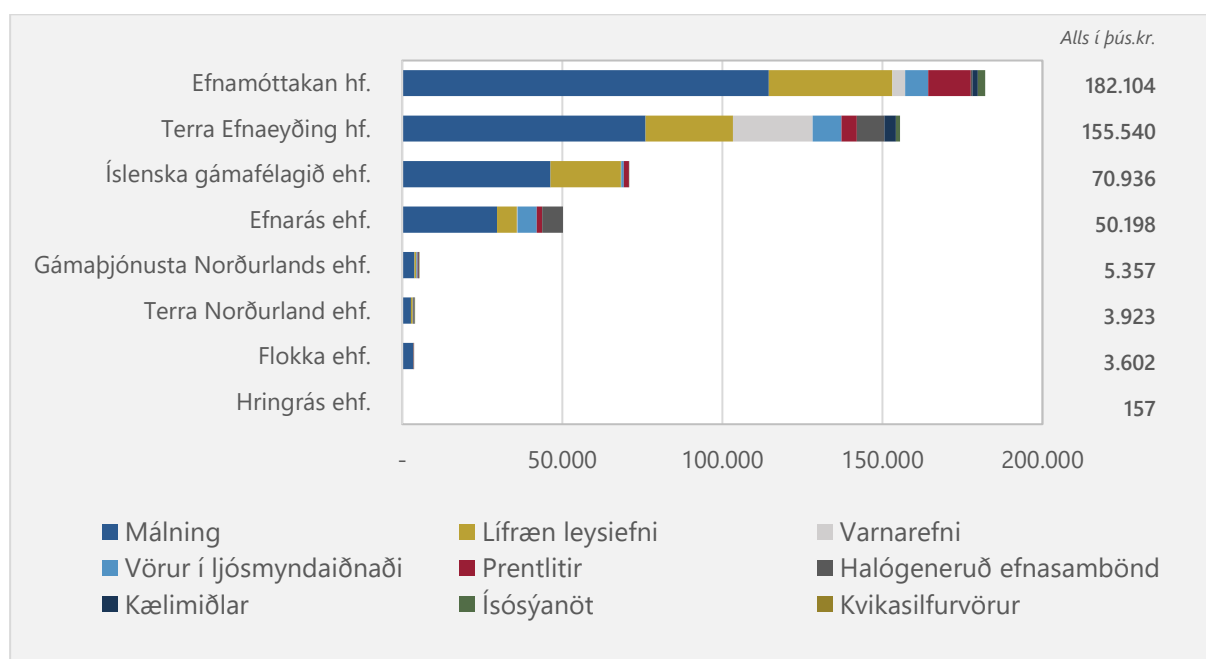
	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Hringrás hf.	139,9	177,1	223,4	-	-	540,4
Hringrás ehf.	-	-	-	206,4	260,6	467,0
Fura ehf.	59,2	87,4	106,7	117,7	23,2	394,2
Íslenska gámafélagið ehf.	0,6	2,2	5,4	16,4	74,5	99,1
Flokka ehf.	1,1	0,8	0,8	6,6	7,6	16,9
Gúmmívinnslan ehf.	12,1	4,1	-	-	-	16,2
Gámaþjónustan hf.	0,5	0,5	3,5	-	-	4,5
Terra umhverfisþjónusta ehf.	-	-	-	3,6	0,8	4,4
Efnamóttakan hf.	1,6	-	1,2	-	-	2,8
Gámaþjónusta Vestfjarða ehf.	0,3	2,3	-	-	-	2,6
Aðrir	1,4	1,7	-	0,8	3,8	7,7
Heildargreiðslur	216,7	276,1	341,0	351,5	370,5	1.555,9

Heimild: Úrvinnslusjóður

3.5.3 Málning og spilliefni

Hér að framan hefur verið fjallað um stærstu úrgangsflokkana sem falla undir lög um úrvinnslugjald. Aðrir eru minni umfangs. Um er að ræða málningu, leysiefni, varnarefni, vörur í ljósmyndaiðnaði, prentlitir, halógeneruð efnasambönd, kælimiðla, ísósýanöt og kvikasilfurvörur. Flestum þessara efna sem er safnað er ráðstafað til eyðingar/förgunar í brennslustöðvum hér á landi eða erlendis. Heildarendurgjald fyrir þessa flokka á árunum 2016–20 var um 472 m.kr. Þar af var endurgjald vegna málningar um 276 m.kr. Sjá má yfirlit yfir greiðslur til þjónustuaðila eftir málaflokkum á mynd 3.11.

Mynd 3.11 Endurgjöld til fyrirtækja vegna málningar og annarra spilliefna 2016–20



Heimild: Úrvinnslusjóður

3.6 Veiðarfærasamningur

Úrvinnslusjóður og Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) hafa um árabíl haft með sér samning um meðhöndlun veiðarfæraúrgangs úr gerviefnum í samræmi við 3. mgr. 8. gr. laga um úrvinnslugjald. Með samningnum eru veiðarfæri úr gerviefnum undanþegin úrvinnslugjaldi en SFS skuldbinda sig til að reka móttökustöð fyrir slíkan úrgang eða semja við þriðja aðila um reksturinn. Markmið samningsins er að koma í veg fyrir mengun af völdum úrgangsveiðarfæra úr gerviefnum með því að auka skil, draga úr magni úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar og hvetja til endurnýtingar. SFS ber að senda Úrvinnslusjóði árlega upplýsingar um magn úrgangs sem fellur til og ráðstöfun hans ásamt staðfestingu frá ráðstöfunaraðila. Upplýsingum um magn skal skipta upp eftir uppruna, tímabili sem hann fellur til, gerð veiðarfæra og skal tilgreina hvaða tegundir og magn fara í endurvinnslu, aðra endurnýtingu og förgun.

Samkvæmt upplýsingum frá SFS hafa þau einungis haldið utan um tölur vegna veiðarfæraúrgangs sem hefur komið til móttöku á vegum samtakanna. Allur sá úrgangur hefur farið flokk- aður beint til endurvinnsluaðila erlendis en samkvæmt Úrvinnslusjóði er honum ráðstafað í endurvinnslu til þriggja mismunandi aðila í Litháen, Noregi og Danmörku.

SFS heldur ekki sérstaklega utan um veiðarfæraúrgang sem ekki er endurvinnsluhæfur, fellur ekki undir samninginn eða af öðrum ástæðum kemur ekki inn til móttöku á vegum SFS. Ríkis- endurskoðun leitaði því til Umhverfisstofnunar í þeim tilgangi að fá upplýsingar um magn og ráðstöfun þess hluta. Í tölum Umhverfisstofnunar er ekki gerður greinarmunur á veiðarfæra- úrgangi sem fellur innan eða utan veiðarfærasamnings, þ.e. hvort um sé að ræða veiðarfæri úr gerviefnum eða ekki.

Í samningi SFS við Úrvinnslusjóð frá árinu 2005 var áætlað að árlega falli til um 1.100 tonn af veiðarfæraúrgangi úr gerviefnum á ári. Markmið samningsins var að minnst 60% þess magns skyldi endurunnið. Magnið var ekki endurmetið á samningstímanum. Í töflu 3.12 má sjá yfirlit yfir það magn sem safnað hefur verið samkvæmt samningnum og endurvinnsluhlutfall í sam- ræmi við markmiðin. Einnig er að finna upplýsingar um magn veiðarfæraúrgangs sem tilkynnt var í gegnum gagnasöfnun Umhverfisstofnunar um úrgangstölfraði.

Tafla 3.12 Ráðstöfun veiðarfæraúrgangs

	2016	2017	2018	2019	2020
Magn til endurvinnslu skv. samningi (tonn)	1.090	1.022	975	758	526
Endurvinnsluhlutfall af 1.100 tonnum skv. samningi	99%	93%	89%	69%	48%
Magn til urðunar (tonn)*	1.045	641	935	1.000	1.157

*Upplýsingar frá SFS og Umhverfisstofnun

Heimild: Úrvinnslusjóður og Umhverfisstofnun

Athygli vekur að það magn sem skráð er í gangagrunnum Umhverfisstofnunar sem veiðarfæra- úrgangur er 4.778 tonn á árunum 2016–20. SFS hefur á grundvelli veiðarfærasamningsins safnað 4.371 tonni af veiðarfærum úr gerviefnum á sama tímabili. Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun er magn veiðarfæraúrgangs talið þannig að urðunarstaðir skrá mótttekið magn beint í gagnagátt Umhverfisstofnunar. Hins vegar getur veiðarfæraúrgangur einnig farið til ráðstöfunar með öðrum rekstrarúrgangi og því gæti magnið hugsanlega verið meira. Ekki er hægt að fullyrða að hér sé um að ræða úrgang sem ætti að falla undir veiðarfærasamninginn

og eins er rétt að benda á að umræddur úrgangur gæti innihaldið ýmiss konar aukahluti s.s. gúmmí, festingar, víra, málma eða annan óskyldan úrgang sem gæti skekkt magntölur.

Til bóta væri að Umhverfisstofnun safnaði og miðlaði sundurliðuðum gögnum. Þannig yrðu birtar með skýrum hætti upplýsingar um söfnun og ráðstöfun veiðarfæraúrgangs sem inniheldur plast, veiðarfæraúrgangs sem ekki inniheldur plast sem og heildarmagn, með tilliti til þess sem fellur undir veiðarfærasamninginn og þar með Úrvinnslusjóð.

Dregið hefur úr því magni veiðarfæra úr gerviefnum sem sent hefur verið til endurvinnslu í samræmi við veiðarfærasamninginn á undanförunum árum. Samkvæmt upplýsingum Úrvinnslusjóðs hefur endurvinnslumarkaður með PA plast (nylon), sem er aðalefni veiðarfæra, verið erfiður meðan Covid 19 faraldur gekk yfir. Endurspeglast það m.a. í helmingsminnkun þess magns sem fór til endurvinnslu árið 2020 samanborið við árið 2017.

Í október 2021 gerðu Úrvinnslusjóður og SFS með sér nýjan samning um ráðstafanir til að tryggja úrvinnslu úrgangs veiðarfæra sem innihalda plast. Í nýja veiðarfærasamningnum er stefnt að 80% söfnunarhlutfalli veiðarfæraúrgangs sem fellur undir samninginn, þar af fari 80% til endurvinnslu eða annarrar endurnýtingar. Samkvæmt upplýsingum frá SFS var gert ráð fyrir töluverðri breytingu á söfnun og móttöku veiðarfæraúrgangs sem inniheldur plast, þar sem honum verður framvegis öllum beint til móttökustöðva og skráður þar með kerfisbundnum hætti bæði inn og út. Með þessu fyrirkomulagi ættu upplýsingar um söfnun og ráðstöfun veiðarfæraúrgangs að verða nákvæmari.

Í samræmi við lög um úrvinnslugjald sendi Úrvinnslusjóður nýjan veiðarfærasamning til staðfestingar til ráðherra þann 29. október 2021. Var því jafnframt beint til ráðuneytisins að það tæki til skoðunar hvort fella þurfi samninginn undir sjálfsmatskerfi 15. gr. samkeppnislaga. Í umsögn Umhverfisstofnunar um samninginn kemur fram að stofnunin telji hann ekki þjóna markmiðum laga um úrvinnslugjald og forsendur fyrir undanþáguákvæði 3. mgr. 8. gr. laga um úrvinnslugjald séu ekki uppfylltar. Ekki sé skýrt hvað falli undir samninginn og því hætta á að hluti veiðarfæra eða heil veiðarfæri yrðu skilin eftir án skýrrar úrvinnsluleiðar. Þá telur stofnunin að skýra þurfi þann kostnað sem fallið geti á handhafa þess veiðarfæraúrgangs sem ekki stenst móttökuskilmála. Loks þurfi að skýra hvernig framlengd framleiðendaábyrgð sé tryggð þannig að enginn kostnaður falli á sveitarfélög og/eða hafnir við móttöku og flutning frá höfn til úrvinnslu, vegna þess veiðarfæraúrgagns sem fellur undir samninginn. Umhverfisstofnun telur rétt að samningurinn verði tímabundinn að hámarki til fimm ára.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá ráðuneyti um stöðu nýs veiðarfærasamnings. Frá því að samningurinn barst ráðuneyti til staðfestingar hefur það unnið að upplýsingasöfnun. Fundað hefur verið með fulltrúum Umhverfisstofnunar vegna ábendinga sem fram komu í umsögn stofnunarinnar, sem og fulltrúum SFS og Sambandi íslenskra sveitarfélaga en samningurinn var ekki samþykktur af öllum aðilum sem tilnefna fulltrúa í stjórn Úrvinnslusjóðs. Þá hafa fulltrúar ráðuneytis og ráðherra fengið sérstaka kynningu á samningnum frá SFS. Vísar ráðuneytið til upplýsinga frá SFS þar sem fram kemur að samningurinn verði væntanlega tekinn upp aftur innan stjórnar Úrvinnslusjóðs. Gert er ráð fyrir að í kjölfar þess verði samningurinn tekinn endanlega til afgreiðslu í ráðuneytinu.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að ráðuneytið taki afstöðu til þeirra ábendinga sem fram hafa komið, m.a. í umsögn Umhverfisstofnunar, og lúta að spurningum hvort samningurinn sé til þess fallinn að uppfylla markmið laga um úrvinnslugjald eða hvort ganga þurfi lengra en nú er gert.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is