



4.6.2021

## Svar við skriflegri fyrirspurn Norðurlandaráðs um evrópskt skilagjaldskerfi fyrir drykkjarumbúðir

Norðurlandaráð (flokkahópur miðjumanna) beindi hinn 12. apríl 2021 skriflegri fyrirspurn (E10/2021) til ríkisstjórna á Norðurlöndum. Fyrirspyrjendur óska eftir að ríkisstjórnir á Norðurlöndum greini frá afstöðu sinni til þeirrar hugmyndar að koma á fót samevrópsku skilagjaldskerfi fyrir drykkjarumbúðir og leita eftir svári við eftirfarandi spurningum sérstaklega:

- Hver er afstaða norrænu ríkjanna til þeirrar viðleitni Evrópusambandsríkjanna að koma á sameiginlegu skilagjaldskerfi fyrir drykkjarumbúðir?
- Geta Norðurlönd þokað málum hraðar fram á veg og verið driffjöður í því að koma á sameiginlegu skilagjaldskerfi fyrir drykkjarumbúðir?

Fyrst viljum við nefna að rétt eins og fyrirspyrjendur benda á hefur það verið rætt í Evrópusambandinu að koma upp sameiginlegu skilagjaldskerfi sem einkum myndi taka til drykkjarumbúða. Evrópuþingið samþykkti í janúar 2021 ályktun um nýja aðgerðaáætlun á sviði hringrásarhagkerfisins og hvatti þar framkvæmdastjórn Evrópusambandsins til að „efla og rannsaka leiðir til að tengja samhæfanleg skilakerfi aðildarríkjanna með það að markmiði að hækka skilahlutfall drykkjarumbúða úr plasti í 90% og taka með því skref í átt að sameiginlegum markaði fyrir umbúðir, einkum milli ríkja sem eiga sameiginleg landamæri“. Þingið telur einnig að hvetja beri aðildarríki sem enn hafa ekki komið sér upp skilakerfi eða hygga á breytingar á slíku kerfi til að velja leið sem líkist kerfum hinna aðildarríkjanna eða er samræmanleg þeim.

Samhliða innleiðingu tilskipunar Evrópusambandsins (2019/904) um að minnka áhrifin sem tiltekna plastvörur hafa á umhverfið má búast við að skilagjaldskerfi fyrir drykkjarumbúðir komi til umræðu í þeim löndum sem ekki hafa slíkt kerfi. Í tilskipuninni er þó ekki kveðið á um neina skyldu til að taka upp skilagjaldskerfi sem tæki til allra ríkja Evrópusambandsins. Aðildarríkin verða sjálf að ákveða hvernig þau fara að því að koma upp skilagjaldskerfi sem fullnægir ákvæðum tilskipunarinnar.

Í rannsókn sem birt var árið 2018 (*Deposit Systems for One-Way Beverage Containers: Global Overview (2018)*), rannsókn unnin á vegum CM Consulting Inc. og Reloop Platform) kemur fram að eftirtalin 10 Evrópuríki, öll Norðurlönd þar á meðal, starfrækja skilagjaldskerfi af einhverju tagi: Króatía, Danmörk, Eistland, Finnland, Þýskaland, Ísland, Lettland, Holland, Noregur og Svíþjóð.

Þegar fyrir 10 árum fór fram á vegum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins úttekt á skilakerfum fyrir drykkjarumbúðir (*Options and Feasibility of a European Refund System for Metal Beverage Cans*). Hún leiddi í ljós að flutningur drykkjarvöru í umbúðum (einnotadósum) milli landa var að mestu bundinn við norðanverða Evrópu. Hvað sem öðrum þáttum leið taldist flutningur á umbúðum yfir landamæri vera fremur lítil þegar litið var til hlutfalls þeirra af heildarfjölda drykkjarumbúða. Vandinn taldist þannig einkum bundinn við einstök lönd og því var samevrópskt skilagjaldskerfi ekki heldur talið hagkvæm lausn. Umbúðir sem fluttar eru milli landa á þennan hátt skapa fyrst og fremst útgjöld í landinu sem tekur við þeim, því að framleiðendurnir bera engan kostnað af söfnun þeirra og endurvinnslu. Kostnaður í viðtökulandinu er þó breytilegur eftir verðmæti umbúðaefnisins og hvernig innsöfnun umbúða er háttáð.



Stjórnvöld á Norðurlöndum hafa bent á það í umfjöllun sinni um fyrri tilmæli Norðurlandaráðs að öflug skilagjaldskerfi eru starfrækt í löndunum og þess vegna er lítið unnið með því að koma upp samnorrænu kerfi af því tagi.

- a) Svar við því hver afstaða norrænu ríkjanna er til þess að komið verði á samevrópsku skilagjaldskerfi fyrir drykkjarumbúðir

Finnar hafa sem formennskupjóð í Norrænu ráðherranefndinni tekið saman yfirlit um skila- og skilagjaldskerfi fyrir drykkjarumbúðir á Norðurlöndum (fylgir þessu svari). Í yfirlitinu kemur fram að norrænu ríkin starfrækja öll öflug skilagjaldskerfi sem neytendur kunna vel að meta og að skilahlutfallið er hátt.

Það er margvíslegum erfiðleikum bundið að endurgreiða skilagjald milli landa, hvort sem er á Norðurlöndum eða í Evrópusambandinu. Löndin nota ekki öll sama gjaldmiðil, skilagjaldið er mishátt, opinberar reglur mismunandi, m.a. að því er varðar eftirlit, og ábyrgð framleiðenda með ýmsum hætti. Skilagjaldskerfin sjálf eru einnig ólík að uppbyggingu. Skila- og skilagjaldskerfin bera einkenni hvers lands og við uppbyggingu þeirra hefur m.a. verið tekið mið af skipulagi sorpheimtu- og endurvinnslu í landinu. Frá sjónarmiði umhverfisverndar skiptir mestu að dósnum og plastflöskum sé safnað inn og þeim komið í endurvinnslu. Á Norðurlöndum gerist þetta með skilagjaldskerfunum og ýmsum kerfum sem leggja ábyrgð á framleiðendur vegna annarra umbúða. Frá sjónarmiði neytenda er mikilvægt að auðvelt sé að skilja söfnunarkerfin og nýta sér þau.

*Eins og áður hefur komið fram telja stjórnvöld á Norðurlöndum ekki að forsendur séu til að taka upp samnorrænt skilagjaldskerfi fyrir drykkjarumbúðir. Stjórnvöld á Norðurlöndum telja ekki heldur ástæðu til að taka að sér forystuhlutverk að því er varðar hugsanlega stofnun evrópsks skilagjaldskerfis í framtíðinni. Eins og nefnt var í upphafi hefur málið verið skoðað frá ýmsum sjónarhornum undanfarin ár. Hugsast getur að varpa megi nýju ljósi á það með frekari rannsóknum. Vandkvæði í tengslum við landamæra- verslun (að því er varðar skila- og skilagjaldskerfi) eru að mestu bundin við héruð í löndum sem hafa ekki enn komið sér upp skilvirkum kerfum af því tagi. Vafalaust finnast í Evrópu svæði þar sem ástæða væri til að huga að sameiginlegu kerfi. Þar gætu Norðurlönd deilt reynslu sinni af skilvirkum skilagjaldskerfum með öðrum ríkjum.*

- b) Svar við því hvort Norðurlönd geta þokað málum hraðar fram á veg og verið driffjöður í því að koma á sameiginlegu skilagjaldskerfi fyrir drykkjarumbúðir

Norrænu ríkin vinna markvisst að uppbyggingu hringrásarhagkerfisins. Í framkvæmdaáætlun vegna Framtíðarsýnar okkar 2030 telur samstarfssvið umhverfis- og loftslagsmála (MR-MK) upp ýmis verkefni sem fyrirhuguð eru til að styðja Norðurlönd í starfi sínu á sviði hringrásarhagkerfisins. Þar má nefna tillögu um uppbyggingu hringrásarhagkerfis í vefnaðariðnaði. Meðal annarra verkefna sem MR-MK hyggst styrkja á næstu árum er athugun á hugmyndinni um að útvíkka ábyrgð framleiðenda með svonefndu *produsenteierskap* („ábyrgð framleiðanda sem eiganda“). Sú hugmynd byggist á því að framleiðandi efnisins sem notað er í vöru verði látinn bera aukna ábyrgð á efninu eða vörunni allt frá framleiðslu til endurnýtingar, endurvinnslu eða annarrar úrvinnslu.

Starfshópur Norrænu ráðherranefndarinnar um hringrásarhagkerfið (NCE) tekur þátt í vinnunni við framkvæmd norrænnar samstarfsáætlunar um umhverfis- og loftslagsmál. Starfshópurinn leggur fjármuni til verkefna sem stuðla að sjálfbærri neyslu og framleiðslu. Þar má nefna vinnuna við sameiginlegt kerfi merkinga (myndtákna) fyrir mismunandi tegundir úrgangs. Á vegum NCE fer einnig fram um þessar



mundir greining á sóknarfærum sem hringrásarhagkerfið getur skapað í ýmsum atvinnugreinum og líklegum afleiðingum þess að taka það upp. Starfshópurinn fylgist með þeirri umræðu um norrænt samstarf sem nú er uppi og getur eftir þörfum haft frumkvæði að verkefnum sem styrkja vinnuna við uppbyggingu hringrásarhagkerfisins.

*Með vísan til þess sem þegar hefur verið sagt (sjá spurningu a) og verkefna sem Norræna ráðherra-nefndin hefur hleypt af stokkunum á sviði hringrásarhagkerfisins telja norrænu ríkisstjórnirnar ekki nauðsynlegt sem stendur að taka að sér forystuhlutverk vegna hugsanlegrar upptöku evrópsks skilagjaldskerfis fyrir drykkjarumbúðir. Aftur á móti getur verið þörf á frekari rannsóknum og upplýsingaskiptum.*

Helsinki, 4. júní 2021

Krista Mikkonen  
Umhverfis- og loftslagsráðherra



## Skila- og skilagjaldskerfi fyrir drykkjarumbúðir á Norðurlöndum

### **Finland**

Samkvæmt finnskri löggjöf um úrgang er umbúðaframleiðanda skylt að tryggja rétta meðhöndlun úrgangs sem verður til vegna vöru sem hann setur á markað (með nægilegum fjölda móttökustöðva, flutningi og innsöfnun efnis og annarri vinnslu) auk þess að standa undir kostnaði við þá meðhöndlun. Umbúðaframleiðandinn (framleiðandi telst sá sem annast þökkun vörunnar eða flytur inn vörur í umbúðum) getur fullnægt skyldunni sem þessi ábyrgð leggur honum á herðar með því að gerast aðili að skilakerfi fyrir drykkjarumbúðir eða samtökum framleiðenda. Fyrirtækjum í Finnlandi er í sjálfsvald sett hvort þau koma sér upp eða gerast aðilar að skilakerfi. Gjald er innheimt af drykkjarumbúðum. Ekkert gjald leggst þó á umbúðir sem falla undir skilagjaldskerfi eða nota má aftur til áfyllingar eða sem hráefni í annarri framleiðslu.

Framleiðendur sem gerast aðilar að skilakerfi fá undanþágu frá gjaldi á drykkjarumbúðir. Skilakerfið er því í reynd hagkvæmasti kosturinn fyrir öll þau fyrirtæki sem falla undir lög um gjald á tilteknar drykkjarumbúðir. Í Finnlandi er starfrækt viðamikil skilakerfi. Auk umbúða úr málm, plasti og gleri undir óáfenga og lítt áfenga drykki tekur það einnig til umbúða undir vín og sterka áfenga drykki.

Í svari sínu við skriflegri fyrirspurn Norðurlandaráðs (E15/2017) um landamæraaverslun milli Finnlands og Eistlands að því er varðar dósir sem bera ekki skilagjald létu finnsk stjórnvöld þess m.a. getið að fólk sem kemur sem ferðamenn frá Eistlandi skili almennt tónum dósum og glerflöskum til endurvinnslu í Finnlandi, annað hvort beint til endurvinnslustöðva eða í gegnum talningarvélur (*Miljöministeriets rapporter 21/2014, Utredning om hur de pantbaserade retursystemen för dryckesförpackningar fungerar och vilka utvecklingsbehov som finns*, <http://hdl.handle.net/10138/135798>). Talningarvélur í Finnlandi taka einnig við dósum sem bera ekki skilagjald.

Á Álandseyjum er í notkun sama skilagjaldskerfi (Palpa) og í Finnlandi.

### **Svíþjóð**

Samkvæmt sænskri reglugerð um skilakerfi fyrir plastflöskur og málm dósir verða allar umbúðir af því tagi sem notaðar eru undir drykki á borð við öl, vín, vatn, orkudrykki og gosdrykki að falla undir viðurkennt skilakerfi til að heimilt sé að selja vöruna í Svíþjóð. Flöskur og dósir verða að bera merki skilakerfisins sem þær falla undir og upplýsingar um fjárhæð skilagjaldsins. Reglurnar gilda um plastflöskur og málm dósir sem innihalda drykki sem eru tilbúnir til neyslu beint úr umbúðunum. Sumir saft- og safaframleiðendur hafa fellt vörur sínar undir skilakerfið að eigin frumkvæði. Nú er unnið að endurskoðun sænska kerfisins á grundvelli lágmarkskrafna úrgangstilskipunarinnar og tillögu sem þegar hefur farið í gegnum samráðsferli og snýst um að fella fleiri gerðir flaskna undir kerfið í samræmi við ákvæði tilskipunar um að minnka áhrifin sem tilteknar plastvörur hafa á umhverfið (tilskipun 2019/904). Sænska skilagjaldskerfið er starfrækt á vegum fyrirtækisins Returpack AB og tekur einnig við dósum frá öðrum löndum til endurvinnslu, en ekkert skilagjald er greitt fyrir slíkar umbúðir. Að auki eru starfrækt sérstök kerfi fyrir almenna innsöfnun og endurvinnslu umbúða.

### **Danmörk**

Í Danmörku er öllum framleiðendum skylt að eiga aðild að skilakerfinu ef þeir selja vörur í eftirtöldum flokkum í einnota umbúðum úr gleri, áli eða plasti:

- Öl
- Drykkjarvörur með kolsýru (t.d. gosdrykkir með áfengisinnihaldi á bilinu 0–0,5%)



- Aðrir gerjaðir drykkir (t.d. eplavín (cider) með áfengisinnihaldi undir 10%)
- Drykkir sem eru blanda af sterkum áfengum drykk, víni eða öðrum gerjuðum drykk og öðrum drykkjarvörum, t.d. gosdrykk, eplavíni eða ávaxtasafa (t.d. gosblöndur með áfengisinnihaldi á bilinu 0,5–10%)
- Ölkelduvatn, uppsprettuvatn, vatn, límonaði, íste og aðrir áþekkir drykkir sem eru seldir tilbúnir til drykkjar og án kolsýru
- Saftþykkni sem þynnt er með vatni áður en það er drukkið
- Hrein saft, safi eða must úr ávöxtum eða grænmeti
- Þeytingur (mjólkurlaus)

Fyrirtækið Dansk Retursystem A/S rekur danska skilagjaldskerfið samkvæmt einkaréttarsamningi frá árinu 2002. Innsöfnun skilagjaldsskyldra umbúða fer fram í smásöluverslunum, milliliðalaust hjá fyrirtækjum sem nota mikið af slíkum umbúðum (mötuneytum, stórfyrirtækjum, kaffihúsum og veitingastöðum) og gegnum móttökustöðvar sem oftast eru settar upp nálægt grenndarstöðvum sveitarfélaga. Skilahlutfallið er á bilinu 90–92% og því sem næst allt efnið sem safnast er endurnýtt. Kerfið þykir gott og mikil ánægja er með það meðal notenda og viðskiptamanna.

Í flestum verslunum og á öllum móttökustöðvum er einnig tekið við drykkjarumbúðum af sömu tegundum og skilagjaldskerfið tekur til enda þótt þær beri ekki danskt skilagjald. Dæmi um það eru áþekkar umbúðir frá öðrum löndum. Þá verður sveitarfélögum skylt frá 1. júlí 2021 að koma á fót grenndarstöðvum fyrir málma og plast, og getur almenningur þá skilað flokkuðum drykkjarumbúðum án skilagjalds til endurvinnslu nálægt heimili sínu.

## Færeyjar

Í samræmi við lögbingslög um umbúðir utan um öl, ölkelduvatn og tilbúna gosdrykki hefur verið ákveðið með auglýsingu að skilagjald skuli innheimt vegna framleiðslu, innflutnings og sölu á öli, ölkelduvatni, uppsprettuvatni, vatni, gosdrykkjum, tilbúinni saft, eplavíni (cider), orkudrykkjum, íþróttadrykkjum, íste, ískaffi og gosblöndum. Árið 2020 skiluðu 90% allra skilagjaldsskyldra umbúða sér aftur og hefur skilahlutfallið verið nálægt 90% um margra ára skeið.

## Ísland

Samkvæmt lögum nr. 52/1989 leggst skilagjald og umsýsluþóknun á innfluttar drykkjarvörur í einnota umbúðum úr stáli, áli, gleri og plastefni og eru gjöldin innheimt við tollafgreiðslu. Hið sama á við um drykkjarvörur í sams konar umbúðum sem framleiddar eru eða átappaðar innanlands. Endurvinnslan hf. hefur einkarétt á rekstri skilakerfis fyrir drykkjarumbúðir og annast innheimtu gjaldanna. Endurvinnslunni hf. ber jafnframt að tryggja skilvirkt fyrirkomulag á söfnun skilagjaldsskyldra umbúða um land allt í samstarfi við sveitarfélög, einstaklinga, fyrirtæki og félagasamtök. Loks ber Endurvinnslunni hf. að sjá til þess að drykkjarumbúðum sem safnast sé komið til endurvinnslu.

## Noregur

Í Noregi hefur verið tekin upp framleiðendaábyrgð vegna allra umbúða. Á drykkjarvörur er þar að auki lagt tvenns konar gjald, umhverfisgjald og grunngjald. Umhverfisgjaldið leggst á allar flöskur og kassa allt að fjórum lítrum. Tilgangurinn með umhverfisgjaldinu er að verðleggja skaðann sem drykkjarumbúðir valda þegar þær enda í náttúrunni sem mengun. Gjaldið ræðst af efni umbúðanna og á að endurspegla umhverfiskostnaðinn af því að drykkjarumbúðir úr efninu sem um ræðir hverfi út í náttúruna. Grunngjaldið er fast gjald sem



leggst á einnota drykkjarumbúðir sem ekki eru notaðar aftur í upprunalegri mynd, þ.e. allar einnota flöskur og kassa, og hefur þann tilgang að auka notkun endurnýtanlegra umbúða.

Afsláttur er veittur af umhverfisgjaldinu í samræmi við staðfest skilahlutfall. Gjaldið fellur niður með öllu ef skilahlutfallið er 95% eða hærra. Skilyrði fyrir afslætti er að skilahlutfallið sé að minnsta kosti 25%.

Miljødirektoratet (umhverfisstofa) kannar og staðfestir tölur um skilahlutfall. Umhverfisgjaldið hefur leitt til þess að sett hafa verið á fót ýmis skilakerfi fyrir drykkjarumbúðir sem eru breytileg m.a. eftir því úr hvaða efni umbúðirnar eru og hvort þær bera skilagjald. Innflytjendur og framleiðendur drykkjarumbúða hafa sjálfræði um það hvort þeir gerast aðilar að skilakerfi og geta skipt milli kerfa. Skilahlutfall í skilagjaldskerfi fyrirtækisins Infinitum fyrir kassa og flöskur er 95% og aðilar þess greiða því ekkert umhverfisgjald.

Norsku reglurnar um skilagjald hafa skilað góðum árangri og stuðlað að háu innsöfnunar- og endurvinnsluhlutfalli drykkjarumbúða. Einkum er endurvinnsluhlutfallið hátt að því er varðar umbúðir úr gleri og málm og í kerfum með skilagjaldi. Þau kerfi eiga það sameiginlegt að drykkjarumbúðirnar eru flokkaðar frá öðru sorpi, en þannig fæst endurnýtt hráefni af miklum gæðum sem mikil eftirspurn er eftir.

Skilagjaldskerfið sem Infinitum starfrækir er orðinn rótgróinn hluti atvinnulífs og samfélags. Í norskri reglugerð um drykkjarumbúðir er kveðið á um sérgjald sökum þess að skilagjald er ekki lagaskylda. Í Noregi ríkir samkeppni milli níu mismunandi skilakerfa sem ýmist eru rekin með eða án skilagjalds. Norsku skilakerfin taka einnig við ýmsum tegundum erlendra drykkjarumbúða, einnig í gegnum talningarvélar, en þá er ekkert skilagjald greitt út.