

RÍKISENDURSKOÐUN

Eftirfylgni: Úrvinnslusjóður



September 2026

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Lykilupplýsingar.....	4
Niðurstöður og samantekt.....	6
1 Eftirfylgni með ábendingum	8
1.1 Styrkja þarf starfsemi Úrvinnslusjóðs.....	8
1.2 Bæta þarf eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds	9
1.3 Endurskoða þarf tollskrá.....	11
1.4 Sannreyna þarf endanleg afdrif úrgangs.....	11
1.5 Stuðla þarf að aukinni endurvinnslu innanlands	13
1.6 Efla þarf stuðning ráðuneytis og eyða ágreiningi	14

Inngangur

Í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila fylgir Ríkisendurskoðun eftir niðurstöðum stjórnsluúttekta sinna eftir því sem við á, sbr. 9. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tilgangur slíkrar eftirfylgni er að kanna hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við ábendingum og tillögum Ríkisendurskoðunar og hvort þeir annmarkar sem úttektir hafa leitt í ljós séu enn til staðar.

Með þessari skýrslu gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir eftirfylgni með þeim niðurstöðum og ábendingum sem settar voru fram í skýrslunni [Úrvinnslusjóður – stjórnsluúttekt](#) (ágúst 2022). Sú skýrsla var unnin á grundvelli beiðni frá Alþingi, sbr. [pskj. 1528 á 151. löggjafarþingi](#). Með beiðninni var óskað eftir að fjallað yrði m.a. um:

- ✓ Ársskýrslur sjóðsins, 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 hvernig staðið er að endurvinnslu hjá viðtakendum greiðslna.
- ✓ Hvort Úrvinnslusjóður fylgi því eftir með öðrum hætti að allar greiðslur úr sjóðnum hafi verið í samræmi við ráðstöfun og þau lögmætu markmið sem að er stefnt, með það að markmiði að koma í veg fyrir ofgreiðslur úr sjóðnum.

Auk þessara þátta ákvað Ríkisendurskoðun að skoða sérstaklega meðferð plastúrgangs og hvernig Úrvinnslusjóði miðaði við að ná tölulegum markmiðum um söfnun og endurvinnslu eða endurnýtingu úrgangs sem tilgreind eru í lögum og reglugerðum.

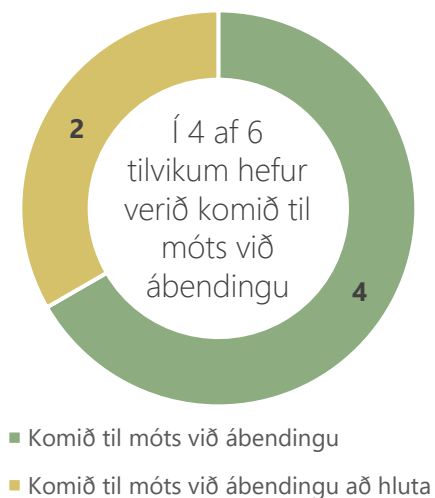
Embættið setti fram sex ábendingar í skýrslu sinni árið 2022. Þrjár sneru að atriðum á ábyrgðarsviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, fimm að atriðum á ábyrgðarsviði Úrvinnslusjóðs og tvær að atriðum á ábyrgðarsviði Skattsins. Styrkja þyrfti starfsemi Úrvinnslusjóðs, bæta eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds og endurskoða tollskrá. Sannreyna þyrfti afdrif úrgangs sem sendur væri til endurvinnslu og stuðla að aukinni endurvinnslu innanlands. Þá þyrfti umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneyti að veita stjórn Úrvinnslusjóðs meiri stuðning og aðhald auk þess að leggja aukna áherslu á gæði og áreiðanleika gagna um úrgangsmál og endurvinnslu.

Niðurstöður og ábendingar Ríkisendurskoðunar voru kynntar fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis í ágúst 2022. Málið var tekið til umfjöllunar af umhverfis- og samgöngunefnd í september sama ár. Hvorug þessara nefnda hafa skilað álit vegna málsins. Var það síðast til umfjöllunar á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í mars 2024.

Ríkisendurskoðun kallaði eftir upplýsingum frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, Úrvinnslusjóði og Skattinum í lok árs 2024, í nóvember 2025 og í upphafi árs 2026. Ríkisendurskoðun þakkar viðkomandi aðilum fyrir veittar upplýsingar og aðstoð við úttektina.

Lykilupplýsingar

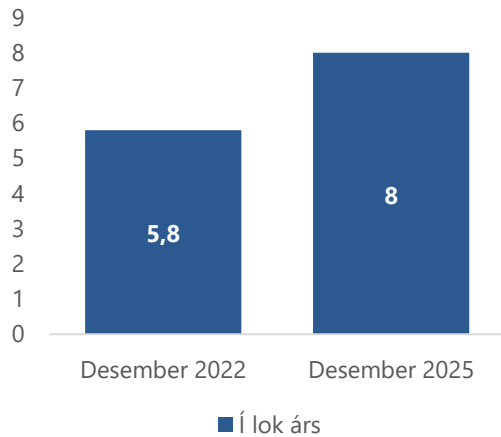
Sex ábendingar vegna atriða á ábyrgðarsviðum Úrvinnslusjóðs, Skattsins og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis



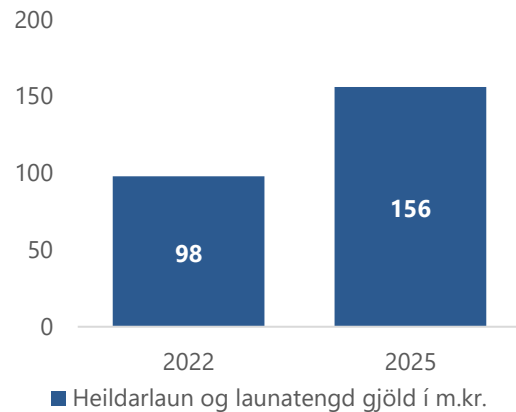
Starfsemi Úrvinnslusjóðs hefur verið styrkt, stöðugildum fjölgað og bæði miðlun og greining upplýsinga aukin. Yfirsýn um afdrif þess úrgangs sem er fluttur úr landi til endurvinnslu hefur batnað. Endurvinnsla innanlands hefur aukist. Það eru enn tækifæri til að bæta eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds, sem og að efla samstarf milli sjóðsins, Skattsins og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.

Yfirlit um helstu breytingar á starfsemi Úrvinnslusjóðs frá 2022 til 2025

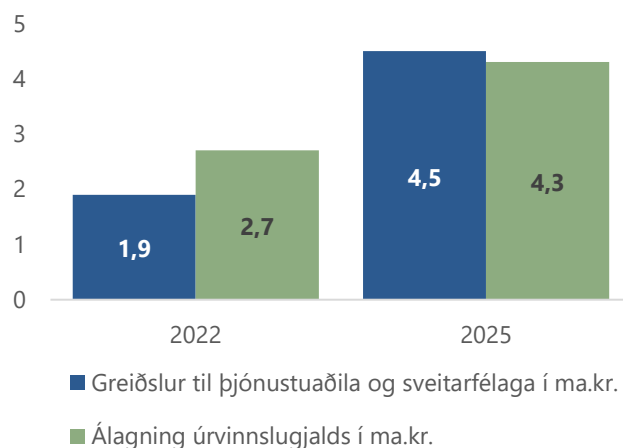
Stöðugildi



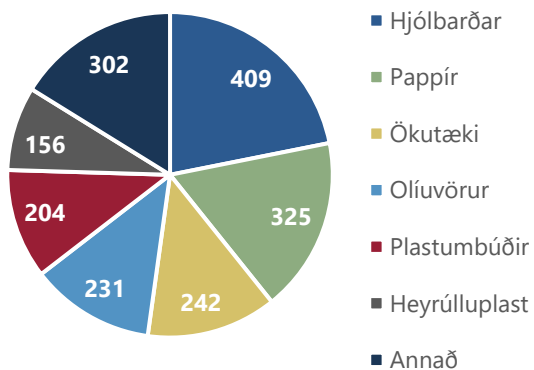
Laun og tengd gjöld



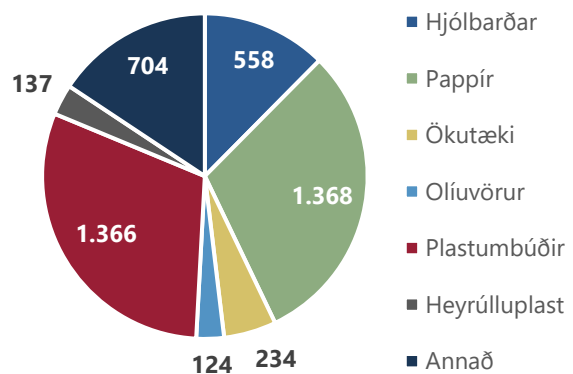
Úrvinnslugjald og greiðslur



Greiðslur eftir vöruflokkum í m.kr. árið 2022



Greiðslur eftir vöruflokkum í m.kr. árið 2025



Heimild: Vefur Úrvinnslusjóðs (www.urvinnslusjodur.is)

Niðurstöður og samantekt

Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar, [Úrvinnslusjóður](#) (2022) kom fram að styrkja þyrfti starfsemi sjóðsins á flestum sviðum. Efla þyrfti mannauð, yfirfara verkferla, bæta eftirlit með úrvinnsluaðilum og ráðstöfun úrgangs og endurskoða upplýsingakerfi. Þá þyrfti að bæta samskipti og upplýsingagjöf gagnvart stjórn sjóðsins, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og hagsmunaaðilum.

Ísland hefur þá sérstöðu að úrvinnslugjald er innheimt sem skattur, hvort sem um er að ræða innflutta vöru eða innlenda framleiðslu. Gjaldið rennur í ríkissjóð og er Úrvinnslusjóði veitt fé samkvæmt fjárlögum á grundvelli áætlunar um innheimtu gjaldsins. Sjóðurinn greiðir svo fyrir úrvinnslu og meðhöndlun úrgangs samkvæmt samningum við þjónustuaðila.

Úrvinnslusjóður hefur verið styrktur

Á síðustu þremur árum hafa orðið margvíslegar breytingar á starfsemi Úrvinnslusjóðs. Ný stjórn og nýr framkvæmdastjóri tóku til starfa stuttu eftir úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2022. Unnið hefur verið markvisst að úrbótum í samræmi við áætlun sem sjóðurinn setti fram í kjölfar úttektarinnar og starfsemin styrkt, m.a. með fjölgun starfsfólks, nýrri stefnumótun, uppfærslu á verkferlum og innleiðingu gæðastjórnkerfis. Þá hefur verið unnið að því að auka aðgengi að upplýsingum og tölfræði í tengslum við starfsemi sjóðsins, m.a. með birtingu mælaborðs á vef hans.

Eftirlit með innheimtu takmarkað

Litlar sem engar breytingar hafa orðið á eftirliti með innheimtu úrvinnslugjalds sem er á forræði Skattsins. Samráð milli Úrvinnslusjóðs, Skattsins, fjármála- og efnahagsráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, sem komið var á sem viðbragð við ábendingu Ríkisendurskoðunar um bætt eftirlit, hefur ekki verið nægjanlega virkt. Aðilarnir hafa einungis fundað tvisvar sinnum frá því úttektin kom út, þ.e. á árunum 2024 og 2026. Ekkert rauntímaeftirlit er með innlendum framleiðendum af hálfu Skattsins og upplýsingagjöf milli Skattsins og Úrvinnslusjóðs vegna þeirra er brotkennd. Mikilvægt er að bæta úr þessu og efla bæði samráð og samskipti.

Endurskoðun tollskrár hefur gengið vel

Samstarf Skattsins og Úrvinnslusjóðs vegna endurskoðunar á tollskrá hefur gengið vel og fá óskir Úrvinnslusjóðs um breytingar á tollskrá forgang hjá Skattinum. Þá hefur verið lögð vinna í að halda við aukum við lög um úrvinnslugjald uppfærðum með hliðsjón af breytingum sem gerðar eru á tollskrá með reglubundnum hætti.

Bætt eftirfylgni með afdrifum úrgangs

Með skýrari samningum við þjónustuaðila sína hefur Úrvinnslusjóður bætt eftirfylgni sína með afdrifum úrgangs sem eru sannreynð eftir því sem frekast er unnt. Mikilvægt er að Úrvinnslusjóður leggi áfram metnað í að gera skýra samninga og halda áfram rakningu á afdrifum þess úrgangs sem fer úr landi.

Aukinn stuðningur við endurvinnslu innanlands

Úrvinnslusjóður hefur leitað leiða til að styðja við aukna endurvinnslu innanlands, m.a. með flutningsjöfnun og hærra endurgjaldi til þjónustuaðila sem ráðstafa sínum úrgangi innanlands. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti hefur sömuleiðis leitast við að finna leiðir til að auka innlenda endurvinnslu. Ráðuneytið á þó enn eftir að skera úr um hvort stuðningur Úrvinnslusjóðs við innlenda endurvinnslu með hækkun endurgjalda sé tilkynningaskyld til Eftirlitsstofnunar EFTA eða hvort breyta þurfi lögum. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ráðuneytið vinni markvisst að úrlausn málsins.

Tækifæri til að auka samráð og stuðning milli ráðuneytis umhverfismála og sjóðsins

Stuðningur umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis við stjórn og starfsemi Úrvinnslusjóðs felst fyrst og fremst í reglubundnum samráðsfundum þar sem leitast er við að fara yfir mál sem koma upp í starfsemi sjóðsins. Við eftirfylgni kom fram að Úrvinnslusjóður saknaði meira frumkvæðis frá ráðuneytinu varðandi fundina, sem og samráðs vegna innleiðinga Evrópureglugerða sem varða starfsemi sjóðsins. Í svörum ráðuneytis kom hins vegar fram að samráð væri virkt við sjóðinn. Engar EES-reglur er snerta starfsemi hans hefðu verið innleiddar án samráðs og upplýsingar væru veittur ef eftir þeim væri leitað. Að mati Ríkisendurskoðunar benda svör beggja aðila til þess að tækifæri séu fyrir hendi til að bæta samskipti þeirra á milli. Embættið telur að nýta verði reglubundna samráðsfundi með markvissum hætti í því skyni og draga fram öll þau álitamál sem leysa þarf úr. Það er á ábyrgð beggja aðila að halda uppi virku samtali og samráði og hvetur Ríkisendurskoðun bæði ráðuneytið og Úrvinnslusjóð til að skoða leiðir til að auka samráð og skilvirkni í samskiptum.

1 Eftirfylgni með ábendingum

1.1 Styrkja þarf starfsemi Úrvinnslusjóðs

Ríkisendurskoðun setti fram sex ábendingar árið 2022. Í þeirri fyrstu var fjallað um mikilvægi þess að Úrvinnslusjóður styrkti starfsemi sína.

Ábending 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.

Í kjölfar úttektar Ríkisendurskoðunar á starfsemi Úrvinnslusjóðs setti sjóðurinn fram [verkefnaáætlun tengda úrbótatillögum Ríkisendurskoðunar](#). Áætlunin er aðgengileg á vef sjóðsins og hefur verið uppfærð með reglubundnum hætti frá því að skýrslan kom út. Í verkefnaáætluninni voru skilgreind átta verkefni til að bregðast við ofangreindri ábendingu, sbr. yfirlit í töflu 1.1. Af þeim má telja að fimm sé að fullu lokið en þremur verður lokið á árinu 2026.

Tafla 1.1 Úrbótaverkefni Úrvinnslusjóðs er lúta að innri starfsemi

Verkefni	Staða
Þarfagreining starfseminnar hófst 2022	Lokið
Mannauður styrktur m.t.t. verkefna sjóðsins	Lokið
Innleiðing stafrænna lausna, rafræn og sjálfvirk skil á gögnum, frávikagreining	Lokið að hluta
Skráning verkferla, aukið innra eftirlit, úrbætur á gæðahandbók, endurskoðun á skjalaflokkun og málalykli	Í vinnslu
Skjalfesting á innra eftirliti	Í vinnslu
Endurskoðun á skilmálum fyrir vörflokka Úrvinnslusjóðs	Lokið
Bætt upplýsingagjöf til almennings, stjórnar og hagsmunaaðila	Lokið
Endurskoðun á starfsreglum stjórnar með áherslu á verkaskiptingu milli starfsfólks og stjórnar og verklag í tenglum við stjórnarfundi	Lokið

Heimild: Vefur Úrvinnslusjóðs (www.urvinnslusjodur.is)

Úrvinnslusjóður hefur unnið að ýmsum úrbótum á undanförunum árum hvað snýr að innri verkefnum, s.s. innleiðingu gæðakerfis, áhættustjórnun og innra eftirliti, uppfærslu málakerfis og stefnumótunarvinnu. Þessum verkefnum er forgangsraðað og eftirfylgni með þeim bætt. Þá hefur samvinna og samstarf við Umhverfis- og orkustofnun um úrgangstölfræði verið aukin. Stöðugildi Úrvinnslusjóðs eru nú tíu en voru sex árið 2022.

Í svari Úrvinnslusjóðs við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram sjóðurinn væri vaxandi og að verkefni hans hefðu breyst mikið með innleiðingu hringrásarlaganna, sbr. lög nr. 103/2021, sem tóku gildi í byrjun árs 2023. Staðan væri því sú að þrátt fyrir að starfsfólki hafi fjölgað væri sjóðurinn enn faliðaður og takmörkunum háð hversu miklu væri hægt að koma í kring á stuttum tíma. Á hinn bóginn hefði verið unnið að fjölmörgum verkefnum á undanförunum misserum með góðum árangri. Megi þar t.d. nefna innleiðingu á nýju skilagreinaakerfi, rafrænni skráningu á ökutækjum til úrvinnslu, opnun á nýrri og uppfærðri heimasíðu ásamt bættri og aðgengilegri tölfræði um markmið og árangur í starfsemi, sem og upplýsingum um álagningu og ráðstöfun úrvinnslugjalda á Power-BI formi.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 1:

Starfsemi Úrvinnslusjóðs hefur verið styrkt frá því að úttekt Ríkisendurskoðunar kom út árið 2022. Markviss úrbótaáætlun var sett fram sem unnið hefur verið eftir. Ríkisendurskoðun minnir á að umbætur í starfsemi og rekstri eru sífelli-verkefni og mikilvægt að halda áfram á sömu leið. Ljúka þarf þeim verkefnum sem skilgreind hafa verið og er ólokið.

1.2 Bæta þarf eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds

Önnur ábending Ríkisendurskoðunar laut að innheimtu úrvinnslugjalds og samráði Úrvinnslusjóðs við Skattinn vegna þess.

Ábending 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.

Eftirlit með innheimtu úrvinnslugjalds er á ábyrgð Skattsins og hefur Úrvinnslusjóður engar valdheimildir þar að lútandi. Mikilvægt er að samráð þessara aðila sé gott. Í kjölfar úttektar Ríkisendurskoðunar árið 2022 var stofnaður samráðsvettvangur með fulltrúum Úrvinnslusjóðs, Skattsins, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis með það að markmiði að koma á árvissum fundum til að efla samskipti og samvinnu um sameiginleg mál. Um var að ræða viðbót við önnur samskipti sem eiga sér stað milli þessara aðila. Einn fundur var haldinn á árinu 2024, eftir að Ríkisendurskoðun hafði spurst fyrir um aðgerðir viðkomandi aðila vegna ábendingar sinnar. Þegar embættið óskaði eftir frekari upplýsingum í nóvember 2025 kom í ljós að ekki hafði verið fundað það ár. Frá því að vinna við núverandi eftirfylgni Ríkisendurskoðunar hófst í lok árs 2025 var samráðsfundur haldinn í lok janúar 2026

og honum framhaldið tveimur vikum síðar. Í frekari samskiptum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis og Ríkisendurskoðunar vegna málsins hefur ráðuneytið viðurkennt að mikilvægt sé að fundað verði með reglubundnum hætti á þessum samráðsvettvangi og sagst ætla að beita sér fyrir því.

Á fyrsta fundi samráðsvettvangsins í október 2024 var fjallað um þrepaskiptingu úrvinnslugjalda, undanþágur og endurgreiðslur vegna útflutnings, gjaldendaskrá, breytingar á tollskrá og önnur mál. Ákveðið var að Skatturinn og Úrvinnslusjóður myndu leggja mat á núverandi fyrirkomulag varðandi undanþágur og endurgreiðslur og tilnefndir voru aðilar frá báðum stofnunum vegna þess. Samkvæmt upplýsingum frá Úrvinnslusjóði fór verkefnið í biðstöðu vegna verkefna tengdum reiknilíkani í viðauka XVIII með lögum nr. 162/2002 um úrvinnslugjald. Á samráðsfundi í janúar 2026 var ákveðið að setja aftur af stað starfshóp Skattsins og Úrvinnslusjóðs um þetta mál en engin niðurstaða lá fyrir þegar þessi úttekt fór fram.

Hvað varðar innlenda framleiðendur og eftirlit með því að þeir skili sér á gjaldendaskrá og greiði gjöld af sinni framleiðslu, þá kom fram í svörum Úrvinnslusjóðs að innlendir framleiðendur eigi að skila skýrslu til Skattsins á tveggja mánaða fresti um vörur sem þeir setja á markað og falla undir lög um úrvinnslugjald. Á grundvelli þeirra skýrslna eru lögð á úrvinnslugjöld sem Skatturinn innheimtir. Upplýsingar um álagningu gjaldsins eru sendar til Fjársýslunnar og eru það einu upplýsingarnar sem Úrvinnslusjóður fær um innlenda framleiðslu. Einvörðungu er um að ræða upplýsingar um fjárhæð gjalda og vöruflokka en ekki um magn.

Skatturinn birtir yfirlit um gjaldskylda innlenda aðila á heimasíðu sinni og hefur að sögn umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytis sett af stað verkefni um mótun fyrirkomulags gjaldendaskrár vegna innlendar framleiðslu. Í svörum Úrvinnslusjóðs til Ríkisendurskoðunar kom fram að bagalegt væri að ekki væri hægt að fá sambærilegar upplýsingar um úrvinnslugjöld af innlendri framleiðslu og um innfluttar vörur, þ.e. magn og fjárhæð greint eftir tollskrárnúmerum. Erfitt hefði reynst að fá ítarlegar upplýsingar um álagningu á innlenda framleiðslu og samskipti við Skattinn vegna þessa ekki verið nógu góð. Þá væri óljóst hvernig eftirliti Skattsins með innlendum framleiðendum væri háttað.

Í svörum Skattsins til Ríkisendurskoðunar kom fram að Skatturinn viðhefði almennt ekki rauntímaeftirlit með gjaldskyldum aðilum skv. lögum 162/2002 um úrvinnslugjald. Að mati stofnunarinnar hefur slíkt eftirlit ekki talist til forgangsverkefna sem mest áhersla væri lögð á. Hinsvegar væri hægt að endurákvæða aðflutningsgjöld innflytjanda ef í ljós kæmi að þau hefðu ekki verið rétt ákvörðuð við tollafgreiðslu. Slíkt hefði t.d. gerst eftir ábendingar frá Úrvinnslusjóði. Að sögn Skattsins væru gögnin sem miðlað væri til Úrvinnslusjóðs vegna innlendar framleiðslu háð ákveðnum takmörkunum þar sem þau koma úr innheimtukerfi Tekjubókhaldskerfi Ríkisins (TBR). Vonir stæðu þó til að með rafvæðingu skilagreinar myndu upplýsingar sem miðlað er til sjóðsins um innlenda framleiðslu verða sambærilegar þeim sem miðlað er vegna innflutnings.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 2:

Enn hefur ekki verið komið til móts við ábendinguna að fullu. Þótt samráðsfundum hafi verið komið á hefur ekki komist nægjanleg formfesta á starfið og fundir stopulir. Mikilvægt er að bæta úr því. Hvað varðar eftirlit með innlendum framleiðendum, þá er ljóst að ekkert frumkvæðiseftirlit er til staðar af hálfu Skattsins og virðist stofnunin reiða sig á upplýsingar frá Úrvinnslusjóði um aðila sem hugsanlega fari fram hjá kerfinu. Undirstrikar þetta mikilvægi skýrra og skilvirkra samskipta milli aðila og nauðsyn þess að sameiginlegur skilningur ríki um framkvæmdina.

1.3 Endurskoða þarf tollskrá

Þriðja ábending Ríkisendurskoðunar sneri að endurskoðun tollskrár og samráði Skattsins og Úrvinnslusjóðs vegna þess.

Ábending 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.

Að sögn Skattsins hefur verið gott samstarf við Úrvinnslusjóð um þessi efni. Ef Úrvinnslusjóður óskar eftir að breytingar séu gerðar á tollskrá hafa slíkar beiðnir fengið forgang hjá Skattinum. Þá hefur verið tekið upp það verklag að þegar breytingar eru gerðar á tollskrá, sem ekki stafa frá Úrvinnslusjóði, þá hefur sjóðurinn verið upplýstur sérstaklega þar um.

Að sögn Úrvinnslusjóðs er reglulega unnið að uppfærslu viðauka laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald. Þannig voru allir viðaukar laganna uppfærðir í lok árs 2022. Þá var gerð uppfærsla í tengslum við innleiðingu laga um hringrásarhagkerfið um mitt ár 2024 og aftur í lok árs 2025. Gott samstarf hefur verið við Skattinn vegna þessa. Um mitt ár 2025 uppgötvaðist hönnunargalli á reiknilíkani í viðauka við lög um úrvinnslugjald sem olli því að töluvert vantaði upp á að greitt væri af flutningsumbúðum. Úrvinnslusjóður og Skatturinn unnu saman að greiningu vegna þessa og var reiknilíkanið uppfært í samvinnu við hönnuð þess. Lög sama efnis tóku gildi í lok árs 2025.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 3:

Komið hefur verið til móts við ábendinguna. Gott samstarf er um endurskoðun tollskrár af hálfu beggja aðila og viðaukar við lög um úrvinnslugjald eru uppfærðir reglulega.

1.4 Sannreyna þarf endanleg afdrif úrgangs

Fjórdða ábending Ríkisendurskoðunar sneri að því að sannreyna yrði hver endanleg afdrif úrgangs væru að því marki sem unnt er:

Ábending 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.

Í svörum Úrvinnslusjóðs við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar kom fram að sjóðurinn skoði og leggi mat á þá ráðstöfunaraðila sem heimilt er að nýta fyrir íslensk úrgangsefni sem hann greiðir endurgjald fyrir. Nú sé nær einvörðungu notast við ráðstöfunaraðila í Evrópu þar sem strangar reglur og gagnkvæm viðurkenning á starfsleyfum gildi um starfsemi slíkra aðila.

Úrvinnslusjóður bendir hins vegar á að nær ómögulegt sé að stýra því hvað verði um úrganginn eftir að hann er sendur úr landi. Sambærileg lögmál gildi um úrgang og um aðra útflutningsvöru sem fer frá Íslandi til endursölu erlendis. Þrátt fyrir það hefur Úrvinnslusjóður lagt vinnu í að kortleggja afdrif þess úrgangs sem fer frá Íslandi með viðvarandi verkefnum og markmiðið er að ná að rekja alla úrgangsstrauma sem fara frá Íslandi og greitt er endurgjald fyrir.

Úrvinnslusjóður hefur í þessu sambandi gert samning við [Valipac](#) í Belgíu um að taka út ráðstöfunaraðila í Hollandi og Póllandi til að kanna afdrif umbúða úr plasti og pappa. Úttektarskýrslur frá Valipac vegna árána 2023 og 2024 hafa þegar borist sjóðnum og sýna m.a. að afkastageta í Evrópu vegna endurvinnslu plastics sé ekki nægjanleg. Þannig hafi plastefni verið send út fyrir Evrópu, m.a. til Asíu. Í þeim tilvikum sé um að ræða fyrirtæki sem hafi verið tekin út sérstaklega og séu viðurkenndir endurvinnsluaðilar. Þá hafi Valipac einnig kannað afdrif pappa sem sent er til endurvinnsluaðilanna [Peute](#) og [Kras](#).

Úrvinnslusjóður hefur einnig fengið rakningaskýrslur fyrir heimilislegar plastumbúðir frá [Stena](#) í gegnum þjónustuaðila. Um er að ræða skýrslur sem innihalda upplýsingar um endanlega úrvinnsluaðila með upplýsingum um útkomu úr ferlinu, magn og hvað er framleitt úr endurunna plastinu. Þá hefur sjóðurinn fengið rakningaskýrslur frá þjónustuaðilum fyrir heyrúlluplast, stórsekki og litaða og glæra filmu sem hafa farið í ráðstöfun hjá [Peute](#).

Mismunandi er hvort endurvinnsluaðilar raftækja gefi upp endanlega ráðstöfun en hægt er að fá upplýsingar um endurvinnsluhlutföll sem nýttar eru til skýrslugjafar til Evrópusambandsins í gegnum þjónustuaðila hér á landi. Sama gildir að mestu um upplýsingar um færanlegar rafhlöður og endurvinnsluhlutföll þeirra. Raftæki og rafhlöður eru sendar m.a. til endurvinnsluaðilanna [Van Pelt](#) og Stena.

Að sögn Úrvinnslusjóðs hefur sjóðurinn engar upplýsingar um hvar málmur endar endanlega, hvort sem um er að ræða raf- og rafeindatæki eða ökutæki. Málmur sé nær alltaf seldur á uppboði og rekjanleikinn tapast. Hvað varðar málma úr stórum raftækjum hafa þó komið upp-lýsingar frá þjónustuaðilum um hvert málmannir hafa farið.

Einnig hefur sjóðurinn fengið rakningarskýrslur í gegnum innlenda þjónustuaðila þar sem fram koma upplýsingar um endurvinnslu, hlutföll og fleira. Um þetta má m.a. lesa í ársskýrslum sjóðsins.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 4:

Það er mat Ríkisendurskoðunar að sjóðurinn hafi komið sér upp ferlum til að fylgjast með ráðstöfun úrgangs eftir því sem er unnt. Mikilvægt er að því sé haldið áfram og að upplýsingar séu veittar á heimasíðu sjóðsins um árangur rakningar. Ljóst er hins vegar að ekki er hægt að fylgjast nákvæmlega með hvað verður um allan úrgang sem fer frá landinu.

1.5 Stuðla þarf að aukinni endurvinnslu innanlands

Fimmta ábending Ríkisendurskoðunar var að stuðla þyrfti að aukinni endurvinnslu innanlands.

Ábending 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.

Að sögn Úrvinnslusjóðs hefur verið leitast við að styðja við aukna endurvinnslu innanlands, m.a. með hækkun endurgjalds á heyrúlluplasti til þjónustuaðila sem skipta við innlendan ráðstöfunaraðila. Þá er greidd aukaleg flutningsjöfnun vegna heyrúlluplasts frá núllpunkti til ráðstöfunaraðila. Þetta fyrirkomulag er enn í skoðun hjá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti með tilliti til þess hvort skylt sé að tilkynna það sérstaklega. Að mati ráðuneytisins þurfi að greina til hlítar áhrif þeirra grundvallabreytinga sem gerðar voru á lögum um úrvinnslugjald með lögum nr. 103/2021 þar sem ákvæði um hringrásarhagkerfi voru innleidd.

Fleiri innlendir ráðstöfunaraðilar eru nú með samning við Úrvinnslusjóð, m.a. aðilar sem endurvinnna timburvörubretti í flís, eldsneyti o.fl. Þá er til skoðunar hvort aðilar sem endurvinnna slík bretti geti gerst ráðstöfunaraðilar. Einnig hefur verið samþykkt að greiða fyrir endurvinnslu á gleri þar sem malað gler er notað í malbik hér á landi. Slík ráðstöfun hefur verið samþykkt sem endurvinnsla með ráðgefandi áliti frá Umhverfis- og orkustofnun. Í [ársskýrslu](#) Úrvinnslusjóðs fyrir árið 2024 kom fram að um 29,2% úrgangs er ráðstafað hér á landi til fyrstu ráðstöfunar, en nýjar tölur liggja ekki fyrir við útgáfu þessarar skýrslu.

Í svörum umhverfis- orku og loftslagsráðuneytis kom fram að stjórnvöld vinni markvisst að því leita leiða til að auka innlenda endurvinnslu og að um langtímaverkefni sé að ræða. Við fyrri eftirfylgni kom fram að svokallaður [hringrásarklasi](#) hefði verið stofnaður að frumkvæði ráðuneytisins árið 2023. Klasinn hefur nú verið starfandi um tveggja ára skeið og hefur það að markmiði að auka nýsköpun á sviði hringrásarhagkerfis og að hringrásarlausnir nái að festast í sessi hér á landi. Þá hefur ráðuneytið tekið þátt í svæðisbundnum nýsköpunarfélögum sem rekin eru í öllum landsfjórðungum og tengja saman atvinnulíf, sveitarfélög og vísindasamfélagið. Einnig tekur ráðuneytið, ásamt m.a. Úrvinnslusjóði, Umhverfis- og orkustofnun og Sambandi íslenskra

sveitarfélaga, þátt í umsókn um styrk úr LIFE-áætlun Evrópusambandsins vegna framkvæmdar á stefnum og aðgerðaráætlunum stjórnvalda um hringrásarhagkerfið á Íslandi, en forumsókn var samþykkt í nóvember 2025.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 5:

Nokkur verkefni eru í gangi með það að markmiði að auka innlenda endurvinnslu og efla hringrásarhagkerfi á Íslandi. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að áfram sé haldið á þessari braut. Þá þarf umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti að skera úr um hvort tilkynna þurfi til Evrópusambandsins hækkun endurgjalds sem á að hvetja til aukinnar endurvinnslu eða hvort breyta þurfi lögum.

1.6 Efla þarf stuðning ráðuneytis og eyða ágreiningi

Sjötta ábending Ríkisendurskoðunar sneri að því að efla þyrfti stuðning ráðuneytis umhverfismála við Úrvinnslusjóð þegar upp kæmi ágreiningur, ma. vegna innleiðingar nýrra laga.

Ábending 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 tölfraði um úrgang.

Í svörum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis kom fram að reglubundnir samráðsfundir þess og Úrvinnslusjóðs væru haldnir að jafnaði annan hvern mánuð. Á þeim færu fram upplýsingaskipti og umræður um álitamál sem upp koma í starfsemi sjóðsins, s.s. er varða framkvæmd laga um úrvinnslugjald eða nýjar EES-reglur sem til stendur að taka upp í EES-samninginn og innleiða í íslenskan rétt. Að mati ráðuneytis séu slíkir fundir liður í styrkara og öflugra eftirliti þess með störfum sjóðsins og að með þeim sé hægt að grípa inn í mál ef svo ber undir svo ekki komi til ágreinings eða deilna. Þá hefur ráðuneytið bætt sjóðnum við svokallað þjónustu- og árangursráð ráðuneytisins sem er ætlað til þess að formfesta samráð lykilstjórnenda stofnana og ráðuneytis. Áætlað er að fundað verði á þeim vettvangi tvisvar á ári.

Í svörum Úrvinnslusjóðs kom fram að samstarf við ráðuneytið væri gott, sérstaklega varðandi tillögur stjórnar um breytingar á fjárhæðum úrvinnslugjalda sem gerðar eru árlega í tengslum við gerð fjárlaga. Þá hafi ráðuneytið brugðist vel við þegar breyta þarf viðaukum við lög um úrvinnslugjald. Úrvinnslusjóður telur þó að ráðuneytið megi hafa meira frumkvæði þegar kemur að skipulagningu samráðsfunda, sem og að hafa frumkvæði að samráði við sjóðinn þegar undirbúin eru ný verkefni sem gætu snert starfsemi hans. Þannig væri ekkert frumkvæði af hálfu ráðuneytisins um væntanlegar gerðir Evrópusambandsins (ESB) eða upplýsingar um stöðu innleiðinga á samþykktum gerðum. Í farvatninu væru nokkrar reglugerðir er varða m.a. framlengda framleiðendaábyrgð á rafhlöðum sem líklegt er að verði á vegum Úrvinnslusjóðs, breytingar á umbúðareglugerð og einnig tilskipun um hreinsun fráveituvatns frá þéttbýli þar

sem fjallað er um framlengda framleiðendaábyrgð á lyfjum og snyrtivörum. Óljóst er þó hvort Úrvinnslusjóður hafi þar hlutverki að gegna.

Þá tiltók Úrvinnslusjóður nokkur dæmi um sein eða lítil viðbrögð af hálfu ráðuneytis við erindum sjóðsins, s.s. um samþykkt á stefnu sem unnin var árið 2024, lagabreytingartillögum sem sendar hafa verið, breytta flutningsjöfnun og hækkun á endurgjöldum vegna innlendrar endurvinnslu á heyrúlluplasti og vangaveltur um sjóðstýringu til að styðja við framtíðarskuldbindingar.

Í svörum ráðuneytis er hinsvegar þessum dæmum vísað á bug. Þannig liggi ekki fyrir upplýsingar um að ESB-gerðir sem snerta starfsemi Úrvinnslusjóðs hafi verið innleiddar án samráðs við hann. Samráð og samskipti við sjóðinn hafi verið reglubundin og ráðuneytið hafi m.a. haft frumkvæði að því að Úrvinnslusjóður komi að greiningu á tilskipun um hreinsun fráveituvatns. Einnig telur ráðuneytið að ekki séu dæmi þess að Úrvinnslusjóði hafi verið neitað um upplýsingar um stöðu máls hafi verið eftir því leitað. Eðli málsins samkvæmt geti þó mál tekið misjafnlega langan tíma til afgreiðslu.

Af svörum Úrvinnslusjóðs og Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis má því ráða að enn sé tækifæri til að bæta samskipti þeirra á milli.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 6:

Að mati Ríkisendurskoðunar eru tækifæri til að nýta enn betur þá samráðsfundi sem haldnir eru milli ráðuneytis og Úrvinnslusjóðs. Bæði ráðuneytið og Úrvinnslusjóður þurfa að fylgja eftir þeim álitamálum sem upp koma og vinna markvisst að bættum samskiptum.

RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartún 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri
Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | www.rikisendurskodun.is