

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	9
1.1 Umfjöllunarefni ritgerðarinnar og efnistöð.....	9
1.2 Bakgrunnur rr-tilskipunarinnar.....	10
1.2.1 Meginreglur sem vert er að athuga.....	11
1.2.2 Lífsferilshugsun.....	11
1.3 Evrópubandalagið og Evrópska efnahagssvæðið.....	12
1.3.1 EB-samningurinn og grundrættir EB-réttar.....	12
1.3.2 Stofnsáttmáli Evrópska efnahagssvæðisins og grundrættir EES-réttar.....	12
1.3.3 Aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu.....	12
1.4 Umhverfisréttur í stofnsáttmálum EB og EES.....	13
1.5 Umgjörð umhverfisreglna EB og EES.....	14
2. Úrgangsréttur með tilliti til rr-úrgangs.....	15
2.1 Skilgreiningin á úrgangi.....	15
2.2 Stefna EB í sögulegu ljósi.....	16
2.2.1 Tímabilið 1972-1977 og fyrsta umhverfisáætlunin.....	16
2.2.2 Tímabilið 1977-1983 og önnur umhverfisáætlunin.....	18
2.2.3 Tímabilið 1982-1987 og þriðja umhverfisáætlunin.....	19
2.2.4 Tímabilið 1987-1992 og fjórða umhverfisáætlunin.....	19
2.2.5 Tímabilið 1992-2002 og fimmta umhverfisáætlunin.....	19
2.3 Stefnumörkun í nútíma og sjötta umhverfisáætlunin.....	20
2.4 Valdar meginreglur.....	21
2.4.1 Valdar meginreglur umhverfisréttar.....	21
2.4.2 Valdar meginreglur úrgangsréttar.....	22
3. Lífsferilshugsun.....	25
3.1.1 Lífsferilshugsun og samþætt framleiðslustefna í orðsendingum framkvæmdastjórnarinnar.....	25
3.1.2 Beiting lífsferilshugsunarinnar.....	26
3.1.3 Hlutverk framleiðanda samkvæmt lífsferilshugsun.....	27
3.1.4 Úrræði opinberra aðila.....	27
3.1.5 Hlutverk neytenda.....	28

3.2 Framleiðendaábyrgð.....	28
3.2.1 Inngangur.....	28
3.2.2 Notkun hugtaksins.....	29
3.2.3 Notkun framleiðendaábyrgðar í EB-úrgangsrétti.....	30
3.2.4 Framleiðendaábyrgð á sviði raf- og rafeindabúnaðar.....	30
4. Greining á tilskipun nr. 2002/96/EB um raf- og rafeindabúnaðarúrgang og samanburður við viðeigandi ákvæði í íslenskum rétti	31
4.1 Inngangur.....	31
4.2 Um 1. gr., markmið.....	31
4.2.1 Um 1. másl. 1. mgr. 1. gr. rr-tilskipunarinnar.....	31
4.2.2 Um 2. másl. 1. mgr. 1. gr. rr-tilskipunarinnar.....	31
4.3 Innleiðing 1. gr. tilskipunarinnar í íslenskan rétt.....	32
4.3.1 Ákvæði 1. másl. 1. mgr. 1. gr. rr-tilskipunarinnar.....	32
4.3.2 Ákvæði 2. másl. 1. mgr. 1. gr. rr-tilskipunarinnar.....	33
4.4 Um 2. gr. rr-tilskipunarinnar, gildissvið.....	33
4.4.1 Gildissviðið samkvæmt fyrri hluta 1. másl. 1. mgr. 1. gr., skv. a-lið og b-lið 1. mgr. 3. gr. og skv. I. viðauka A.....	33
4.4.2 Umfjöllun um gildissviðið samkvæmt rr-tilskipuninni.....	33
4.4.3 Jaðartilvik til athugunar: Lausir kaplar.....	34
4.4.4 Skilgreiningin rr-búnaðar túlkuð með hliðsjón af skilgreiningu rr-tilskipunarinnar á raf- og rafeindabúnaðarúrgangi.....	34
4.4.5 Áskilnaður síðari hluta 1. másl. 1. mgr. 2. gr. rr-tilskipunarinnar.....	34
4.4.6 Um tilvísun 2. másl. 1. mgr. 2. gr. og um I. viðauka B við tilskipunina.....	35
4.4.7 Jaðartilvik til athugunar: Van de Graaff rafall.....	35
4.4.8 Fyrirvari 2. mgr. 2. gr. rr-tilskipunarinnar.....	36
4.4.9 Undantekning 3. mgr. 2. gr. rr-tilskipunarinnar.....	36
4.4.10 Dómaframkvæmd EB-dómstólsins.....	36
4.5 Innleiðing 2. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt.....	37
4.5.1 Samanburður á lýsingu gildissviðsins.....	37
4.5.2 Aðrir áskilnaðir íslenska regluverksins um gildissvið.....	38
4.6 Um 3. gr. rr-tilskipunarinnar, skilgreiningar.....	39
4.7 Um 4. gr. rr-tilskipunarinnar, vöruhönnun.....	40

4.7.1 Um 1. másl. 1. mgr. 4. gr. rr-tilskipunarinnar.....	40
4.7.2 Sundurhlutun.....	40
4.7.3 Endurnýting.....	40
4.7.4 Endurnotkun	41
4.7.5 Um 2. másl. 1. mgr. 4. gr. rr-tilskipunarinnar.....	41
4.8 Samsvaranir í íslenskum rétti við vörühönnunarákvæði 4. gr. rr-tilskipunarinnar.....	42
4.9 Um 5. gr. rr-tilskipunarinnar, sérstaka söfnun.....	42
4.9.1 Krafan í 1. mgr. 5. gr.	42
4.9.2 Mikilvægi sérstakrar söfnunar rr-úrgangs.....	43
4.9.3 Fresturinn í aðfararorðum 1. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	44
4.9.4 Um 1. másl. a-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	44
4.9.5 Um 2. másl. a-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	45
4.9.6 Um 1. másl. b-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	45
4.9.7 Skilgreiningin á dreifingaraðila.....	45
4.9.8 Viðtaka á skiptigrundvelli og fjarsala.....	45
4.9.9 Undanþága 2. másl. og 3. másl. b-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	46
4.9.10 Um heimild c-liðar 2. mgr. og merkingu orðsins „skilakerfi“ í tilskipuninni.....	46
4.9.11 Skilgreiningin á framleiðanda raf- og rafeindabúnaðar.....	47
4.9.12 Um undanþágu 1. másl. d-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	47
4.9.13 Um kröfu 3. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	48
4.9.14 Um kröfu 1. másl. 4. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	48
4.9.15 Um undantekningu 1. másl. 4. mgr. 5. gr. og um 2. másl. 4. mgr. 5. gr.	48
4.9.16 Um 3. másl. 4. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	49
4.10 Innleiðing ákvæða 5. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt.....	49
4.10.1 Ákvæði 1. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	49
4.10.2 Ákvæði 1. másl. a-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	49
4.10.3 Ákvæði 2. másl. a-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	50
4.10.4 Ákvæði b-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	51
4.10.5 Ákvæði c-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	51
4.10.6 Um skilgreininguna á framleiðanda rr-búnaðar í íslenskum rétti.....	51
4.10.7 Skilakerfi.....	52
4.10.8 Ákvæði d-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	52

4.10.9 Ákvæði 3. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	53
4.10.10 Ákvæði 1. og 2. másl. 4. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	53
4.10.11 Ákvæði 3. másl. 4. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar.....	54
4.11 Um 6. gr. rr-tilskipunarinnar, meðhöndlun.....	54
4.11.1 Um rekstur meðhöndlunarkerfis skv. 1. og 2. másl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	54
4.11.2 Um orðalagið „fullkornasta tækni sem völ er á“ í 1. másl. 1. mgr. 6. gr.	55
4.11.3 Skilgreining hugtaksins „fullkornasta tækni sem völ er á“.....	55
4.11.4 Um 4. másl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	56
4.11.5 Um 5. og 6. másl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	56
4.11.6 Um 1. másl. 2. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	56
4.11.7 Um síðari hluta 2. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	57
4.11.8 Um 3. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar og um III. viðauka við rr-tilskipunina.....	57
4.11.9 Um 4. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	57
4.11.10 Um 1. másl. 5. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	58
4.11.11 Um 2. másl. 5. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	59
4.11.12 Um 6. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	60
4.12 Innleiðing ákvæða 6. gr. í íslenskan rétt	60
4.12.1 Ákvæði 1. og 2. másl. 1. mgr. 6. gr.	60
4.12.2 Ákvæði 3. másl. 1. mgr. 6. gr.	61
4.12.3 Ákvæði 4. másl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	62
4.12.4 Ákvæði 5. og 6. másl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	62
4.12.5 Ákvæði 1. másl. 2. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	62
4.12.6 Ákvæði 3. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	62
4.12.7 Ákvæði 4. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	63
4.12.8 Ákvæði 5. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	63
4.12.9 Ákvæði 6. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar.....	64
4.13 Um 7. gr. rr-tilskipunarinnar, endurnýtingu.....	64
4.13.1 Um 1. másl. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	64
4.13.2 Um 2. másl. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	64
4.13.3 Um 3. másl. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	64
4.13.4 Um 2. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	65

4.13.5 Um 1. másl. 3. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	65
4.13.6 Um 2. másl. 3. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	66
4.13.7 Um 1. másl. 4. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	66
4.14 Innleiðing ákvæða 7. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt.....	66
4.14.1 Ákvæði 1. másl. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	66
4.14.2 Ákvæði 2. og 3. másl. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	67
4.14.3 Ákvæði 2. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar um markmiðssetningu.....	67
4.14.4 Ákvæði 3. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar.....	67
4.14.5 Ákvæði 4. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	67
4.14.6 Ákvæði 5. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar.....	67
4.15 Um 8. gr., fjármögnun á meðhöndlun rr-úrgangs frá heimilum.....	68
4.15.1 Um 1. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	68
4.15.2 Um 1. og 2. másl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	68
4.15.3 Um 3.-5. másl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	68
4.15.4 Um 6. másl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	69
4.15.5 Um 1. másl. 3. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	69
4.15.6 Um 2. másl. 3. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	69
4.15.7 Um 4. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	70
4.16 Innleiðing ákvæða 8. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt.....	70
4.16.1 Ákvæði 1. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar.....	70
4.16.2 Ákvæði 1.-2. másl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	70
4.16.3 Ákvæði 3.-5. másl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	71
4.16.4 Ákvæði 6. másl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	71
4.16.5 Ákvæði 3. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	71
4.16.6 Ákvæði 4. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar.....	72
4.17 Um 9. gr. rr-tilskipunarinnar, fjármögnun á meðhöndlun annars rr-úrgangs.....	72
4.17.1 Um 1.-2. másl. 1. mgr. 9. gr. rr-tilskipunarinnar.....	72
4.17.2 Um 3.-5. másl. 1. mgr. 9. gr. rr-tilskipunarinnar.....	73
4.18 Innleiðing ákvæða 9. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt.....	73
4.18.1 Ákvæði 1. mgr. 9. gr.	73
4.18.2 Greinarmunurinn á rr-úrgangi frá heimilum og frá öðrum notendum.....	74
4.18.3 Ákvæði 2. mgr. 9. gr. rr-tilskipunarinnar.....	74

4.19 Um 10. gr. rr-tilskipunarinnar, upplýsingar til notenda.....	76
4.19.1 Um 1. másl. 1. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar.....	76
4.19.2 Um a-lið, b-lið, c-lið, d-lið og e-lið við 1. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar.....	76
4.19.3 Um 2. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar.....	76
4.19.4 Um 3. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar.....	76
4.19.5 Um 4. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar.....	77
4.20 Innleiðing ákvæða 10. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt.....	77
4.20.1 Ákvæði 1. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar.....	77
4.20.2 Ákvæði 2. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar.....	78
4.20.3 Ákvæði 3. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar	79
4.20.4 Ákvæði 4. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar.....	79
4.21 Um 11. gr. rr-tilskipunarinnar, upplýsingar til meðhöndlunarstöðva.....	79
4.21.1 Um 1. másl. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar.....	79
4.21.2 Um 2. másl. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar	79
4.21.3 Um 3. másl. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar.....	80
4.21.4 Um 2. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar.....	80
4.22 Innleiðing ákvæða 11. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt.....	80
4.22.1 Ákvæði 1. másl. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar.....	81
4.22.2 Ákvæði 2. másl. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar.....	81
4.22.3 Ákvæði 3. másl. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar.....	81
4.22.4 Ákvæði 2. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar.....	81
4.23 Um 12. gr., upplýsingar og skýrslugjöf til framkvæmdastjórnarinnar.....	82
4.23.1 Um 1. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar.....	82
4.23.2 Um 2. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar.....	82
4.23.3 Um 3.-4. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar.....	83
4.23.4 Um 5. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar.....	83
4.23.5 Um 6. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar.....	83
4.23.6 Um 2. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar.....	83
4.24 Innleiðing ákvæða 12. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenska rétt.....	84
4.24.1 Ákvæði 1. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar.....	84
4.24.2 Stýrinefnd.....	85
4.24.3 Skráningarkerfi framleiðenda og innflytjenda.....	86

4.24.4 Ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar.....	86
4.24.5 Ákvæði 3.-6. málsl. 1. mgr. 12. gr. og 2. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar.....	88
4.25 Um 15. gr. rr-tilskipunarinnar, viðurlög.....	88
4.26 Um 16. gr. rr-tilskipunarinnar, skoðun og eftirlit.....	88
4.27 Um innleiðingu tilskipunarinnar á Íslandi.....	88
5. Niðurstöður.....	91
5.1 Árangur á sviði meðhöndlunar rr-úrgangs.....	91
5.2 Árangur á sviði umhverfisvitundar framleiðenda rr-búnaðar.....	92
5.3 Innleiðing rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt.....	92
5.4 Í framtíðinni.....	93

1. Inngangur

1.1 Umfjöllunarefni ritgerðarinnar og efnistöð

Í þessari ritgerð verður fjallað um tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/96/EB frá 27. janúar 2003 um raf- og rafeindabúnaðarúrgang¹ (hér eftir nefndur rr-úrgangur²) og innleiðingu hennar í íslenskan rétt.³ Hér eftir verður þessi tilskipun nefnd rr-tilskipunin. Ákvæði hennar voru innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 73/2008 um breytingu á lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og með reglugerð nr. 1104/2008 um raf- og rafeindatækjaúrgang.⁴ Hér eftir verða lög nr. 55/2003 nefnd úrgangslög, lög nr. 73/2008 nefnd rr-lög og reglugerðin rr-reglugerðin. Tilgangur umfjöllunarinnar er að meta með hvaða móti og að hvaða leyti rr-tilskipunin og innleiðing hennar í íslenskan rétt endurspeglar löggjafarstefnuna *lífsferilshugsun* (e. *life-cycle thinking*, sjá nánar í 3. kafla) og meginregluna *framleiðendaábyrgð* (e. *producer responsibility*, sjá nánar í kafla 3.2). Leitað verður sérstaklega að misræmi milli ákvæða rr-tilskipunarinnar og ákvæða úrgangslaga og rr-reglugerðarinnar. Ekki verður fjallað um þau ákvæði tilskipunarinnar sem beinast alfarið að stofnunum Evrópubandalagsins (hér eftir nefnt EB) eða þau ákvæði sem eru stöðluð í öllum tilskipunum, svo sem gildistökuákvæði.

Efnisskipan í ritgerðinni er á þessa leið: Í fyrsta kafla, 1. Inngangur, er gefið yfirlit yfir grundvallarþætti sem umfjöllunin um rr-tilskipunin byggir á, þ.e. valdar meginreglur umhverfisréttar og úrgangsréttar, auk lífsferilshugsunarinnar sem liggur þar að baki. Yfirlitið er einungis ætlað til að auðvelda lesendum að ná yfirsýn yfir efnið en vísað er til síðari umfjöllunar eftir því sem tilefni er til. Í inngangi er einnig gerð stuttleg grein fyrir þeim bakgrunni sem rr-tilskipunin er sprottin úr á sviði löggjafar EB. Bakgrunnur innleiðingar rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt vegna samnings um Evrópska efnahagssvæðið (hér eftir EES-samningurinn) er kynntur í stuttu máli.

1 Birt í OJ L 37, 13.2.2003, bls. 24-39. Tók gildi samdægurs. Innleiðingarfræstur til 13. ágúst 2004 skv. 1. mgr. 17. gr. tilskipunarinnar.

2 Sama stytting er notuð í merkingunni raf- og rafeindatækjaúrgangur.

3 Tilskipunin var ásamt breytingu með tilskipun nr. 2003/108/EB tekin upp í XX. viðauka EES-samningsins með ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 82/2004 frá 8. júní 2004 sem birt var í EES-viðbæti nr. 59 frá 2004, bls. 15. Stjórnskipulegum fyrirvara tilskipananna var aflétt með þingsályktun 6. desember 2006. Tilskipunin var innleidd í íslenskan rétt annars vegar með lögum nr. 73/2008 um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum, og hins vegar með reglugerð nr. 1104/2008 um raf- og rafeindatækjaúrgang.

4 Samkvæmt 19. gr. rr-reglugerðarinnar er hún sett með stöð í 2. mgr. 15. gr., 4. mgr. 18. gr., 3. mgr. 20. gr. og 22. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs með síðari breytingum og 5. mgr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir með síðari breytingum.

Í öðrum kafla, 2. Úrgangsréttur með tilliti til rr-úrgangs, er fjallað um valin atriði úr úrgangsrétti. Í fyrri hluta kaflans eru settar fram skilgreiningar á hugtökum og umhverfisstefna EB rakin í sögulegu ljósi en þar er rættar að EB-úrgangsrétti að finna. Í síðari hluta kaflans er fjallað um valdar réttarheimildir og meginreglur í úrgangsréttinum sjálfum. Í kaflanum er ekki farið yfir meginreglur úrgangsréttar að því leyti sem þeir varða ekki sérstaklega rr-úrgang, t.d. meginregluna um staðbundna meðhöndlun úrgangs.

Í þriðja kafla, 3. Lífsferilshugsun, er hugtakið lífsferilshugsun skýrt og fjallað um löggjafarstefnuna lífsferilshugsun sem byggir á því að framleiðendum og notendum vöru, aðallega, sé á öllum stigum í lífsferli vöru skylt að hafa í huga umhverfisáhrif á öllum lífsferlinum.

Í fjórða kafla, 4. Greining á tilskipun nr. 2002/96/EB og samanburður við viðeigandi ákvæði í íslenskum rétti, er farið kerfisbundið yfir texta rr-tilskipunarinnar málslið fyrir málslið með samanburði við samsvarandi ákvæði íslensks réttar, aðallega III. kafla úrgangslaga og rr-reglugerðarinnar sem rr-tilskipunin var innleidd í íslenskan rétt með. Ákvæði tilskipunarinnar og samsvarandi íslenskra reglna eru auk þess metin með tilliti til löggjafarstefnunnar lífsferilshugsunar.

Í lokakafla, 5. Niðurstöður, eru niðurstöður umfjöllunarinnar teknar saman.

Efnistöð í ritgerðinni bera þess merki að réttarsvið það sem hér er fjallað um (framleiðendaábyrgð á raf- og rafeindabúnaðarúrgangi) er nýlegt réttarsvið í EB og með öllu ógróið hér á landi. Af því leiðir að í umfjölluninni er aðallega byggt á ofangreindum settum rétti og á undirbúningsgögnum frá framkvæmdastjórn EB og frá Alþingi. Dómsúrlausnir EB-dómstólsins koma ekki við sögu þar sem enn hefur ekki verið tekin efnisleg afstaða til tilskipunarinnar í þeim. Að sama skapi er takmarkað hald í fræðiritum.

1.2 Bakgrunnur rr-tilskipunarinnar

Nú verður stuttlega gerð grein fyrir grundvallarþáttum sem rr-tilskipunin byggir á, þ.e. meginreglum umhverfisréttar og úrgangsréttar og svo lífsferilshugsuninni. Í umfjöllun um meginreglurnar er byggt á núverandi réttarástandi. Í síðari hluta kaflans verður einnig litið yfir grundvöll umhverfisréttar í rétti Evrópubandalagsins (hér eftir EB-réttur) og Evrópska efnahagssvæðisins (hér eftir EES-réttur).

1.2.1 Meginreglur sem vert er að athuga

Nokkrar meginreglur EB-réttar, EB-umhverfisréttar og EB-úrgangsréttar gegna lykilhlutverki í síðari umfjöllun í ritgerðinni og því fylgir listi yfir þær lesanda til glöggvunar.

- Greiðsluregla umhverfisréttarins (mengunarbótareglan, e. *Polluter Pays Principle*, PPP-reglan) gengur út á að sá sem veldur mengun skuli bera kostnað vegna hennar, sjá kafla 2.4.1.
- meginregla úrgangsréttarins um endurnýtingu hráefna gengur út á að úrgang skuli meðhöndla með því móti að hægt sé að vinna úr honum nothæf efni, sjá kafla 2.4.2.
- meginreglan um bestu fáanlegu tækni við mengunarvarnir, sjá kafla 4.11.2.
- meginregla úrgangsréttarins um forgangsröðun gengur út á að best sé (1.) að koma í veg fyrir myndun úrgangs en þar á eftir sé æskilegast (2.) að endurnota úrgang í upprunalegum tilgangi, (3.) að endurvinnna úr honum nothæf efni og (4.) endurnýta hann á annan hátt t.d. til orkuvinnslu. Aðeins þegar engu af ofangreindu verður komið við er rétt að farga úrgangi endanlega og þá á ábyrgan hátt. Sjá kafla 2.4.2.
- meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir gengur út á að það sé betra að koma í veg fyrir umhverfistjón en að bæta fyrir það eftir á, sjá kafla 2.4.1.
- meginreglan um að vernda umhverfi og heilsu manna fyrir skaðlegum áhrifum af tilurð og meðhöndlun úrgangs, sjá kafla 2.4.2.

1.2.2 Lífsferilshugsun

Tilskipun nr. 2002/96/EB um raf- og rafeindabúnaðarúrgang tekur mið af svokallaðri lífsferilshugsun (e. *life-cycle thinking*). Með tilskipuninni er sett á stofn regluverk sem byggir á réttarúræðinu framleiðendaábyrgð (e. *producer responsibility*). Framleiðendaábyrgð er öðru fremur leið til að gera greiðslureglu umhverfisréttarins raunhæfa. Greiðslureglan (PPP-reglan) verður reifuð stuttlega.

Lífsferilshugsun sem slík fyrirfinnst víðar en í umfjöllun þar sem hún er kölluð því nafni. Lögð verður sérstök áherslu á að bera kennsl á merki um lífsferilshugsun í úrgangsréttarlegri stefnumörkun Evrópubandalagsins og Efnahagsbandalags Evrópu þar sem hugtakið sjálft er ekki notað.

1.3 Evrópubandalagið og Evrópska efnahagssvæðið

1.3.1 EB-samningurinn og grundrættir EB-réttar

Grunnurinn að löggjöf og regluverki Evrópubandalagsins (hér eftir EB) er Samningur um Evrópubandalagið, hér eftir nefndur EB-samningurinn. EB-samningurinn er upprunalega frá 1957 en hefur ítrekað verið breytt með nýjum stofnsáttmálum. Um sögu Evrópubandalagsins og forvera þess Efnahagsbandalags Evrópu (hér eftir EBE) vísast í almenn fræðirit um Evrópurétt. Í þessari ritgerð verður vísað í EB-samninginn eftir númerakerfinu frá 1993.⁵

Í EB-samningnum er að finna lagagrundvöllinn að starfi Evrópubandalagsins á sviði umhverfismála og úrgangsmála, eins og annarra mála. Loks er í EB-samningnum að finna grundvöllinn að stofnanakerfi EB, sér í lagi lagastoð fyrir starfsemi ráðherraráðs ESB,⁶ framkvæmdastjórnar ESB og Evrópuþingsins. Hér eftir verða fyrri tvær stofnanirnar nefndar ráðið og framkvæmdastjórnin. Um stofnanakerfi EB vísast í almenn fræðirit um Evrópurétt.

Í þessari ritgerð reynir ekki á flókin álitamál um eðli Evrópuréttar, afstöðu EB og ESB (Evrópusambandsins) eða flestar almennar meginreglur EB-réttar, svo sem forgangsrif og bein réttarrif. Gengið er út frá því að lesendur séu nægilega kunnugir þessum atriðum til að geta fylgt umfjöllun þar sem ekki reynir sérstaklega á þau.

1.3.2 Stofnsáttmáli Evrópska efnahagssvæðisins og grundrættir EES-réttar

Grunnurinn að regluverki Evrópska efnahagssvæðisins er Óportósamningurinn um Evrópska efnahagssvæðið frá 1992. Hér eftir verður hann nefndur EES-samningurinn. Þessi samningur endurspeglar hluta af meginreglum EB-réttar. Gengið er út frá því að aðildarríki EES sem eru ekki jafnframt aðildarríki EB lögleiði EB-reglugerðir og innleiði EB-tilskipanir á afmörkuðum réttarsviðum en hafi enga fulltrúa í valdastofnunum EB, ráðinu, framkvæmdastjórninni og Evrópuþinginu.

1.3.3 Aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu

Ísland er aðili að Evrópska efnahagssvæðinu (hér eftir EES-svæðinu)⁷ og meginmál EES-samningsins hefur lagagildi á Íslandi, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið (hér eftir nefnd EES-lögin). Viðaukar við EES-samninginn hafa almennt ekki

5 Stuart Bell og Donald McGillivray: *Environmental Law* bls. 174

6 Ráðherraráðið og framkvæmdastjórnin kenna sig við ESB.

7 Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 15

lagagildi á Íslandi.⁸ Í viðaukunum er að finna tilvísanir til afleiddra EB-gerða, reglugerða, tilskipana og ákvarðana.⁹ Með þess háttar tilvísunum verða afleiddu EB-gerðirnar hluti af EES-samningnum, sbr. 7. gr. EES-samningsins þar sem aðildarríkjum EES er gert að innleiða þær í landsrétt. Til dæmis er vísað til tilskipana á sviði umhverfismála í XX. viðauka við EES-samninginn. Í 1. mgr. 3. gr. EES-laganna er ákvæði um að skýra skuli íslenskan landsrétt „að svo miklu leyti sem við á“ til samræmis við EES-samninginn og reglur sem á honum byggja. Þar á meðal eru tilskipanir sem hafa verið gerðar hluti af samningnum.

1.4 Umhverfisréttur í stofnsáttmálum EB og EES

Í 2. gr. EB-samningsins er öflug umhverfisvernd nefnd sem eitt markmiðið sem Evrópubandalagið stefnir að meðal annarra málaflokka á borð við bætt lífskjör og hátt atvinnustig. Í L-lið 1. mgr. 3. gr. eru umhverfismál gerð eitt af 21 málefnasviði sem Evrópubandalagið lætur sig varða. Í 6. gr. segir að taka skuli tillit til umhverfissjónarmiða við alla starfsemi EB á öllum málefnasviðunum í 3. gr., einkum í þeim tilgangi að stuðla að sjálfbærri þróun.

Helsta umfjöllun EB-samningsins um umhverfismál er í XIX. kafla sem ber titilinn Umhverfið. Efnisreglur kaflans eru í 174. gr. þar sem lýst er yfir markmiðum, meginreglum og sjónarmiðum við umhverfisvernd á vegum Evrópusambandsins. Sér í lagi er í 2. mgr. greinarinnar nefnd greiðslureglan sem ein af fjórum helstu meginreglum EB-réttar á sviði umhverfismála en framleiðendaábyrgð er að stærstu leyti leið til að framfylgja þessari meginreglu.¹⁰

EES-samningurinn nær til umhverfisréttar. Fjallað er um umhverfisrétt í 3. kafla V. hluta samningsins, þ.e. í 73.-75. gr. Umhverfisréttarlegar meginreglur í 73. gr. EES-samningsins eru sambærilegar við meginreglurnar í 174. gr. EB-samningsins, sér í lagi kemur greiðslureglan fram á sama hátt í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins og í 2. mgr. 174. gr. EB-samningsins.

8 Á því eru tvær undantekningar sem koma fram í 1. mgr. 2. gr. EES-laganna og skipta ekki máli hér.

9 Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, bls. 35

10 *Pollution Prevention and Control Extended Producer Responsibility in the OECD area Phase 1 Report*, bls. 15-16

1.5 Umgjörð umhverfisreglna EB og EES

EB-stofnanirnar sem skipta verulegu máli frá sjónarhóli umhverfisréttar eru framkvæmdastjórnin, ráðherraráðið, Evrópuþingið og EB-dómstóllinn.¹¹ Í sem stystu máli semur framkvæmdastjórnin drög að tilskipunum (og örfáum reglugerðum¹²) sem ráðið og þingið meðhöndla og gefa gildi samkvæmt samákvörðunarferli sem lýst er í 251. gr. EB-samningsins. Heimildirnar fyrir gildistöku tilskipana á sviði umhverfismála eru í 95. gr. EB-samningsins og í 175. gr.¹³ Heimildin í 95. gr. veitir ráðherraráðinu heimild til að setja tilskipanir sem varða innri markaðinn, svo sem reglur um verslunarvörur,¹⁴ en þær geta haft verulega þýðingu í umhverfismálum. Heimildin í 175. gr. veitir ráðherraráðinu heimild til að setja tilskipanir á sviði umhverfismála.

Munurinn á þessum tveimur heimildum felst í því að tilskipanir sem eru settar með heimild í 95. gr. fela í sér allsherjarsamræmingu.¹⁵ Auk þess að vera bindandi samkvæmt efni sínu setur tilskipun með heimild í 95. gr. þá kvöð á hvert aðildarríki að heimila að vörur eða annað sem fullnægir kröfum tilskipunarinnar séu fluttar inn í ríkið.¹⁶ Með tilskipuninni eru þá bæði settar lágmarkskröfur og hámarkskröfur um tiltekið mál sem varðar innri markaðinn. Aðildarríki hafa ekki ákvörðunarvald á sama sviði nema innan þröngra marka samkvæmt undantekningarreglum 4. og 5. mgr. 95. gr.¹⁷ Tilskipanir samkvæmt 175. gr. fela hins vegar í sér lágmarkssamræmingu og aðildarríkjum er heimilt að setja lagareglur á sama sviði, svo fremi sem þær reglur brjóta ekki gegn tilskipuninni eða öðrum EB-rétti.¹⁸

Þennan mun má m.a. sjá í meðferð r-tilskipunarinnar, sem byggir á 175. gr., og tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/95/EB um takmarkanir á notkun tiltekinna, hættulegra efna í rafbúnaði og rafeindabúnaði (hér eftir RoHS-tilskipunin), sem byggir á 95. gr. til þess að gera aðildarríkjunum erfiðara fyrir að setja enn strangari reglur á sama sviði.¹⁹ (Finna má fremst í aðfararorðum hvarrar tilskipunar eða reglugerðar á hvaða grein hún byggir.)

Gerð er athugasemd um lágmarkssamræmingu þar sem við á í ritgerðinni.

11 Stuart Bell og Donald McGillivray: *Environmental Law*, bls. 174

12 Stuart Bell og Donald McGillivray: *Environmental Law*, bls. 178

13 Stuart Bell og Donald McGillivray: *Environmental Law*, bls. 181

14 Stuart Bell og Donald McGillivray: *Environmental Law*, bls. 185

15 Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 938

16 Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 344

17 Allsherjarsamræming kemur ekki við sögu í r-tilskipuninni og er þess vegna ekki reifuð hér.

18 Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 938

19 Stuart Bell og Donald McGillivray: *Environmental Law* bls. 188

2. Úrgangsréttur með tilliti til rr-úrgangs

Í þessum kafla er fjallað um úrgang og EB-úrgangsrétt, að því leyti sem ástæða er til í tengslum við rr-úrgang. Hafa skal í huga að um rr-úrgang gilda ýmis sérsjónarmið. Í fyrsta lagi inniheldur hann oftast hættuleg efni og er þess vegna mjög erfiður viðureignar. Í öðru lagi er að einhverju leyti hægt að vinna úr honum verðmæti með endurnotkun og endurvinnslu.

Þróun úrgangsréttar er sýnd í sögulegu yfirliti yfir umhverfisstefnu EB í umhverfisáætlunum. Þá er gefið stutt yfirlit yfir suma hluta núgildandi EB-úrgangsréttar, réttarheimildir og meginreglur.

2.1 Skilgreiningin á úrgangi

Upprunalega skilgreiningin á úrgangi í árdaga EB-úrgangsréttar var í a-lið 1. mgr. 1. gr. tilskipunar nr. 75/442/EBE²⁰ um úrgang. Hér eftir er sú tilskipun einfaldlega nefnd tilskipun nr. 75/442/EBE. Samkvæmt þessari skilgreiningu er úrgangur hvers kyns efni eða hlutir sem úrgangshafi fargar eða er gert að farga í samræmi við gildandi ákvæði í landslögum.

Það er því sjálf aðgerðin förgun sem ákvarðar hvað er úrgangur og hvað ekki. Hugtakið förgun var skilgreint í b-lið 1. mgr. 1. gr. tilskipunar nr. 75/442/EBE sem söfnun, flokkun, flutningur og meðhöndlun úrgangs, svo og geymsla hans og lógun ofan jarðar sem neðan og allar umbreytingar sem nauðsynlegar teljast fyrir endurnotkun, nýtingu eða endurvinnslu.

Í dag er það kallað meðhöndlun úrgangs sem áður nefndist förgun, sbr. skilgreiningu í 9. tölul. 1. mgr. 3. gr. tilskipunar nr. 2008/98/EB um úrgang og brottfall tiltekinna annarra tilskipana (hér eftir nefnd tilskipun nr. 2008/98/EB). Úrgangur er skilgreindur í 1. lið við 1. mgr. 3. gr. tilskipunar nr. 2008/98/EB sem hvers kyns efni eða hlutir sem úrgangshafi fargar eða er gert að farga. Tilvísuninni í landsrétt hefur verið sleppt en það er ekki skilgreint í tilskipun nr. 2008/98/EB hvað förgun er.

Skilgreiningin á úrgangi í jaðartilvikum hefur lengi vafist fyrir EB-dómstólnum en það veldur ekki vanda hér vegna þess að álitaefni um það (1.) hvort eitthvað er úrgangur eða er ekki úrgangur og (2.) hvenær eitthvað hættir að vera úrgangur koma hvergi upp í umfjöllunarefni þessarar ritgerðar. Því verður hér ekki fjallað um þá flóknu útgáfu

²⁰ EBE er í heiti tilskipana frá tíma Efnahagsbandalags Evrópu, forvera Evrópubandalagsins. Aðgreiningin milli EBE og EB hefur enga raunhæfa þýðingu.

skilgreiningar úrgangs sem fram kemur í tilskipun nr. 2006/12/EB um úrgang (hér eftir nefnd tilskipun nr. 2006/12/EB) í a-lið 1. mgr. 1. gr. og í I. viðauka við þá tilskipun.

Helsta markmiðið með rammatilskipununum um úrgang er að tryggja raunhæft opinbert eftirlit með meðhöndlun úrgangs, til dæmis með starfsleyfisskyldu endurvinnslu- og förgunaraðila.²¹

2.2 Stefna EB í sögulegu ljósi

2.2.1 Tímabilið 1972-1977 og fyrsta umhverfisáætlunin

Í árdaga EB (þá EBE) voru umhverfismál ekki sérstaklega á dagskrá. Í EBE-samningnum eins og hann var samþykktur í Róm 25. mars 1957²² var ekki minnst á umhverfismál einu orði. Fyrstu skref í átt að umhverfisstefnu Efnahagsbandalags Evrópu voru stigin á ráðstefnu æðstu ráðamanna ríkja EBE í París í október 1972.²³ Þar var samþykkt sérstök yfirlýsing þar sem m.a. kemur fram að:

[...] economic expansion is not an end in itself: its first aim should be to enable disparities in living conditions to be reduced. It must take place with the participation of all the social partners. It should result in an improvement in the quality of life as well as in standards of living. As befits the genius of Europe, particular attention will be given to intangible values and to protecting the environment so that progress may really be put at the service of mankind [...]
[...]
[...] the Heads of State or of Government emphasised the importance of a Community environmental policy. To this end they invited the Community institutions to establish before 31 July 1973, a programme of action accompanied by a precise timetable [...]²⁴

Fyrsta umhverfisáætlun EBE²⁵ var svarið við síðasta málslið tilvitnunarinnar. Að formi til er hún yfirlýsing ráðs Evrópubandalaganna²⁶ og fulltrúa ríkisstjórna aðildarríkjanna frá 22. nóvember 1973.

Framarlega í fyrstu umhverfisáætluninni voru settar fram 11 umhverfisréttarlegar meginreglur.²⁷ Þar sem þær höfðu enga stoð í stofnsáttmála Efnahagsbandalags Evrópu á þeim tíma var gildi þeirra þó takmarkað. Af þeim ber sérstaklega að nefna 4. meginreglu um

21 Peter Pagh: „Affaldsregulering“, bls. 98.

22 Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 42.

23 Ráðstefnan er nefnd *Paris Summit Conference*. Hún var haldin 19.-21. október 1972.

24 Ekki tókst að finna eintak af yfirlýsingunni við vinnslu þessarar ritgerðar en ofangreind tilvitnun er úr innganginum að fyrstu umhverfisáætlun EBE.

25 Yfirlýsing ráðs Evrópubandalaganna og fulltrúa ríkisstjórna aðildarríkjanna frá 22. nóvember 1973 um umhverfisáætlun Evrópubandalaganna, birt í stjórnartíðindum EB OJ 1973 C 112.

26 Evrópubandalögin á þessum tíma voru Kola- og stálbandalag Evrópu, Efnahagsbandalag Evrópu og Kjarnorkubandalag Evrópu.

27 Undir Part I, Title II

tækniþróun í þeim tilgangi að bæta umhverfið og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum, 5. meginreglu, greiðslureglu umhverfisréttarins, og 9. meginreglu um umhverfisvitund.

Fjallað var sérstaklega um úrgang í 7. kafla aðgerðahluta fyrstu umhverfisáætlunarinnar.²⁸ Í 2. undirmgr. A-greinar 1. hluta kaflans²⁹ kemur fram að mörg umhverfisvandamál sem tengjast úrgangi séu í eðli sínu staðbundin og að finna þurfi staðbundnar lausnir við þeim. Af þessu má sjá að ein mikilvægasta meginregla EB-úrgangsréttar, meginreglan um staðbundna meðhöndlun úrgangs, á sér langa sögu. Hún kemur þó ekki við sögu í þessari ritgerð.

Í 1. másl. 3. undirmgr. A-greinar 1. hluta 7. kafla kemur fram að mikilvægustu vandamálin fyrir bandalagið séu tengd þeim úrgangi sem ekki er hægt að bregðast við staðbundið og jafnvel ekki innan hvers ríkis vegna eðlis síns (m.a. vegna eiturefna, vegna þess að úrgangurinn brotnar ekki niður eða vegna fyrirferðar; e. „*their toxicity, their non-degradability, their bulk, or for other reasons*“). Í B-grein 1. hluta kaflans er gefið yfirlit yfir aðgerðir:

- (a) yfirlit yfir úrgang sem er erfiður í meðferð (1. másl. 1. undirmgr.)
- (b) úttekt á tæknilegum, hagrænum og lögfræðilegum vandamálum við meðhöndlun afmarkaðra flokka úrgangs (1. másl. 2. undirmgr.); fremsti áhersluflokkurinn var efni sem komu fram í I. viðauka við alþjóðasamning frá 15. febrúar 1972 um varnir gegn mengun sjávar vegna losunar úrgangsefna frá skipum og flugvélum (Oslóarsamningnum), svo sem lífræn halógensambönd, kvikasilfur og kadmíum
- (c) umræða um hvaða aðgerða Efnahagsbandalag Evrópu ætti að grípa til vegna ofangreindra málaflokka.

Raf- og rafeindabúnaðarúrgang kom ekki við sögu í áætluninni. Þó var óbeint fjallað um slíkan úrgang vegna þess að hann inniheldur iðulega sum sömu hættulegu efnin og komu fram í ofangreindum I. viðauka við Oslóarsamninginn, svo sem lífræn halógensambönd, kvikasilfur og kadmíum. Hann hefði því getað fallið undir fremsta áhersluflokkinn í b-lið hér að ofan. Neðar í b-lið er einnig minnst á heimilistækjaúrgang og er hann þar talinn til brotamálma.

Hér er komið fram annað meginatriði í EB-úrgangsrétti, áhersla á sértæka meðferð á erfiðum úrgangsflokkum. Þegar haft er í huga hvað raf- og rafeindabúnaðarúrgangur hefur vaxið hratt á undanförunum áratugum er skiljanlegt að hann hafi ekki verið í brennidepli þegar á árinu 1973.

28 Undir Part II, Title I

29 Fyrsta umhverfisáætlunin hefur ekki að höfundi vitandi verið þýdd á íslensku. Á ensku lagamáli væri umræddur hluti umhverfisáætlunarinnar kallaður „second subparagraph of Article A of Section 1 of Chapter 7 of Title I of Part II.“

2.2.2 Tímabilið 1977-1983 og önnur umhverfisáætlunin

Önnur umhverfisáætlunin var yfirlýsing ráðs Evrópubandalaganna og fulltrúa ríkisstjórna aðildarríkjanna frá 17. maí 1977. Fjallað er um úrgang í 3. yfirhluta (Title III: Non-damaging use and rational management of land, the environment and natural resources), 3. kafla (Chapter 3: Protection and management of natural resources — campaign against wastage), 2. hluta (Section 2: Waste management by a comprehensive policy of prevention, reclamation and disposal).

Í 1. másl. 175. gr. umhverfisáætlunarinnar kemur fram að förgun úrgangs með því að skilja hann eftir á ruslahaugum (e. *tipping*) geti valdið umhverfinu og heilsu manna miklu tjóni vegna eittraðra og hættulegra efna í úrganginum. Í 3. másl. kemur fram að 70%-80% alls úrgangs á þeim tíma (1977) hafi verið fargað á haugum og að með því fari til spillis mikið magn af hráefnum sem hefði mátt endurnýta. Hér er í fyrsta sinn kominn fram vísir í stefnumörkun að meginreglu úrgangsréttarins um endurnýtingu hráefna.³⁰

Þegar tekið er tillit til lífsferilshugsunar (sem fjallað er um í 3. kafla ritgerðarinnar) er 178. gr. umhverfisáætlunarinnar frá 1977 svo athyglisverð að hún er hér birt í heild:³¹

178. Vernd umhverfisins gegn mengun, ábyrg meðhöndlun auðlinda, viðleitni til að draga úr þörf Bandalagsins fyrir innflutt hráefni, skynsamleg langtíma stjórnum á nýtingu náttúruauðlinda sem eru óendurnýjanlegar eða endurnýjast á takmörkuðum hraða — öll þessi sjónarmið í sameiningu mæla með skjótri og snarpri herferð gegn myndun úrgangs.

Þessari herferð verður að beina:

— að neytendum sem eru í mikilvægu hlutverki í myndun úrgangs með hugarfari sínu og hegðun;

— að iðnaðarfyrirtækjum sem hafa mikinn áhuga á að endurheimta kostnaðarsöm hráefni sem eru notuð í framleiðsluferlum og hafa áhuga á möguleikanum á að þróa ný endurnýtingarkerfi en bera á sama tíma, vegna umfangs og fjölbreytni í framleiðsluvörum sínum, ábyrgð á stórum hluta alls úrgangs sem verður til. Iðnaðarfyrirtæki ættu að stefna að því að gera framleiðsluvörur sínar endingarbetri til að draga úr úrgangsmýndun;

— að sveitarstjórnnum sem bera ábyrgð á söfnun úrgangs og flokkun hans þar sem við á;

— að ríkisstjórnnum sem geta, t.d. með opinberum innkaupum, gegnt mikilvægu hlutverki í því að auka eftirspurn eftir endurunnum efnum og geta almennt sagt innleitt stefnumörkun um skynsamlega notkun hráefna.

Þótt lengst af hafi ekki borið mikið á ráðstöfunum í anda þessarar greinar hefur á síðustu árum verið tekið á sambærilegum hugmyndum af meiri alvöru, m.a. undir titli lífsferilshugsunar.

30 Fjallað er um þessa meginreglu í kafla 2.4.2.

31 Í þýðingu höfundar

2.2.3 Tímabilið 1982-1987 og þriðja umhverfisáætlunin

Þriðja umhverfisáætlunin var yfirlýsing ráðs Evrópubandalagsins og fulltrúa ríkisstjórna aðildarríkjanna frá 7. febrúar 1983. Fjallað er um úrgang í 29. gr. áætlunarinnar. Í 1. umgr. 29. gr. kemur fram að fylgt verði stefnunni sem sett var fram í 2. umhverfisáætluninni og að athygli verði beint að þremur aðalmarkmiðum allrar úrgangsstefnu. Fyrsta markmiðið er að draga úr myndun óendurnýtanlegs úrgangs og loks að útrýma henni. Annað markmiðið er að endurnýta úrgang og vinna úr honum hráefni og orku. Þriðja markmiðið er að meðhöndla óendurnýtanlegan úrgang á ábyrgan hátt og farga honum þannig að ekki hljóti umhverfistjón af. Í 3. mgr. kemur fram að leggja skuli aukna áherslu á vöruhönnun sem stuðlar að endurvinnslu. Þetta er annar þáttur sem kemur við sögu í lífsferilshugsun.

2.2.4 Tímabilið 1987-1992 og fjórða umhverfisáætlunin

Fjórða umhverfisáætlunin vísar í umfjöllun annarrar umhverfisáætlunarinnar um úrgang og í ítrekun þriðju umhverfisáætlunarinnar á því sem þar kemur fram. Hins vegar er að meira leyti fjallað um raunhæfar aðgerðir til að ná markmiðunum fram. Í 4. upptalningarlið greinar 5.3.5 er lagt til að beitt verði fjárhagslegum aðferðum (e. *financial mechanisms*) til að gera greiðslureglu umhverfisréttarins raunhæfa. Í 5. upptalningarlið sömu greinar er lagt til að beitt sé hagrænum stjórnækjum til að stuðla að sérstakri söfnun og endurvinnslu afmarkaðra úrgangsflokka og að miðlað sé upplýsingum og neytendur fræddir til að efla endurvinnslu. Í 1. másl. greinar 5.3.6 kemur fram að framkvæmdastjórnin þurfi að semja tilskipanir fyrir afmarkaða úrgangsflokka, svo sem rafhlöður og PCB-efni. Í 4. másl. greinar 5.3.10 er bent á að oft sé hægt að velja minna hættuleg efni í stað efna sem verða að hættulegum úrgangi, bæði í framleiðsluvörum og í framleiðsluferlum. Í 5. másl. sömu greinar kemur fram að ýmsir þættir á valdi framleiðenda vöru skipti miklu í úrgangsmálum. Þar megi m.a. telja hönnun og efnainnihald framleiðsluvöru vegna þess að nær allar vörur verða einhvern tíma að úrgangi.

2.2.5 Tímabilið 1992-2002 og fimmta umhverfisáætlunin

Í fimmtu umhverfisáætluninni, 1. hluta, 1. kafla, 6. lið nálægt byrjun kaflans, er bent á að þrátt fyrir úrgangsstefnu allt frá árinu 1975 hafi enginn teljandi árangur náðst í úrgangsmálum og að víðast hvar séu endurnotkun og endurvinnsla á algjöru frumstigi. Í kafla 3.2 kemur

fram að það sé mikilvægt að fyrirtæki verði meðvituð um það að hversu miklu leyti framleiðsluvörur þeirra verða að úrgangi og að þau taki ábyrgð á þessum úrgangi.

2.3 Stefnumörkun í nútíma og sjötta umhverfisáætlunin

Nú gildir sjötta umhverfisáætlunin sem er ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1600/2002/EB frá 22. júlí 2002. Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. hennar er henni ætlaður 10 ára gildistími frá 22. júlí 2002. Til nokkurrar skýringar á umhverfisáætluninni eru undirbúningsgögn frá framkvæmdastjórninni, t.d. frumvarp til umhverfisáætlunarinnar í orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar COM(2001) 31.³²

Auðlinda- og úrgangsmál eru eitt af áherslusviðum sjöttu umhverfisáætlunarinnar samkvæmt 4. undirlið 4. mgr. 1. gr. hennar, sbr. 1. máls. sömu mgr. Þessir tveir málaflokkar tengjast að minnsta kosti með því móti að úrgangur verður til úr vörum og öðru sem er búið til úr hráefnum og úr sumum úrgangi má búa til endurunnin hráefni.³³ Sjá einnig í því sambandi meginreglu úrgangsréttarins um endurnýtingu hráefna, umfjöllun í kafla 2.4.2. Í 4. undirlið 2. mgr. 2. gr. er því lýst sem markmiði að bæta auðlindanýtni og meðhöndlun úrgangs í því skyni að aftengja auðlindanotkun og úrgangsmýndun frá hagvexti. Í 8. gr. áætlunarinnar er fjallað nánar um auðlinda- og úrgangsmál.

Úrgangur telst til vöru í skilningi 28. gr. EB-samningsins, þar sem lagt er bann við magntakmörkunum á innflutningi vöru milli aðildarríkja. (Þetta er þáttur í meginreglunni um frjálsan flutning vöru,³⁴ einum þætti svokallaðs fjórfrelsis.³⁵) Komist var að þessari niðurstöðu í dómi *EBD, mál C-2/90, ECR 1992, bls. I-4431, framkvæmdastjórnin gegn Belgíu*.

Málið snerist um bann belgískra yfirvalda við innflutningi úrgangs til Vallóníu sem er hluti Belgíu. Í málinu var ekki deilt um þá staðreynd að úrgangur sem er endurnotanlegur eða endurvinnanlegur telst vara í skilningi EB-samningsins. Í málinu hélt Belgía því fram að úrgangur sem er ekki endurvinnanlegur væri einskis virði og gæti þess vegna ekki talist söluvara. Meðhöndlun úrgangsins yrði að skoða með hliðsjón af reglum EB-samningsins um þjónustu en ekki vöru. Að mati dómstólsins eru hlutir sem eru fluttir yfir landamæri í atvinnuskyni hins vegar vara óháð eðli viðskiptanna að baki. Auk þess er að mati dómstólsins mjög erfitt að gera greinarmun á endurnýtanlegum og óendurnýtanlegum úrgangi, sérstaklega þegar taka á afstöðu í landamæraeftirliti. Aðgreiningin byggist á þáttum sem eru óvissir og breytilegir auk þess sem kostnaður við hugsanleg endurvinnsluferli getur ráðið úrslitum um hvort úrgangur er í reynd endurvinnanlegur eða ekki. Það byggir því m.a. á huglægu mati hvort einhver úrgangur er endurvinnanlegur. Niðurstaðan verður að vera að allur úrgangur teljist vara í skilningi núverandi 28. gr. EB-samningsins.

32 Birt í stjórnartíðindum EB 2001/C 154 E/16.

33 *Taking sustainable use of resources forward*, bls. 3

34 Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 373.

35 Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 386.

Í málinu var annars komist að þeirri niðurstöðu að heimilt væri að leggja bann við innflutningi úrgangs til Vallóníu af umhverfisástæðum nema hvað ekki var heimilt að leggja bann við innflutningi hættulegs úrgangs. Ekki er þörf á að ræða sjónarmiðin þar að baki hér.

Úrgangur telst vara óháð þeirri staðreynd að í viðskiptum með úrgang kann það að vera viðtakandi vörunnar sem fær greitt en ekki afhendandinn þannig að segja má að söluverð vörunnar sé neikvætt. Þrátt fyrir að frjáls flutningur þessarar vöru sé verulega takmarkaður af meginreglunni um að aðildarríki skuli vera sjálfum sér næg um úrgangsförgun eru samkeppnissjónarmið í fullu gildi á sviði meðhöndlunar úrgangs. Meðhöndlun úrgangs er jafnvel í örustum vexti af öllum atvinnugreinum í Evrópubandalaginu.³⁶

2.4 Valdar meginreglur

2.4.1 *Valdar meginreglur umhverfisréttar*

Greiðsluregla umhverfisréttarins, einnig þekkt sem mengunarbótareglan og sem PPP-reglan, kemur fram í 2. mgr. 174. gr. EB-samningsins og í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins. Inntak reglunnar er að rétt sé að koma ábyrgð á kostnaði vegna umhverfistjóns á þann aðila sem veldur (eða gæti valdið) tjóninu. Þetta á bæði við um kostnað við að koma í veg fyrir umhverfistjón og um kostnað við að bæta þegar orðið umhverfistjón.³⁷ Hægt er að láta þann sem veldur (eða gæti valdið) tjóninu bera ábyrgð beint, með því að framkvæma eða greiða fyrir umhverfisvarnaraðgerðir eða umhverfisbótaaðgerðir, eða óbeint á formi skaðabóta, sekta eða umhverfisskatta. Í öllum tilvikum leggst einhver kostnaður á þann sem veldur tjóninu en þetta verkar letjandi til frekara umhverfistjóns. Það má því segja að tilgangur beitingar greiðslureglunnar sé tvíþættur: Í fyrsta lagi er sá sem veldur tjóni knúinn með beitingu reglunnar til útgjalda sem hann kæmist annars hjá og það fé rennur til umhverfismála. Í öðru lagi verður beiting reglunnar til þess að sá sem veldur tjóni sér hag sinn í því að minnka tjónið eða koma alveg í veg fyrir það og þannig hefur beiting reglunnar forvarnargildi.

Meginregla umhverfisréttarins um fyrirbyggjandi aðgerðir kemur einnig fram í 2. mgr. 174. gr. EB-samningsins og í 2. mgr. 73 gr. EES-samningsins. Í henni felst að rétt sé að koma í veg fyrir umhverfistjón áður en það verður í stað þess að bæta fyrir það eftir á. Til dæmis er rétt að ráðstafa úrgangi með ábyrgum hætti þannig að valdi ekki vandræðum frekar en að láta hann dreifast um og eiturefni leka í grunnvatn, þó svo að möguleiki kunnir að vera á að safna

36 Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 9. Úr II. kafla almennra athugasemda við frumvarp til rr-laga.

37 Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“. *Úlfjótur 60 ára Afmælisrit*, 3. tbl. 60. árg. 2007, bls. 387.

honum upp síðar. Vitanlega er samkvæmt reglunni enn réttara að koma í veg fyrir að úrgangurinn verði yfirleitt til, ef þess er kostur. Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir birtist með mismunandi móti í öðrum meginreglum umhverfisréttarins³⁸ og er því nokkurs konar samnefnari þeirra allra. Það má telja almennt markmið umhverfisréttarins að draga úr umhverfistjóni en ekki t.d. að auka það eða að valda því á ákveðinn hátt frekar en annan.

2.4.2 Valdar meginreglur úrgangsréttar

Auk almennra meginreglna Evrópuréttarins og umhverfisréttarins eiga sértækar meginreglur við í EB-úrgangsrétti. Þær má finna m.a. í tilskipun nr. 2008/98/EB.³⁹

Þar ber fyrst að nefna meginregluna um að vernda umhverfi og heilsu manna fyrir skaðlegum áhrifum af tilurð og meðhöndlun úrgangs. Hún kemur nú fram í 1. gr. tilskipunarinnar og í lengra máli í 13. gr. Sem stendur er hún bindandi í EES-rétti eins og hún kemur fram í 1. mgr. 4. gr. tilskipunar nr. 2006/12/EB. Þessi meginregla er sértílvik af meginreglu umhverfisréttar um fyrirbyggjandi aðgerðir, sbr. síðasta kafla.

Önnur meginregla er meginreglan um forgangsröðun, sem nú er lýst í 1. mgr. 4. gr. tilskipunar nr. 2008/98/EB. Efst er í forgangsröðinni að koma í veg fyrir myndun úrgangs, næst endurnotkun, þriðja endurvinnsla og fjórða annars konar endurnýting, t.d. á formi orkuvinnslu. Neðst í röðinni er svo endanleg förgun úrgangs. Skilgreiningar hugtakanna sem koma fyrir í forgangsröðinni eru í 12.-17. og 19. tölul. 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2008/98/EB.

Nýrri meginregla, sem tekur m.a. mið af sjálfbærri þróun,⁴⁰ er meginreglan um að draga úr umhverfisáhrifum notkunar auðlinda og að bæta nýtni við notkun þeirra. Hún kemur fram í 1. gr. tilskipunarinnar.

Tengd lífsferilshugsun er meginregla úrgangsréttarins um að endurnýta hráefni, draga úr umhverfisnýtingu notkunar auðlinda og að bæta nýtni við notkun þeirra. Hún kemur fram í i-tölulið b-liðar 1. mgr. 3. gr. tilskipunar nr. 2006/12/EB. Komið er inn á hana í 1. gr., 10. gr. og 11. gr. tilskipunar nr. 2008/98/EB en hún kemur víða fyrir í aðfararorðum þeirrar tilskipunar, t.d. í 6., 8., 19., 27. og 28. liðum þeirra. Í þessari meginreglu felst að tilgangur með meðhöndlun úrgangs er m.a. að endurheimta efni sem nota má sem hráefni, t.d. í iðnaðarferlum, í stað nýrra hráefna. Taka má sem dæmi að engin tré eru höggvin til að

38 Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“. *Úlfljótur 60 ára Afmælisrit*, 3. tbl. 60. árg. 2007, bls. 379.

39 Tilskipun nr. 2008/98/EB hefur ekki verið felld inn í EES-samninginn a.m.k. fram til 4. september 2009 svo að þar gildir tilskipun 2006/12/EB sem var felld inn í XX. kafla EES-samningsins með ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 35/2007 frá 27. apríl 2007 sem birt var í EES-viðbæti nr. 38, bls. 40.

40 *Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources*, bls. 5

framleiða pappír sem er endurunninn úr pappírs- eða viðarúrgangi. Eins þarf ekki að vinna baxít í námum, með tilheyrandi umhverfisspjöllum, til að endurvinnna ál úr álúrgangi og í því tilviki sparast einnig mikil orka.

3. Lífsferilshugsun

Lífsferilshugsun er hugtak sem lýsir hugsunarhætti eða löggjafarstefnu. Hér verður hugtakinu lýst út frá notkun framkvæmdastjórnar EB. Eftir að hugtakið hefur verið reifað er svo hægt að bera kennsl á lífsferilshugsun þar sem hún kemur í reynd fram, án þess að sjálft hugtakið sé notað.

Fjallað er um hugtökin samþætta framleiðslustefnu og lífsferilshugsun í eftirfarandi orðsendingum frá framkvæmdastjórninni:

1. Grænbókinni COM(2001) 68, *Green Paper on Integrated Product Policy* (hér eftir er hún nefnd grænbókin), sem vísað er til í byrjun 2. mgr. 8. gr. umhverfisáætlunarinnar;
2. orðsendingunni COM(2003) 302, *Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking* (hér eftir er hún nefnd stefnuyfirlýsingin);
3. orðsendingunni COM(2003) 572, *Towards a Thematic Strategy on the Sustainable Use of Natural Resources* (hér eftir er hún nefnd undirbúningskýrslan), sem er undirbúningskjal fyrir
4. orðsendinguna COM(2005) 670, *Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources* (hér eftir er hún nefnd auðlindaskýrslan), sem framkvæmdastjórninni var sett fyrir að skrifa í (i)-tölulið 2. mgr. 8. gr. umhverfisáætlunarinnar, og síðast
5. orðsendingunni COM(2005) 666, *Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste* (hér eftir er hún nefnd úrgangsskýrslan), sem framkvæmdastjórninni var sett fyrir að skrifa í (iii)-tölulið 2. mgr. 8. gr. umhverfisáætlunarinnar.

3.1.1 Lífsferilshugsun og samþætt framleiðslustefna í orðsendingum framkvæmdastjórnarinnar

Í grænbókinni kemst framkvæmdastjórnin svo að orði að samþætt framleiðslustefna sé nálgun sem stefnir að því að draga úr heildarumhverfisáhrifum framleiðsluvara yfir allan líftíma þeirra⁴¹ sem nær yfir hráefnavinnslu og framleiðslu, flutning og dreifingu, notkun og afdrif eftir notkun.⁴²

Í stefnuyfirlýsingunni er lýst fimm helstu þáttum í umhverfissvænni framleiðslustefnu, einn þeirra er lífsferilshugsun⁴³ en hinir fjórir varða sveigjanleika í aðferðum og markmiðum og þá stefnu að sem flestir mismunandi aðilar taki þátt.⁴⁴ Kostir lífsferilshugsunarinnar eru taldir þeir að koma í veg fyrir að umhverfisáhrif séu flutt frá einum hluta lífsferils vöru til

41 Þýðing höfundar

42 *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 5

43 Stundum kölluð „frá vöggu til grafar“, t.d. í *Integrated Product Policy*, bls 5.

44 *Integrated Product Policy*, bls. 5

annars, að stuðla að samhengi í því regluverki sem þegar er til⁴⁵ og að beina aðgerðum að þeim hluta lífsferils vöru þar sem ná má bestum árangri með minnstum tilkostnaði.⁴⁶

3.1.2 Beiting lífsferilshugsunarinnar

Það að koma lífsferilshugsun í verk krefst stundum ekki annars en að beita heilbrigðri skynsemi til að athuga lífsferil heildstætt en í öðrum tilvikum þarf að beita sérhæfðum matsaðferðum sem byggja á gagnaöflun og líkanagerð.⁴⁷ Gerður er greinarmunur á lífsferilshugsun (e. *life-cycle thinking*) og lífsferilsgreiningu (e. *life-cycle assessment*)⁴⁸ sem er kerfisbundið mat innan þröngra marka.⁴⁹

Dæmi um niðurstöðu sem framkvæmdastjórnin hefur komist að með því að beita lífsferilshugsun er að það sé ekki merkjanlega betra fyrir umhverfið að endurvinna olíuúrgang en að brenna hann til orkuvinnslu.⁵⁰ Því skyldi nema úr gildi þágildandi tilskipun nr. 75/439/EBE um olíuúrgang og setja í staðinn reglur á þá leið að safna beri olíuúrgangi án þess að skylt sé að endurvinna hann. Þessi stefnubreyting fékk gildi með tilskipun nr. 2008/98/EB en í henni er ákvæði um olíuúrgang í 21. gr. Endurvinnsla hefur samkvæmt greininni ekki forgang yfir aðrar aðferðir til meðhöndlunar. Þó er í 3. mgr. sérstök undanþága sem gefur aðildarríkjum sem krefjast endurvinnslu olíuúrgangs í landsrétti heimild til að koma í veg fyrir að olíuúrgangur sé fluttur úr landi til förgunar eða endurnýtingar í brennslustöðvum í öðru ríki í tilvikum þar sem 11. og 12. gr. reglugerðar nr. 1013/2006 um flutning úrgangs eiga við. Í 11. gr. er fjallað um flutning úrgangs milli aðildarríkja til förgunar en 12. gr. fjallar um flutning úrgangs milli aðildarríkja til endurnýtingar. Ákvæði 12. gr. reglugerðar nr. 1013/2006 gæti verið raunhæft ef áfangastaður olíuúrgangsins er brennslustöð með orkuvinnslu.⁵¹ Í 3. gr. tilskipunar 75/439/EB um olíuúrgang var hins vegar regla þess efnis að olíuúrgang skyldi endurvinna þar sem því yrði við komið. Með gildistöku rammatilskipunarinnar frá 2008 fengu aðildarríkin heimild til að fella úr gildi lagareglur sem

45 *Integrated Product Policy*, bls. 7

46 *Integrated Product Policy*, bls. 5

47 *Taking sustainable use of resources forward*, bls. 16

48 Lífsferilsgreining felur í sér að mismunandi inntaks- og úttaksþættir við afmarkaða vöru eða ferli, t.d. framleiðsluferli eru metnir tölulega. Með því móti er til dæmis hægt að komast að tölulegri niðurstöðu um mismunandi eiginleika tæknilegra valkosta, t.d. mismunandi aðferða við urðun blandaðs úrgangs. Lífsferilsgreining kemur hvergi við sögu í þessari ritgerð en fjallað er um hana á vefsíðu Sameiginlegu rannsóknarmiðstöðvarinnar (JRC) <http://lca.jrc.ec.europa.eu/lcainfohub/introduction.vm>.

49 *Integrated Product Policy*, bls. 5

50 *Taking sustainable use of resources forward*, bls. 20

51 Brennsla með orkuvinnslu telst endurnýting, sbr. lið R 1 í viðauka II B við tilskipanir nr. 75/442/EBE og 2006/12/EB og samnefndan lið í viðauka II við tilskipun nr. 2008/98/EB.

innleiddu þetta og setja í staðinn aðrar reglur sem lögðu endurvinnslu að jöfnu við brennslu til orkuvinnslu.

3.1.3 *Hlutverk framleiðanda samkvæmt lífsferilshugsun*

Lífsferilshugsun felur í sér að allir hlutaðeigendur vöru, svo sem framleiðendur og notendur, taki tillit til og beri ábyrgð á þeim umhverfisáhrifum af ákvörðunum þeirra sem koma fram annars staðar í lífsferli vörunnar.⁵² Til dæmis er við framleiðsluna búist við að framleiðandi vöru taki tillit til umhverfisáhrifa vörunnar við notkun og við meðhöndlun leifa vörunnar sem úrgangs eftir að notkun hennar er endanlega lokið. Eftir að varan hefur verið sett á markað verður litlu breytt um umhverfisáhrifin⁵³ svo að framleiðandi vörunnar er í lykilhlutverki þegar kemur að mögulegum umhverfisáhrifum hennar. Til dæmis eru takmörk fyrir því að hversu miklu leyti úrgangur verður endurunninn, óháð því hvað hann er flokkaður rækilega, ef framleiðendur vörunnar taka ekki nægilegt tillit til endurvinnslusjónarmiða.⁵⁴ Meðal þess sem hægt er að gera á hönnunar- og framleiðslustigi til að draga úr umhverfisáhrifum vöru er að draga úr notkun hráefna, skipta hættulegum efnum út fyrir umhverfisvænni efni og ganga þannig frá vörunni að hún verði að sem mestu leyti endurnotuð eða endurunnin.⁵⁵

3.1.4 *Úrræði opinberra aðila*

Til að gera umhverfisvæna framleiðslustefnu raunhæfa á að mati framkvæmdastjórnarinnar aðallega að beita úrræðum sem duga til að draga úr umhverfisáhrifum framleiðsluvöru, sérstaklega þeim sem gerir kleift að láta neikvæð umhverfisáhrif af vöru koma fram í verði hennar.⁵⁶ (Umhverfisáhrif vöru eru hér skoðuð sem „úthrif“, e. *externalities*, á máli hagfræðinga.) Hægt er að bregðast við neikvæðum og jákvæðum úthrifum með opinberum ráðstöfunum eins og sköttum og styrkjum. Framkvæmdastjórnin lagði til árið 2001 að efla stöðu vöru sem hefur ESB-umhverfismerkið með virðisaukaskattsfríðindum⁵⁷ en lagði þá hugmynd á hilluna eftir að athugasemdir aðildarríkjanna höfðu borist.⁵⁸

52 *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 5

53 *Integrated Product Policy*, bls. 3

54 Peter Pagh: „Affaldsregulering“, bls. 82.

55 *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 19-20

56 *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 9

57 *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 11

58 *Integrated Product Policy*, bls. 8

Önnur úrræði eru m.a. ætluð til þess að auðvelda neytendum að taka upplýstar ákvarðanir, svo sem umhverfismerkingar,⁵⁹ og hafa áhrif á frjálsar ákvarðanir framleiðenda,⁶⁰ svo sem umhverfisstaðlar.⁶¹

Í ii-tölulið. a-liðar 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2006/12/EB eru aðildarríki EB eru skylduð til að hvetja til hönnunar vara sem skilja eftir sig sem minnstan og sem hættuminnstan úrgang. Í 2. mgr. 8. gr. tilskipunar 2008/98/EB er þeim hins vegar heimilað að „gera viðeigandi ráðstafanir“⁶² til að hvetja til hönnunar vara í þeim tilgangi að draga úr umhverfisáhrifum þeirra, m.a. sem úrgangs.

3.1.5 Hlutverk neytenda

Í II. viðauka við stefnuyfirlýsinguna eru ítarlegir listar af þeim ráðstöfunum sem aðildarríki, fyrirtæki sem eiga hlut í lífsferli vöru, neytendasamtök, umhverfissamtök og neytendur geta beitt til að draga úr umhverfisáhrifum eftir samþættri framleiðslustefnu og lífsferilshugsun. Þó svo að listinn af ráðstöfunum á færi neytenda sé stystur af þessum listum⁶³ er ljóst að neytendur eru í algjöru lykilhlutverki þegar kemur að úrgangi. Það er að verulegu leyti á þeirra færi að tryggja að þeim vörum sem skylt er að safna sérstaklega sé í reynd skilað inn en ekki fargað með almennu sorpi. Hönnun vöru verður ekki kennt um umhverfistjón sem leiðir af óviðeigandi förgun vörunnar, t.d. á víðavangi.⁶⁴

3.2 Framleiðendaábyrgð

3.2.1 Inngangur

Meðal úthrifa (e. *externalities*) framleiddrar vöru er kostnaður og umhverfisáhrif við að meðhöndla leifar vörunnar sem úrgang eftir að notkun hennar er lokið. Framleiðendaábyrgð felur í sér að gera framleiðendur ábyrga fyrir meðhöndlun úrgangsins eftir notkun⁶⁵ og er þess vegna úrræði til að láta þessi úthrif koma fram í verði vörunnar.⁶⁶ Frumvarp til laga nr. 73/2008 fer þessum orðum um tilgang framleiðendaábyrgðar:

59 *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 12

60 *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 16

61 *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 20

62 e. „take appropriate measures“, þýðing höfundar.

63 *Integrated Product Policy*, bls. 23

64 *Integrated Product Policy*, bls. 4

65 *Pollution Prevention and Control Extended Producer Responsibility in the OECD area Phase 1 Report*, bls. 15

66 *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 11

Meginmarkmið framleiðendaábyrgðar samkvæmt skýrslu OECD frá árinu 2005 sem nefnist „Analytical Framework for evaluating the cost and Benefits of Extended Producer Responsibility programmes“ er að minnka kostnað og umhverfisáhrif vegna meðhöndlunar úrgangs með því að framlengja ábyrgð framleiðenda á vöru sinni svo hún nái einnig yfir ábyrgð á öllum samfélagslegum kostnaði við meðhöndlun úrgangs, þar á meðal umhverfiskostnaði vegna förgunar.⁶⁷

3.2.2 Notkun hugtaksins

Framleiðendaábyrgð eru gerð skil í (b)-lið (iii)-tölul. 2. mgr. 8. gr. umhverfisáætlunarinnar á þann hátt að útfæra skuli framleiðendaábyrgð nánar í úrgangsskýrslunni. Þar sem minnst er á framleiðendaábyrgð í þeirri skýrslu⁶⁸ er hins vegar ekki tekin afstaða til þess hvers konar form hún tekur. Í grænbókinni er framleiðendaábyrgð lýst sem svo að hún feli í sér að neytendur geti skilað leifum framleiðsluvöru án endurgjalds⁶⁹ og að hún hafi verið útfærð í tilskipun 2000/53/EB um úr sér gengin ökutæki.

Í skýrslu OECD frá 1996 um framleiðendaábyrgð⁷⁰ er gert ráð fyrir að framleiðendur beri ábyrgð á úrgangi eftir að neytendur hafa skilað honum inn til móttökustöðva á vegum sveitarfélaga⁷¹ og beinlínis tekið fram að það gangi almennt ekki upp að hver stakur framleiðandi reki sjálfur móttöku og endurvinnslu á leifunum af sínum framleiðsluvörum.⁷² Þar af leiði að nær öll tilvik um beitingu framleiðendaábyrgðar feli í sér að framleiðendur stofni og fjármagni samtök sem taka á sig framleiðendaábyrgðina. Það er eftir sem áður mikilvægt að hver framleiðandi fyrir sig sé meðvitaður um framleiðendaábyrgðina.⁷³

Í II. kafla almennra athugasemda í frumvarpi til rr-laga koma fram þessar athugasemdir um fyrirkomulag sem felur í sér framleiðendaábyrgð:

Í öðru lagi er algengt að kerfi sem byggist á framleiðendaábyrgð geri framleiðendur ábyrga fyrir framkvæmdahlíð við úrvinnslu sértæks úrgangs, til dæmis söfnun eða stjórnun á úrvinnslukerfi. Í þriðja lagi eru slík kerfi hönnuð á þann hátt að það á að fá framleiðendur til að gera sér betri grein fyrir kostnaði við lokastig vörunnar, þegar hún verður að úrgangi eða fer til endurnýtingar. Þannig er kerfi sem byggist á framleiðendaábyrgð ætlað að hvetja framleiðandann til að taka þennan kostnaðarlið með í reikninginn allan lífsferil vörunnar, þ.e. allt frá hönnun til framleiðslu, notkunar, markaðssetningar og úrvinnslu hennar.⁷⁴

67 Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 8.

68 *Taking sustainable use of resources forward*, bls. 10 og 18

69 *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 11

70 *Pollution Prevention and Control Extended Producer Responsibility in the OECD Area Phase 1 Report, Legal and Administrative Approaches in Member Countries and Policy Options for EPR Programmes*, auðkennt OCDE/GD(96)48

71 *Pollution Prevention and Control Extended Producer Responsibility in the OECD area Phase 1 Report*, bls. 11

72 *Pollution Prevention and Control Extended Producer Responsibility in the OECD area Phase 1 Report*, bls. 17-18

73 Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 8.

74 Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 8.

3.2.3 Notkun framleiðendaábyrgðar í EB-úrgangsrétti

Framleiðendaábyrgð hefur verið innleidd sem valkvæð meginregla í 8. gr. tilskipunar nr. 2008/98/EB. Í 1. mgr. þeirrar greinar er aðildarríkjum heimilað að setja lagareglur og/eða grípa til annarra ráðstafana sem leggja framleiðendaábyrgð á herðar framleiðendum í þeim tilgangi að fylgja betur forgangsröðunarreglunni í 4. gr. Ábyrgðin getur falið í sér skyldu til að taka við vörum og leifum þeirra eftir notkun, meðhöndla úrganginn og/eða bera kostnað af þeirri meðhöndlun. Loks er aðildarríkjum heimilað, í samhengi framleiðendaábyrgðar, að skylda framleiðendur vöru til að gera upplýsingar um möguleika til endurnotkunar og endurnýtingar vörunnar aðgengilegar. Í 3. mgr. 15. gr. er ítrekað að aðildarríkjunum sé heimilt að skylda framleiðanda vöru til að annast, að hluta eða í heild, meðhöndlun vörunnar sem úrgangs. Auk þess er boðið upp á að dreifingaraðilum sé gert að deila með þeim ábyrgðinni.

Í 1. mgr. 5. gr. tilskipunar 2000/53/EB, sbr. 10. tölul. 1. mgr. 2. gr., er aðildarríkjum gert skylt að gera framleiðendum, söluaðilum, verkstæðum og/eða endurvinnsluaðilum ósérgreint að setja upp móttökustaði fyrir úr sér gengin ökutæki. Í 4. mgr. sömu gr. kemur fram að síðasti eigandi eða notandi ökutækisins eigi að geta skilað því á móttökustað án þess að borga fyrir og að framleiðendur skuli bera kostnað af því að svo geti orðið. Það er stór kostur við framleiðendaábyrgð á ökutækjum að það er auðvelt að gera framleiðanda ábyrgan fyrir hverju og einu úr sér gengnu ökutæki. Því valda þættir á borð við opinbera skráningu hvers og eins ökutækis. Það er mikilvægur þáttur í framleiðendaábyrgð, þar sem því verður komið, að framleiðandi fjármagni meðhöndlun eigin vöru sem úrgangs.⁷⁵

3.2.4 Framleiðendaábyrgð á sviði raf- og rafeindabúnaðar

Á sviði raf- og rafeindabúnaðarúrgangs hefur verið lagður grunnur að viðameira kerfi sem byggir á framleiðendaábyrgð. Eins og áður sagði er tilskipun nr. 2002/96/EB meginefni þessarar ritgerðar ásamt innleiðingu hennar í íslenskan rétt. Helstu sérkenni rr-úrgangs sem tilskipunin tekur tillit til eru þau að rr-úrgangur inniheldur nokkuð af hættulegum úrgangi og er að nokkru leyti endurvinnanlegur. Í næsta kafla verður hver málsliður í hverri grein rr-tilskipunarinnar greindur, ályktanir dregnar út frá lífsferilshugsun og framleiðendaábyrgð og borið saman við íslenskan rétt sem hefur verið settur til innleiðingar tilskipuninni.

⁷⁵ Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 8.

4. Greining á tilskipun nr. 2002/96/EB um raf- og rafeindabúnaðarúrgang og samanburður við viðeigandi ákvæði í íslenskum rétti

4.1 Inngangur

Í þessum kafla verður farið kerfisbundið yfir texta tilskipunar nr. 2002/96/EB um raf- og rafeindabúnaðarúrgang málslið fyrir málslið. Ákvæðin verða túlkuð og skýrð með hliðsjón af meginreglum EB-úrgangsréttar. Sérstaklega verður athugað hvar sjá má merki um lífsferilshugsun og hvaða mynd framleiðendaábyrgðin tekur.

13. gr. og 14. gr. tilskipunarinnar beinast alfarið að stofnunum EB og eru því ekki reifaðar í þessari ritgerð. 18. gr. og 19. gr. gefa ekki tilefni til athugasemda.

4.2 Um 1. gr., markmið

4.2.1 Um 1. másl. 1. mgr. 1. gr. rr-tilskipunarinnar

Markmiðsyfirlýsing 1. másl. 1. mgr. 1. greinar er sértílik fyrir raf- og rafeindabúnað (hér eftir verður hann nefndur rr-búnaður) af meginreglunni um forgangs röðun meðhöndlunar úrgangs. Fjallað er um þá meginreglu í kafla 2.4.2. Ástæðurnar fyrir því af hverju málaflokkurinn rr-úrgangur er tekinn til sérstakrar athugunar og lögð sérstök áhersla á endurnotkun hans, endurvinnslu, aðra endurnýtingu og ábyrga förgun í þeirri röð koma fram í kafla 4.9.2 um mikilvægi sérstakrar söfnunar rr-úrgangs.

4.2.2 Um 2. másl. 1. mgr. 1. gr. rr-tilskipunarinnar

Markmiðsyfirlýsing 2. másl. 1. mgr. er um að efla umhverfisvitund allra aðila sem tengjast rr-búnaði á endingartíma (þ.e. lífsferli) hans. Það að vísað er í alla þessa aðila samtímis er mjög í anda lífsferilshugsunar. Meginreglan um að efla umhverfisvitund almennings kom fram í fyrstu umhverfisáætlun Efnahagsbandalags Evrópu. Það að efla skuli umhverfisvitund almennings er auk þess ein regla Árósasamningsins samkvæmt 3. mgr. 3. gr. þess samnings.⁷⁶ Í þessu samhengi er vert að vitna í 7. og 8. setningar aðfararorða Árósasamningsins:

⁷⁶ Samningur um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, gerður í Árósum 25. júní 1998, e. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*

[Aðilar sammingsins]

viðurkenna einnig rétt sérhvers einstaklings til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð hans og að honum beri skylda til, bæði sem einstaklingi og í samvinnu við aðra, að vernda og bæta umhverfið til hagsbóta fyrir núverandi og komandi kynslóðir, telja að til þess að geta staðið á þessum rétti sínum og uppfyllt þessar skyldur sínar verði borgararnir að hafa aðgang að upplýsingum, hafa heimild til að taka þátt í ákvarðanatöku og hafa aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, og viðurkenna í þessu tilliti að borgararnir kunna að þurfa aðstoð til að beita rétti sínum,

Það leiðir af þessum orðum Árósasammingsins að aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál er talinn vera forsenda fyrir þátttöku almennings í ákvarðanatöku á sviði umhverfismála en til þeirrar þátttöku hafi hann réttindi og skyldu. Evrópubandalagið undirritaði Árósasamninginn 25. júní 1998 og fullgilti⁷⁷ 17. febrúar 2005.

4.3 Innleiðing 1. gr. tilskipunarinnar í íslenskan rétt

4.3.1 Ákvæði 1. másl. 1. mgr. 1. gr. rr-tilskipunarinnar

Ákvæði 1. másl. 1. mgr. 1. gr. rr-reglugerðarinnar er í grófum dráttum samhljóða ákvæði 1. másl. 1. mgr. 1. gr. rr-tilskipunarinnar. Í texta reglugerðarinnar eru fyrstu tvö markmiðin, að draga úr myndun rr-úrgangs og að stuðla að endurnotkun og endurnýtingu, þó sett fram sem jafnstæð. Markmið reglugerðarinnar verður að skýra til samræmis við efni laganna sem þau sækja lagastoð til.

Ákvæði 2. mgr. 1. gr. laga 55/2003 um meðhöndlun úrgangs gefur því markmiði að draga úr úrgangi forgang fram yfir markmiðið um að stuðla að endurnotkun og endurnýtingu. Í frumvarpinu til laganna leiðir það af orðanna hljóðan í skýringum við 1. gr.⁷⁸ að lögin taka mið af forgangsreglu úrgangsréttarins. Vísað er til rammatilskipunar um úrgang nr. 75/442/EBE um það mál.

Samkvæmt þessu má ætla að það sé mikilvægara markmið í íslenskum úrgangsrétti að draga úr myndun úrgangs en að úrgangur sé endurnýttur. Það er í samræmi við forgangsreglu úrgangsréttarins. Hins vegar er það ekki fyllilega í samræmi við forgangsreglu að endurnotkun og endurnýting sklui alls staðar í regluverkinu vera lögð að jöfnu.

⁷⁷ Á vefsíðu Árósasammingsins er gerður greinarmunur í orðalagi á fullgildingu af hálfu ríkja (e. *ratification*) og af hálfu Evrópubandalagsins/Evrópusambandsins (e. *approval*).

⁷⁸ Þskj. 368, 128. lögþ. 2002-2003, bls. 13.

4.3.2 Ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. rr-tilskipunarinnar

Ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. rr-reglugerðarinnar er í grófum dráttum samhljóða ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. rr-tilskipunarinnar. Í reglugerðinni er þó ekki lögð sérstök áhersla á að efla umhverfisvitund þeirra sem meðhöndla rr-úrgang fram yfir alla aðra sem koma að rr-búnaði á lífsferli hans. Ekki er minnst á umhverfisvitund í lögum 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Það er ekki augljóst með hvaða móti þessi áherslumunur gæti haft teljandi áhrif í framkvæmd.

4.4 Um 2. gr. rr-tilskipunarinnar, gildissvið

4.4.1 Gildissviðið samkvæmt fyrri hluta 1. málsl. 1. mgr. 1. gr., skv. a-lið og b-lið 1. mgr. 3. gr. og skv. I. viðauka A

Í 1. málsl. 1. mgr. kemur fram að tilskipunin gildi fyrir rr-búnað sem fellur undir einhvern af 10 flokkum í I. viðauka A við rr-tilskipunina. Rr-búnaður er skilgreindur í a-lið 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar, sem hljóðar svo á íslensku og á ensku:

a) „raf- og rafeindabúnaður“: búnaður sem þarf rafstraum eða rafsegulsvið til að geta starfað á réttan hátt og búnaður til að framleiða, flytja og mæla slíkan rafstraum og rafsegulsvið, sem er í einhverjum af þeim flokkum sem eru tilgreindir í I. viðauka A og hannaður til notkunar við rafspennu sem fer ekki yfir 1000 volt þegar um er að ræða riðstraum og ekki yfir 1 500 volt þegar um er að ræða jafnstraum,

(a) ‘electrical and electronic equipment’ or ‘EEE’ means equipment which is dependent on electric currents or electro-magnetic fields in order to work properly and equipment for the generation, transfer and measurement of such currents and fields falling under the categories set out in Annex IA and designed for use with a voltage rating not exceeding 1 000 Volt for alternating current and 1 500 Volt for direct current;

4.4.2 Umfjöllun um gildissviðið samkvæmt rr-tilskipuninni

Enn sem komið er sjást ekki merki í dómaframkvæmd EB-dómstólsins að það hafi valdið vandkvæðum að meta hvort einhver búnaður fellur undir skilgreininguna sem reifuð er í kafla 4.4.1 eða ekki. Ekki er gerður greinarmunur á búnaði eftir því hvaða flokki í I. viðauka A hann tilheyrir, svo að það skiptir í grunninn ekki máli þótt til kunnir að vera búnaður sem getur fallið undir fleiri en einn flokk.⁷⁹ Falli einhver búnaður hins vegar ekki undir neinn af flokkunum má ætla að hann falli utan gildissviðs tilskipunarinnar.

⁷⁹ Að visu eru kröfur um endurnýtingarhlutfall í 2. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar lítillega breytilegar eftir flokki.

4.4.3 *Jaðartilvik til athugunar: Lausir kaplar*

Sem dæmi má nefna að það leiðir ekki beint af ofangreindu að lausir kaplar falli undir gildissvið tilskipunarinnar. Það er þó ljóst að kapall er búnaður til að flytja rafstraum og rafsegulsvið í samræmi við texta a-liðar 1. mgr. 3. gr. Suma kapla er hægt að heimfæra í einhvern af flokkunum í I. viðauka A, t.d. er laus símakapall fjarskiptabúnaður. Hins vegar verða lausir framlengingarkaplar fyrir rafstraum við 230 volta riðspennu, ætlaðir til nota í heimahúsum, ekki taldir til neins af flokkunum tíu. Það mætti halda því fram að slíka kapla ætti að telja til fylgihluta einhvers rr-búnaðar í flokkunum tíu ósérgreint, vegna þess að kaplarnir eru ætlaðir til notkunar með raf- og rafeindabúnaði. Þessi niðurstaða verður þó ekki leidd af orðalagi tilskipunarinnar.

4.4.4 *Skilgreiningin rr-búnaðar túlkuð með hliðsjón af skilgreiningu rr-tilskipunarinnar á raf- og rafeindabúnaðarúrgangi*

Loks má hafa til hliðsjónar að í b-lið 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar er rr-úrgangur skilgreindur með því móti að hann falli bæði undir skilgreiningu rr-búnaðar og skilgreiningu úrgangs. Það er sérstaklega tilskilið að með rr-úrgangi teljist „allir íhlutir, undireiningar og aukahlutir sem eru hluti af vörunni þegar henni er fleygt“. Laus framlengingarkapall fyrir straum er vitanlega ekki hluti af rr-búnaði sem er fleygt.

Til þrautavara er hægt að halda því fram að framlengingarkapall fyrir straum sé fylgihlutur hvers þess rr-búnaðar sem hann er notaður með og að það sé mögulegt að fleygja honum með búnaðinum. Þá er nærtækara að halda því fram að kapall, sem ekki er greinilega hægt að telja með einum eða fleiri af flokkunum í I. viðauka A, falli ekki undir gildissvið rr-tilskipunarinnar samkvæmt orðalagi 1. mgr. 2. gr. rr-tilskipunarinnar, a-liðar 1. mgr. 3. gr. og I. viðauka A við rr-tilskipunina. Af því leiðir að laus framlengingarkapall fyrir straum telst ekki rr-búnaður samkvæmt orðalagi rr-tilskipunarinnar.

4.4.5 *Áskilnaður síðari hluta 1. másl. 1. mgr. 2. gr. rr-tilskipunarinnar*

Það er áskilið að búnaðurinn sé ekki hluti af annarri gerð búnaðar sem fellur ekki undir gildissviðið. Sem dæmi um „búnað“ sem fellur ekki undir gildissviðið má nefna bifreiðar. Allir hlutar úr sér genginnar bifreiðar falla undir gildissvið tilskipunar 2000/53/EB samkvæmt 1. mgr. 3. gr. þeirrar tilskipunar, þar á meðal útvörp og annar búnaður sem er að öðru leyti sama eðlis og rr-búnaður sem fellur undir tilskipunina.

4.4.6 Um tilvísun 2. máls. 1. mgr. 2. gr. og um I. viðauka B við tilskipunina

Í þessum málslið er tekið fram að í I. viðauka B sé skrá yfir vörur sem eru í flokkunum í I. viðauka A. Í yfirskrift I. viðauka B er hann hins vegar sagður innihalda skrá yfir vörur sem taka skal tillit til þegar metið er gildissvið tilskipunarinnar. Samkvæmt orðum yfirskriftarinnar er ekki sérstakt tilefni til að elta ólar við hvort eitthvert tæki er beinlínis talið upp í I. viðauka B eða ekki. Ætla má að tilgangur I. viðauka B sé meðal annars að gefa skýrari hugmynd um hvað átt er við með flokkaheitunum í I. viðauka A.

4.4.7 Jaðartilvik til athugunar: Van de Graaff rafall

Hér er tekið dæmi um búnað sem í fljótu bragði virðist vera raftæki en virðist þó ekki falla undir gildissvið rr-tilskipunarinnar. Búnaðurinn „van de Graaff rafall“ er tæki sem notar reim sem snýst milli tveggja ása til að safna stöðurafmagni á hola málmkúlu. Spennan á málmkúlunni getur mælst í tugum kílóvolta. Hægt er að nota van de Graaff rafal til vísindarannsókna eða sem kennslutæki. Ekkert kemur í veg fyrir að reimin gangi fyrir öðru en rafmagni, t.d. dísilhreyfli, og í því tilviki væri rafallinn ekki rr-búnaður samkvæmt skilgreiningunni í a-lið 1. mgr. 3. gr. vegna þess að spennan á kúlunni verður mun hærri en 1500 volt. Slíkur rafall hefur engin tengsl við riðspennu sem takmarkast 1000 volt eða við jafnspennu sem takmarkast við 1500 volt.

Ef reimin gengur hins vegar fyrir rafhreyfli sem fullnægir öðrum skilyrðum skilgreiningarinnar er ekkert því til fyrirstöðu að rafallinn falli undir skilgreininguna. Það er í sjálfu sér ekkert sem kemur í veg fyrir að tæki þar sem spenna hærri en 1500 V kemur einhvers staðar fyrir falli undir gildissvið tilskipunarinnar. Þar má til dæmis nefna málmhalíðlampa (e. *metal halide lamps*), sem eru á listanum í 5. flokki í I. viðauka B, en byrjunarspennan yfir gashylkið sem gefur frá sér ljós er talin í mörgum kílóvoltum. Í frumvarpinu til tilskipunarinnar kemur fram að hér sé átt við spennu við rafinntak og/eða rafúttak búnaðarins en ekki spennu sem kann að vera hægt að finna inni í búnaðinum.⁸⁰

Hins vegar er ekki hlaupið að því að segja hvaða flokki í I. viðauka A (eða B) rafknúinn van de Graaff rafall tilheyrir. Það næsta sem hægt er að komast er 6. flokkur, raf- og rafeindatæki, undir 7. atriði í I. viðauka B: „Búnaður til sprautunar, dreifingar, úðunar eða annarrar meðhöndlunar með vökva eða loftkenndum efnum.“ Þessi heimfærsla virðist þó langsótt. Niðurstaðan er að rafallinn falli ekki undir gildissvið rr-tilskipunarinnar.

⁸⁰ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment*, COM (2000)347 final, bls. 28. Athugasemd um 3. gr. frumvarpsins.

4.4.8 Fyrirvari 2. mgr. 2. gr. rr-tilskipunarinnar

Samkvæmt þessari málsgrein er tilskipuninni ekki ætlað að fella úr gildi neinar öryggis- eða heilbrigðiskröfur í löggjöf EB né heldur aðrar sérreglur EB um úrgang. Það þýðir að þar sem gildissvið tilskipunarinnar skarast við gildissvið annarra tilskipana eða reglugerða gilda þær kröfur sem eru strangari með tilliti til öryggis og heilbrigðis.⁸¹

4.4.9 Undantekning 3. mgr. 2. gr. rr-tilskipunarinnar

Búnaður sem tengist vernd grundvallaröryggishagmuna aðildarríkjanna eða vopnum, skotfærum eða hergögnum sem tengjast öryggishagsmununum er undanskilinn gildissviði rr-tilskipunarinnar. Það er tilskilið að vörurnar séu ætlaðar sérstaklega til hernaðar. Vopn eða skotfæri sem ekki eru ætluð sérstaklega til hernaðar geta hins vegar fallið undir gildissvið rr-tilskipunarinnar ef þau fullnægja öðrum skilyrðum. Þar mætti telja stuðbyssur, svo fremi sem þær geta talist til einhvers af flokkunum í I. viðauka A, t.d. til 6. flokks, raf- og rafeindatæki.

4.4.10 Dómaframkvæmd EB-dómstólsins

Tilskipunin hefur ekki verið nefnd í dómatexta EBD en minnst er á hana í álitni aðallögsögumanns með dómi *EBD, C-259/05, ECR 2007, bls. 1-4945*, forúrskurðarmáli vegna opinbers máls í Hollandi gegn Omni Metal Service (hér eftir OMS).

Málið snerist um það hvort fyrirtækið hefði brotið gegn þágildandi reglugerð 259/93 um flutning úrgangs milli landa með því að flytja frá Hollandi til Kína kaplaúrgang sem samanstóð af sverum koparköplum með plasthúð án þess að tilkynna yfirvöldum í Hollandi um flutningana eins og mælt var fyrir um í reglugerðinni.

Héraðsdómurinn í Rotterdam fór fram á forúrskurð Evrópudómstólsins í þremur liðum. Fyrsti liðurinn var spurningin hvort hægt væri að flokka kaplaúrgang allt að 15 cm í þvermál í úrgangsflokk GC 020 sem er „rafeindarusl (þ.e. prentplötur, rafeindaihlutar, vír o.s.frv.) og endurunnir rafeindaihlutar sem hægt er að endurvinnna ódýra málma og góðmálma úr“. Þessum úrgangsflokki var bætt í viðauka við reglugerð 259/93/EB með ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 96/660/EB. Hinir tveir liðirnir snerust um atriði sem varða reglugerð 259/93/EB og koma ekki til athugunar hér.

Ákærvaldið í Hollandi hélt því fram að úrganginn væri ekki hægt að telja rafeindarusl vegna þess að kaplarnir væru allt að 15 cm sverir og hefðu verið notaðir til raforkuflutninga neðanjarðar, svo að þeir gætu ekki talist hafa verið hluti af rafeindabúnaði, eins og úrgangsflokkur GC 020 og gildissviðsákvæði tilskipunar 2002/96/EB áskilja. OMS hélt því fram að allir vírar féllu undir úrgangsflokk GC 020 og að taka ætti tillit til efnisinnihalds þeirra en ekki annarra þátta eins og stærðar eða uppruna. Tilskipun 2002/96/EB setti reglur um meðferð rafeindarusls. Um flokkun úrgangs benti Mengozzi aðallögsögumaður á að ákvæði tilskipunarinnar vikju ekki ákvæðum reglugerðar 259/93/EB til hliðar, vafasamt væri að skýra reglugerð frá 1993 með

81 Fjallað er um tilvik þar sem ákvæði rr-tilskipunarinnar skarast við gildissvið vinnuverndarlöggjafar EB í kafla 4.9.12 og köflunum þar á eftir. Að öðru leyti verður ekki í þessari ritgerð athuguð skörun við önnur ákvæði EB-réttar.

hliðsjón af tilskipun frá 2002 og loks að í nýrri reglugerð 1013/2006/EB, sem tók gildi meðan málið var til meðferðar fyrir Evrópudómstólnum, er enn gerður greinarmunur á úrgangsflokkum GC 010 „rafmagnssamstæður sem eru eingöngu úr málmum eða málmblöndum“ og GC 020. Því mætti ætla að uppruni úrgangsins skipti enn máli fyrir flokkun hans.

Evrópudómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að orðalag úrgangsflokks GC 020 fæli í sér að vírar féllu aðeins undir þann úrgangsflokk ef þeir eru upprunnir í rafeindabúnaði. Aðrir vírar, t.d. til rafmagnsflutninga, féllu ekki undir þennan flokk.

Það má skilja af niðurstöðu dómstólsins í máli Omni Metal Service að efni og íhlutir, sem eru sömu gerðar eða úr sömu efnum og einhver raf- eða rafeindabúnaðarúrgangur, falli ekki sjálfkrafa undir gildissvið tilskipunarinnar.

4.5 Innleiðing 2. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt

4.5.1 Samanburður á lýsingu gildissviðsins

III. kafli úrgangslaga er ekki skrifaður sem sjálfstæður lagabálkur og inniheldur ekki gildissviðsákvæði. Gildissvið hans ákvarðast í reynd af skilgreiningunum sem bætt var inn í 3. gr. laganna, af I. viðauka við lögina og af nánari útfærslu á I. viðauka í reglugerð samkvæmt reglugerðarheimild i-liðs 22. gr. úrgangslaga. (Þar er um að ræða I. viðauka B við rr-reglugerðina.)

Skilgreining hugtaksins *raf- og rafeindabúnaður* í 3. gr. rr-tilskipunarinnar er tekin upp óbreytt í 3. gr. úrgangslaga og í 3. gr. rr-reglugerðarinnar nema hvað það er nefnt *raf- og rafeindatæki*. Skilyrðið að búnaðurinn skuli ganga fyrir riðstraumi ekki hærri en 1000 V eða jafnstraumi ekki hærri en 1500 V er þó ekki í 3. gr. laganna og reglugerðarinnar heldur fremst í I. viðauka við lögina og fremst í I. viðauka A við reglugerðina.

Orðalagið *raf- og rafeindatæki* er notað í rr-tilskipuninni í I. viðauka A og B og er þar heiti 6. flokks rr-búnaðar sem tilskipunin gildir um. Innan þess flokks teljast tæki á borð við rafknúnaðar saumavélar⁸² og rafknúnaðar borvélar. Sama heiti er notað fyrir 6. flokk búnaðar sem úrgangslög og rr-reglugerðin gilda um í I. viðauka við lögina og í I. viðauka A og I. viðauka B við rr-reglugerðina.

Í almennum athugasemdum við frumvarp til rr-laga er tillögðum I. viðauka við úrgangslög lýst sem svo að hann hafi að geyma lista yfir þau raf- og rafeindatæki sem III. kafla laganna er ætlað að ná yfir.⁸³ Í reynd er I. viðauki úrgangslaga orðrétt samhljóða I. viðauka A við rr-tilskipunina nema hvað skilyrðið um 1000 volta og 1500 volta spennu er

82 Saumavélar kunna reyndar einnig að falla undir 2. flokk sem tæki sem eru notuð til að sauma

83 Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 19. Athugasemdir við 4. gr.

flutt þangað úr 3. gr. tilskipunarinnar eins og áður sagði. Eins kemur fram í frumvarpinu að við beitingu reglugerðarheimildar í i-lið 22. gr. úrgangslaga þar sem framangerður viðauki er útfærður beri að fara eftir nánari tilgreiningu í B-lið I. viðauka við rr-tilskipunina. Það var gert með því móti að I. viðauki B við rr-reglugerðina er orðrétt samhljóða I. viðauka B við rr-tilskipunina.

4.5.2 Aðrir áskilnaðir íslenska regluverksins um gildissvið

Í 1. másl. 1. mgr. 2. gr. úrgangslaga er tekið fram að þau gildi um „meðhöndlun úrgangs“. III. kafli laganna sem fjallar um rr-úrgang hefur ekki rýmra gildissvið. Í 2. másl. 1. mgr. 2. gr. rr-reglugerðarinnar er tekið fram að hún gildi um „móttöku [...] og aðra meðhöndlun“ rr-úrgangs. Gildissvið rr-tilskipunarinnar er ekki á sama hátt afmarkað við sérgreindan hluta lífsferils rr-búnaðar.

Það er vert að nefna til hliðsjónar lög nr. 162/2002 um úrvinnslugjald. Með þeim er komið á fyrirkomulagi til meðhöndlunar tiltekinna úrgangsflokka sem er safnað sérstaklega. Lagt er úrvinnslugjald á tilteknar vörur t.d. umbúðir úr pappa, pappír og plasti sbr. 1. mgr. 7. gr. a og kvikasilfursvörur, sbr. 8. lið 1. mgr. 8. gr. með vísan til viðauka XIII. Tollstjórar annast álagningu og innheimtu gjalds nema hvað skattstjórar annast álagningu gjalds vegna innlendrar framleiðslu, sbr. 1. mgr. 10. gr. Tekjur af úrvinnslugjaldi renna í úrvinnslusjóð að frádregnu 0,5% umsýslugjaldi í ríkissjóð, sbr. 1. mgr. 19. gr. Loks semur úrvinnslusjóður við meðhöndlunaraðila um úrvinnslu úrgangs á grundvelli útboða eða verksamninga, sbr. 2. mgr. 15. gr. Lögin taka því til alls lífsferils vörunnar á landinu.

Skilakerfi fyrir rr-úrgang (sjá kafla 4.10.7) njóta hins vegar ekki fulltingis toll- og skattyfirvalda á sviði innheimtu gjalda við innflutning eða framleiðslu vöru. Að vísu hefur stýrinefnd rétt á tilteknum upplýsingum frá töllyfirvöldum um innflutning, sjá nánar í kafla 4.14.1. Hins vegar segir ekkert í reglunum um hvernig skilakerfi innheimta kostnað af sínum félagsmönnum. Sú staðreynd að gildissvið úrgangslaga og rr-reglugerðarinnar afmarkast við lokahluta lífsferils rr-búnaðar gefur vísbendingu um að í þessum reglum sé lífsferilshugsun ekki í hávegum höfð.

4.6 Um 3. gr. rr-tilskipunarinnar, skilgreiningar

Í ritgerðinni eru skilgreiningar 3. greinar reifaðar hver fyrir sig í samhengi við ákvæðin þar sem þær hafa þýðingu og hafa a-liður og b-liður þegar verið reifaðir. Í eftirfarandi töflu er vísað á umfjöllun um hverja skilgreiningu fyrir sig í ritgerðinni.

Heiti skilgreiningar	skilgreining í rr-tilskipuninni	skilgreining í rr-reglugerðinni	skilgreining í úrgangslögum	umfjöllun í ritgerðinni (byrjar)
raf- og rafeindabúnaður	a-liður 1. mgr. 3. gr.	3. gr. (raðað eftir stafrófi) raf- og rafeindatæki	3. gr. (raðað eftir stafrófi) raf- og rafeindatæki	4.4.1
raf- og rafeindabúnaðarúrgangur	b-liður 1. mgr. 3. gr.	3. gr. (raðað eftir stafrófi) raf- og rafeindatækjaúrgangur	3. gr. (raðað eftir stafrófi) raf- og rafeindatækjaúrgangur	4.4.4
forvarnir	c-liður 1. mgr. 3. gr.	ekkert	ekkert	ekkert
endurnotkun	d-liður 1. mgr. 3. gr.	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	4.7.4
endurvinnsla	e-liður 1. mgr. 3. gr.	ekki skilgreint	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	4.13.4
endurnýting	f-liður 1. mgr. 3. gr.	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	4.7.3
förgun	g-liður 1. mgr. 3. gr.	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	ekki er fjallað um skilgreininguna
meðhöndlun	h-liður 1. mgr. 3. gr.	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	sjá til samanburðar 2.1
framleiðandi	i-liður 1. mgr. 3. gr.	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	3. gr. (raðað eftir stafrófi) og 5. másl. 1. mgr. 15. gr.	4.9.11 í rr-tilskipuninni, 4.10.6 í íslenskum rétti.
dreifingaraðili	j-liður 1. mgr. 3. gr.	ekkert	ekkert	ekki er fjallað um skilgreininguna
raf- og rafeindabúnaðarúrgangur frá heimilum	k-liður 1. mgr. 3. gr.	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	3. gr. (raðað eftir stafrófi)	4.9.4
hættulegt efni eða efnablanda	l-liður 1. mgr. 3. gr.	ekkert	3. gr. (raðað eftir stafrófi) spilliefni	ekki er fjallað um skilgreininguna
fjármögnunarsamningur	m-liður 1. mgr. 3. gr.	ekkert	ekkert	ekkert

4.7 Um 4. gr. rr-tilskipunarinnar, vöruhönnun

4.7.1 Um 1. málsl. 1. mgr. 4. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. málsl. 1. mgr. 4. gr. rr-tilskipunarinnar er lýst markmiðum við hönnun og framleiðslu rr-búnaðar lýst sem aðildarríkjum er ætlað að hvetja til:

- Að auðvelt sé að taka rr-búnað í sundur („sundurhluta“ hann).
- Að auðvelt sé að endurnýta rr-búnaðinn.
- Að endurnýtingin sem á að auðvelda sé sérstaklega endurnotkun og endurvinnsla rr-úrgangs í heilu lagi og íhluta og efniviðar.

4.7.2 Sundurhlutun

Hugtakið „sundurhlutun“ (e. „dismantling“) er ekki skilgreint í rr-tilskipuninni. Það kemur ekki fyrir í tilskipunum nr. 75/442/EBE eða nr. 2006/12/EBs. Hugtakið kemur fyrir í neðanmálgrein, merktri fjórum stjörnum (****), við II. viðauka við tilskipun nr. 2008/98/EB og er þar í lista yfir forvinnsluaðgerðir fyrir úrgang sem verður síðan endurnýttur samkvæmt einhverri af aðferðunum í flokkunum R 1 til R 11 í þeim viðauka. Ætla má að með því að auðveldað sé að sundurhluta rr-úrgang, íhluti og efnivið (þ.e. taka rr-úrganginn í sundur), sé a.m.k. átt við að mismunandi íhlutir og efniviður verði aðgreindir hver frá öðrum við lægri tilkostnað en ella og/eða að aðgerðin sé á færi fleiri aðila, þar á meðal annarra aðila en framleiðandans sjálfs. Einnig kann að vera að átt sé við að íhlutir og efniviður verði aðgreindir án þess að verðmæti sem í þeim felast rýrni í meira mæli en óhjákvæmilegt er. Þannig yrði endurnotkun auðveldari. Augljósar leiðir til þess að hanna rr-búnað þannig að auðvelt sé að taka hann í sundur eru meðal annars að gæta þess að mismunandi íhlutir séu festir saman með skrúfum eða krókum fremur en með lími eða kvoðu.

4.7.3 Endurnýting

Endurnýting er skilgreind í f-lið 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar með tilvísun í II. viðauka B við tilskipun nr. 75/442/EBE. Í tilskipun nr. 2006/12/EB var endurnýting skilgreind með vísun í II. viðauka B sem var óbreyttur frá tilskipun nr. 75/442/EBE. Núgildandi skilgreining á endurnýtingu er í 15. tölul. 1. mgr. 3. gr. tilskipunar nr. 2008/98/EB þar sem vísað er í II. viðauka. Þessi viðauki er raunar óbreyttur milli þessara þriggja rammatilskipana⁸⁴ nema hvað

⁸⁴ Þessi viðauki varð hluti af tilskipun nr. 75/442/EBE með ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 96/350/EB frá 24. maí 1996 (OJ L 135, 6. júní 1996, bls. 32).

fimm stjörnumerktum neðanmálgreinum hefur verið bætt við í rammatilskipuninni frá 2008. Endurnýting er skilgreind í rammatilskipuninni frá 2006 með tilvísun í II. viðauka B en í rammatilskipuninni frá 2008 með eftirfarandi orðum:

‘recovery’ means any operation the principal result of which is waste serving a useful purpose by replacing other materials which would otherwise have been used to fulfil a particular function, or waste being prepared to fulfil that function, in the plant or in the wider economy. Annex II sets out a non-exhaustive list of recovery operations;

Hér er endurnýting skilgreind sem hvers konar meðhöndlun úrgangs sem gerir kleift að nota hann til einhvers gagns, mögulega í stað annarra hráefna, og að auki er gerð sú breyting að listinn í II. viðauka er hér ekki talinn tæmandi, andstætt rammatilskipuninni frá 2006.

Endurnýtingaraðferðunum endurnotkun og endurvinnsla er auk þess gefinn forgangur yfir aðrar endurnýtingaraðferðir, svo sem notkun til landmótunar og brennslu til orkuvinnslu. Þetta samræmist meginreglunni um forgangsröðun, sjá kafla 2.4.2. Kosturinn við endurnýtingu, andstætt förgun, er annars vegar að með endurnýtingu úrgangs kann að vera hægt að forðast neikvæð umhverfisáhrif sem förgun hans fylgja og hins vegar að endurnýtingin kann að vera kostnaðarhagkvæmari en förgun. (Sjá einnig kafla 3.2 um framleiðendaábyrgð.)

4.7.4 Endurnotkun

Endurnotkun er skilgreind í d-lið 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar sem öll starfsemi þar sem úr sér genginn rr-búnaður eru notaður í sama tilgangi og honum var ætlað upphaflega, þ.m.t. áframhaldandi notkun búnaðar eða íhluta hans sem er skilað til söfnunarstöðva, dreifingaraðila, endurvinnsluaðila eða framleiðenda. Með öðrum orðum er það endurnotkun þegar nothæfum eða viðgerðarhæfum rr-búnaði sem hefur verið skilað til söfnunarstöðva o.s.frv. er komið að hluta eða í heild í notkun í sama tilgangi og honum var ætlaður upphaflega. Til þess að rr-búnaður sé fremur endurnotanlegur má til dæmis hanna hann með því móti að helstu íhlutir séu útskiptanlegir en ekki órjúfanlega samfastir.

4.7.5 Um 2. másl. 1. mgr. 4. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 2. másl. er aðildarríkjunum gert að koma í veg fyrir að framleiðendur bregði fæti fyrir endurnotkun og endurnýtingu á rr-úrgangi með aðgerðum á hönnunar- eða framleiðslustigi í lífsferli vörunnar. Eins og áður var minnst á (sjá kafla 3.1.3) bjóðast framleiðendum við hönnun og framleiðslu vöru margir kostir sem geta haft mikil áhrif á umhverfisáhrif og

endurnýtingarmöguleika.⁸⁵ Það er því í samræmi við lífsferilshugsun að ætlast til þess að framleiðendur fari með þessi áhrif sín á ábyrgan hátt.

4.8 Samsvaranir í íslenskum rétti við vöruhönnunarákvæði 4. gr. rr-tilskipunarinnar

Í íslensku rr-reglugerðinni og úrgangslögum er ekki til að dreifa greinum um vöruhönnun. Því þarf að leita víðar til að finna reglur sem kynnu að samsvara 4. gr. rr-tilskipunarinnar.

Það er hins vegar ekki hlaupið að því að finna þessar reglur. Til dæmis er ekkert í úrgangslögum eða í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir sem varðar tækniþróun eða vöruhönnun. Lög nr. 46/2001 um hönnun snúast svo um hugverkaréttindi en ekki um sjónarmið tengd vöruhönnun til endurnýtingar. Möguleg ástæða fyrir þessum skorti á reglum er að á Íslandi er lítið sem ekkert um eiginlega framleiðendur rr-búnaðar. Ætla má að það dragi úr líkum á afskiptum eftirlitsstofnunar EFTA vegna þess að ákvæði 4. gr. rr-tilskipunarinnar hafa ekki verið innleidd í íslenskan rétt.

4.9 Um 5. gr. rr-tilskipunarinnar, sérstaka söfnun

4.9.1 Krafan í 1. mgr. 5. gr.

Með ákvæði 1. mgr. 5. gr. eru aðildarríkin skylduð til að gera viðeigandi ráðstafanir til að stuðla að því að rr-úrgangi sé safnað sérstaklega en ekki fargað með óflokkuðu húsasorpi. Sérstök söfnun er skilgreind sem svo í 11. mgr. 3. gr. rammatilskipunarinnar frá 2008.⁸⁶

11. 'separate collection' means the collection where a waste stream is kept separately by type and nature so as to facilitate a specific treatment;

Framkvæmdastjórnin taldi í frumvarpi sínu að rr-tilskipuninni og RoHS-tilskipuninni í orðsendingu COM(2000) 347 að það sé ekki hvetjandi fyrir framleiðendur að bera ábyrgð á söfnun rr-úrgangs og að hagkvæmnissjónarmið krefjist þess að framleiðendur sækji rr-úrgang sem þeir bera ábyrgð á til þar til gerðra söfnunarstöðva.⁸⁷ Það sé hins vegar verkefni fyrir hvert aðildarríki fyrir sig að setja upp skilvirkt söfnunarkerfi í samræmi við aðstæður á

⁸⁵ *Green Paper on Integrated Product Policy*, bls. 19-20

⁸⁶ Þessi skilgreining er hér sett fram í skýringarskyni en sambærilegum skilgreiningum var ekki til að dreifa í fyrri rammatilskipunum.

⁸⁷ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, COM (2000)347 final*, bls. 20

hverjum stað, í samræmi við nálægðarreglu Evrópuréttarins.⁸⁸ Loks telur framkvæmdastjórnin upp í neðanmálgrein dæmi um þær viðeigandi ráðstafanir sem ríki gætu gripið til:

59 These measures include financial encouragement to return equipment, such as deposits, information of the consumers, including public awareness campaigns, and a consumer friendly orientation of collection facilities, including convenient opening hours, accessibility of the facilities and efficient service provided at the collection points.

Í rr-tilskipuninni er ekkert fjallað um skilagjöld (e. *deposits*). Fjallað er um kröfur sem eru gerðar til söfnunarstöðva síðar í 5. gr. og um fræðslu gagnvart neytendum í 10. gr.

4.9.2 Mikilvægi sérstakrar söfnunar rr-úrgangs

Í 15. tölul. aðfararorða rr-tilskipunarinnar kemur fram að sérstök söfnun sé forsenda fyrir að hægt sé að endurvinna rr-úrgang og meðhöndla sérstaklega. Í frumvarpinu til tilskipunarinnar telur framkvæmdastjórnin fram þrjú sérkenni rr-úrgangs í samanburði við almennan rr-úrgang. Í fyrsta lagi að umfang hans vex mjög hratt, í öðru lagi að hann inniheldur hættuleg efni sem geta valdið verulegu umhverfistjóni ef hann er ekki meðhöndlaður á réttan hátt og í þriðja lagi að umhverfistjón af framleiðslu rr-búnaðar er meira en af framleiðslu nokkurs annars þáttar í húsasorpi. Endurvinnsla á rr-úrgangi er þess vegna að mati framkvæmdastjórnarinnar leið til að spara auðlindir, einkum orku.⁸⁹

Í frumvarpinu til rr-tilskipunarinnar kemur fram að rr-úrgangur í sorpbrennslu leiði til þess að veruleg magn af þungmálmum⁹⁰ og díoxínum og fúrönum⁹¹ losnar út í andrúmsloftið. Úr urðuðum rr-úrgangi leka þungmálmur og fjölbrómuð bifeyl-efni sem eru þrávirk eiturefni⁹² út í jarðveg og grunnvatn.⁹³ Með endurvinnslu rr-úrgangs má hins vegar spara auðlindir og rými til urðunar.⁹⁴ Endurvinnsla rr-úrgangs er þó vandasöm. Til dæmis er

88 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, COM (2000)347 final, bls. 29*

89 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, COM (2000)347 final, bls. 4*

90 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, COM (2000)347 final, bls. 7*

91 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, COM (2000)347 final, bls. 8*

92 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, COM (2000)347 final, bls. 14-15*

93 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, COM (2000)347 final, bls. 9-10*

94 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, COM (2000)347 final, bls. 10*

endurvinnsla á plasti úr rr-úrgangi svo sennileg til að losa díoxín og fúrana út í andrúmsloftið að endurvinnsluaðilar gættu þess að reyna ekki að endurvinna plast úr rr-úrgangi.⁹⁵

4.9.3 *Fresturinn í aðfararorðum 1. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar*

Áskilnaður aðfararorðanna um það að átt hafi að ná tilteknum markmiðum á sviði rr-úrgangs frá heimilum ekki síðar en 13. ágúst 2005 á við söfnunarmarkmið 5. gr. rr-tilskipunarinnar, fjármögnunarmarkmið 8. gr. og 9. gr. og merkingaskyldu 2. mgr. 11. gr. Hún skýrist af því að tilskipunin var birt og tók gildi 13. febrúar 2002 og að innleiðingarfrestur var til 13. ágúst 2004, einu og hálfu ári síðar.

4.9.4 *Um 1. másl. a-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar*

Aðildarríkin eiga að tryggja „síðustu eigendum“ rr-úrgangs frá heimilum og dreifingaraðilum möguleika á að skila rr-úrgangi „a.m.k. án þess að greiða fyrir það.“ Aðildarríkjum er heimilt að starfrækja skilagjaldakerfi þannig að þessir aðilar fái beinlínis greitt fyrir að skila rr-úrganginum, svo fremi sem öðrum skilyrðum EB-réttar sé fullnægt.

Rr-úrgangur frá heimilum er skilgreindur í k-lið 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar sem rr-úrgangur sem kemur frá heimilum eða frá verslun, iðnaði, stofnunum og annars staðar frá og er að eðli og umfangi svipaður þeim sem kemur frá heimilum. Svo að dæmi sé tekið má þá ætla að veggklukkur sem er fargað falli almennt undir þessa skilgreiningu. Sem mótdæmi má nefna hraðbanka (sjálfsala) sem er fargað, vegna þess að þeir eru ekki ætlaðir til notkunar á heimilum. Með tilskipuninni er aðildarríkjum því ekki gert að tryggja síðustu eigendum sjálfsala möguleika á að skila þeim án þess að greiða fyrir það.

Það er ekki erfitt að finna tilvik sem eru á gráu svæði. Svo að dæmi sé tekið má ætla að lítil laus hjólsög sem er fargað geti talist vera rr-úrgangur frá heimilum. Stór föst hjólsög, yfir einhverjum ótilgreindum stærðarmörkum, fellur hins vegar utan gildissviðs rr-tilskipunarinnar samkvæmt athugasemd við 6. lið I. viðauka A við rr-tilskipunina. Til kann að vera hjólsög sem er fargað sem er nógu stór til að geta ekki talist rr-úrgangur frá heimilum en ekki nógu stór til að falla utan gildissviðs rr-tilskipunarinnar. Hér er svigrúm fyrir mismunandi reglur milli aðildarríkja.

Ekki er minnst á skilagjaldakerfi í rr-tilskipuninni, frumvarpinu til hennar eða neinni af rammatilskipuninum um úrgang. Vegna þess að rr-tilskipunin byggir á lágmarkssamræmingu

⁹⁵ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, COM (2000)347 final, bls. 10; hér er lýst stöðu mála árið 2000.*

(sjá kafla 1.5) er þó ekkert sem kemur í veg fyrir að aðildarríki komi sér upp skilagjaldakerfi fyrir rr-búnað ef tekið er fullt tillit til skuldbindinga þess samkvæmt EB-rétti.

4.9.5 Um 2. máls. a-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Skilyrðið um að söfnunarstöðvar fyrir rr-úrgang séu „tiltækar og aðgengilegar“ þegar tillit hefur verið tekið til þéttleika byggðar er hægt að athuga með hliðsjón af trúnaðarreglu EB-réttar.⁹⁶ Það mætti því hafa til viðmiðunar að aðstaða neytenda til að skila inn rr-úrgangi sé á móta aðgengileg og aðstaða þeirra til að skila inn öðrum úrgangi sem er erfiður í meðferð, svo sem spilliefnum.

4.9.6 Um 1. máls. b-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Dreifingaraðilum, þ.e. smásölum og öðrum sem afhenda endanlegum notendum rr-búnað, er ætlað að taka við úr sér gengnum rr-búnaði þegar þeir selja nýjan og ekki heimilt að taka gjald fyrir. Gerð er krafa um að gamli búnaðurinn sé af sambærilegri gerð og hafi gegnt sama hlutverki og nýi búnaðurinn sem er verið að selja. Þannig má ætla að neytandi sem kaupir rr-búnað í verslun geti afhent samsvarandi úr sér genginn rr-búnað í versluninni, annar neytandi sem sækir búnaðinn á vörulager geti afhent úr sér genginn búnað á vörulagernum og þriðji neytandinn sem fær búnaðinn heimsendan af seljanda geti afhent heimsendingaraðilanum gamla búnaðinn.

4.9.7 Skilgreiningin á dreifingaraðila

Dreifingaraðili er skilgreindur í j-lið 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar sem svo að hann sjái notanda raf- og rafeindabúnaðar fyrir slíkum búnaði á viðskiptagrundvelli. Rekstraraðili verslunar sem selur rr-búnað er dreifingaraðili. Heildsali er ekki dreifingaraðili nema að því leyti sem hann selur endanlegum notendum rr-búnað. Framleiðandi og dreifingaraðili geta verið sami aðilinn, t.d. þegar raftækjaverslun flytur búnaðinn sjálf inn til landsins.

4.9.8 Viðtaka á skiptigrundvelli og fjarsala

Seljandi sem á samskipti við kaupendur með fjarsamskiptamiðlum og sendir rr-búnað með pósti eða fragt telst dreifingaraðili í skilningi j-liðar 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar. (Hann telst jafnframt framleiðandi í skilningi iii-tölulíðar i-liðar 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar í

⁹⁶ Trúnaðarregla EB-réttar eins og hún kemur fram í 10. gr. EB-samningsins er á þá leið að aðildarríki EB skuli varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að markmiðum EB-samningsins verði náð. Sams konar regla er í 2. máls. 1. mgr. 3. gr. EES-samningsins.

þeim tilvikum sem kaupandi er í öðru ríki.) Það er hins vegar andstætt meginhugsun rr-tilskipunarinnar að telja póst- eða fragthjónustu sem kemur við sögu vera dreifingaraðila þó svo að hún komi við sögu við að sjá notanda rr-búnaðar fyrir slíkum búnaði á viðskiptagrundvelli, sbr. skilgreininguna í fyrrnefndum j-lið 1. mgr. 3. gr.

Afhendingu rr-úrgangs til dreifingaraðila án gjalds verður að skilja sem FOB andstætt CIF, þ.e., endanlegur notandi greiðir sjálfur fyrir flutning til dreifingaraðila. Rétturinn til að skila rr-úrgangi til dreifingaraðila er því ekki mikils virði þegar dreifingaraðili er víðs fjarri og mun fjær en söfnunarstöðvar sveitarfélaga.

4.9.9 Undanþága 2. másl. og 3. másl. b-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Samkvæmt 2. másl. b-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar er aðildarríkjum heimilt að innleiða ekki móttökuskylduna sem fjallað er um í kafla 4.9.6 svo fremi sem tryggt sé að neytendum sé með því ekki gert það erfiðara að skila rr-úrgangi og að skilin séu án gjalds. Ætla má að gagnvart hefðbundnum smásölum feli undanþágan í sér að það nægi að neytendum sé kleift að skila rr-úrgangi á öðrum stað sem er a.m.k. jafnaðgengilegur og verslun eða vörulager smásalans. Í tilviki dreifingaraðila sem heimsenda er ekki ljóst hvernig það getur verið ekki erfiðara að skila rr-úrgangi en að hann sé sóttur inn á heimilið.⁹⁷ Hér togast á tvö sjónarmið, annars vegar að það virðist ekki vera hægt að veita undanþágu frá móttökuskyldunni fyrir heimsendingaraðila og hins vegar að eigi að veita undanþágu gengur það ekki upp að mismuna þeim sem heimsenda og þeim sem heimsenda ekki. Hér verður ekki farið út í álitaefni sem tengjast því hver annast flutning til notanda, t.d. verktaki eða starfsmaður framleiðanda.

Í 3. másl. b-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar kemur fram að aðildarríkjum sem nýta undanþáguna í 2. másl. ber að tilkynna framkvæmdastjórninni um það.⁹⁸

4.9.10 Um heimild c-liðar 2. mgr. og merkingu orðsins „skilakerfi“ í tilskipuninni

Í c-lið er aðildarríkjunum gert að bjóða framleiðendum upp á að setja upp og starfrækja skilakerfi (e. *take-back system*) fyrir rr-úrgang frá heimilum. Með skilakerfi virðist hér vera átt við söfnunarkerfi sem tekur við rr-úrgangi frá heimilum en að öðru leyti er óljóst hvaða

⁹⁷ Hins vegar er það í mörgum tilvikum auðvelt fyrir dreifingaraðila að veita samsvarandi rr-úrgangi móttöku. Dreifingaraðili sem heimsendir 12 þvottavélar í einni ferð með vörubíl ætti til dæmis ekki að eiga erfitt með að flytja í lok ferðarinnar allt að 12 ónýtar þvottavélar á söfnunarstöð og skila án þess að greiða fyrir það.

⁹⁸ Á EES-svæðinu er sambærilegri tilkynningu ætlað að berast Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, sbr. 4. gr. bókunar 1 um altæka aðlögun eins og henni var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 2/94 frá 8. febrúar 1994 sem var birt í EES-viðbæti nr. 1 frá 1994, bls. 4.

hlutverk skilakerfinu er ætlað. Það er sérstakt tilefni til að taka eftir því að í íslenskri útgáfu tilskipunarinnar er orðið skilakerfi ekki nauðsynlega notað í sömu merkingu og í íslenskum landsrétti. Orðið kemur aðeins einu sinni fyrir í rr-tilskipuninni og er ekki skilgreint í 3. gr. hennar.

Framleiðendum á að standa til boða að reka skilakerfi hver í sínu lagi og/eða sameiginlega. Orðalagið ber ekki að skilja sem svo að framleiðendur reki annaðhvort skilakerfi einstaklingsbundið eða þá allir eitt skilakerfi sameiginlega heldur sem svo að einum eða fleiri framleiðendum eigi að vera frjálst að setja upp skilakerfi.

4.9.11 Skilgreiningin á framleiðanda raf- og rafeindabúnaðar

Skilgreiningin á framleiðendum rr-búnaðar er í i-lið 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar. Skilgreiningin er í þremur liðum: Í fyrsta lagi (i-töluliður) er sá aðili framleiðandi sem framleiðir og selur rr-búnað undir eigin vörumerki. Í öðru lagi (ii-töluliður) er sá aðili framleiðandi sem kaupir rr-búnað, t.d. af rekstraraðila verksmiðjanna þar sem búnaðurinn er framleiddur, og selur hann undir eigin vörumerki. Samkvæmt þessum tveimur töluliðum (i. og ii.) ákvarðast framleiðandi rr-búnaðar af vörumerkinu á búnaðinum en ekki af því hver framleiðir búnaðinn í hversdagslegri merkingu. Í þriðja lagi (iii-töluliður) telst sá aðili framleiðandi sem „flytur raf- og rafeindabúnað inn eða út úr aðildarríki í atvinnuskyni.“ Af þessum tölulið leiðir að allur rr-búnaður sem er keyptur í verslun á sér innlendan framleiðanda í skilningi skilgreiningarinnar.

Það er tekið sérstaklega fram í tilskipuninni að aðili sem ekki framleiðir eða selur rr-búnað heldur leggur til fjármagn samkvæmt samningi teljist ekki framleiðandi búnaðarins. Hér er til að mynda átt við lánastarfsemi, svo sem raðgreiðslur.

4.9.12 Um undanþágu 1. másl. d-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. másl. d-liðar 2. mgr. er sleginn sá varnagli við reglur a-liðar og b-liðar að móttökustöðvum og öðrum sem veita rr-úrgangi móttöku er heimilt er að synja móttöku á rr-úrgangi sem er hættulegur heilsu og öryggi starfsmanna vegna mengunar (e. *contamination*). Hér hlýtur að vera átt við starfsmenn móttökustöðvanna eða aðra starfsmenn sem taka við úrgangi. Úrgangur gæti verið hættulegur vegna spilliefna, geislavirkni, smithættu eða af öðrum ástæðum. Listi af hættulegum úrgangi er í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 2000/532/EB um skrá yfir úrgang. Einnig má athuga lista af eiginleikum sem hættulegur

úrgangur hefur í III. viðauka við tilskipun nr. 2008/98/EB og tilskipun nr. 91/689/EBE um hættulegan úrgang.⁹⁹ Hér er ekki átt við að rr-úrgangurinn sé hættulegur eðlis síns vegna heldur að hann hafi komist í tæri við einhver efni sem teljast hættuleg eða hafi jafnvel orðið fyrir einhverjum efnabreytingum með því móti að hann verði að teljast hættulegur í því ástandi sem hann er.

4.9.13 Um kröfu 3. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 3. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar er aðildarríkjum sett fyrir að gera framleiðendum skylt að safna rr-úrgangi frá öðrum notendum en heimilum.¹⁰⁰ Hér er ekki áskilið að notendur þurfi ekki að greiða fyrir að skila.

4.9.14 Um kröfu 1. másl. 4. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. másl. 4. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar er sett sú regla að allan rr-úrgang skuli flytja til meðhöndlunarstöðva sem fullnægja skilyrðum 6. gr., sjá umfjöllun um 6. gr. í kafla 4.11.

4.9.15 Um undantekningu 1. másl. 4. mgr. 5. gr. og um 2. másl. 4. mgr. 5. gr.

Gerð er undantekning fyrir rr-úrgang sem á að endurnota í heilu lagi. Í því felst að tæki eða annar búnaður sem hefur verið skilað inn er nothæft í upprunalegum eða sambærilegum tilgangi, mögulega eftir viðgerð. Þessi undantekning veitir eða gæti veitt tækifæri fyrir úrvinnsluáðila að víkja sér undan kostnaðarsamri endurvinnslu með því að senda heil tæki til ríkja þar sem hægt er að farga rr-úrgangi með minni tilkostnaði. Í athugasemdum við frumvarpið til nýrrar rr-tilskipunar kemur fram að stór hluti af rr-úrgangi sem er safnað sérstaklega sé meðhöndlaður ólöglega og/eða fluttur ólöglega úr landi.¹⁰¹ Því eru lagðar til reglur um eftirlit með flutningi rr-úrgangs milli landa í 2. másl. 1. mgr. 20. gr. frumvarpsins og 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins.¹⁰²

99 III. viðaukar með áður nefndum tveimur tilskipunum eru samhljóða nema hvað bætt hefur verið við lið H 15, úrgangur sem getur gefið frá sér efni sem teljast hættuleg samkvæmt einhverjum af hinum liðunum, í tilskipun nr. 2008/98/EB. Eins og áður sagði hefur tilskipun nr. 2008/98/EB ekki verið felld inn í EES-samninginn en tilskipun nr. 91/689/EBE var felld inn í EES-samninginn með ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 7/94 frá 21. mars 1994.

100 Gerður er fyrirvari sem vísar í 9. gr. rr-tilskipunarinnar (e. *without prejudice to Article 9*). Með því hefur upphaflega verið átt við reglu 9. gr. tilskipunarinnar áður en henni var breytt með tilskipun nr. 2003/108/EB. Eftir að 9. gr. var breytt má skilja fyrirvarann sem svo að í þeim tilvikum sem lýst er í kafla 4.17.2 beri síðasti eigandi rr-úrgangs ábyrgð á kostnaði vegna söfnunar eins og öðrum kostnaði við meðhöndlun.

101 *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (recast)* COM(2008) 810/4 bls. 15.

102 *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (recast)* COM(2008) 810/4 bls. 35.

4.9.16 Um 3. máls. 4. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 3. máls. er ítrekað að ætlast er til að rr-úrgangur sem er safnað sérstaklega sé endurnýttur eða endurunninn. Sjálfstæð merking þessa málsliðar virðist vera sú krafa að rr-úrgangur sé fluttur á rétta meðhöndlunarstöð til að endurnotkun og endurvinnsla verði sem mest.

4.10 Innleiðing ákvæða 5. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt

4.10.1 Ákvæði 1. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Á Íslandi er það á verksviði sveitarfélaga að reka söfnunarstöðvar og móttökustöðvar fyrir úrgang, sbr. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs.¹⁰³ Í 14. gr. úrgangslaga eru sérákvæði um rr-úrgang í söfnunarstöðvum sveitarfélaga. Þar er sveitarfélögum gert að „hafa aðstöðu fyrir móttöku á raf- og rafeindatækjaúrgangi frá heimilum“ (1. máls. 1. mgr.) og að „taka við öðrum raf- og rafeindatækjaúrgangi en frá heimilum“ (2. mgr.). Auk þess er sveitarfélögum gert skylt að leiðbeina um flokkun og skil rr-úrgangs til söfnunarstöðvanna (3. mgr.). Fram kom í ræðu umhverfissráðherra síðast í 1. umræðu að gerðar væru sömu kröfur um söfnun rr-úrgangs á landinu öllu.

Í 1. mgr. 5. gr. rr-reglugerðarinnar kemur fram að sveitarfélögum er skylt að leggja til gámastæði á söfnunarstöðvum fyrir skilakerfi, þ.e. fyrir rr-úrgang. Í 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar kemur fram regla 3. mgr. 14. gr. úrgangslaga með lítillaga breyttu orðalagi.

Í áður tilvitnuðum orðum framkvæmdastjórnarinnar¹⁰⁴ kemur fram að í samræmi við nálægðarreglu Evrópuréttarins hafi aðildarríki nokkuð svigrúm þegar kemur að því að skipuleggja söfnunarkerfi. Í III. kafla almennra athugasemda í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 73/2008 kemur fram sú stefna að skil séu skýr milli skyldna sveitarfélaga annars vegar og skyldna skilakerfa hins vegar.¹⁰⁵

4.10.2 Ákvæði 1. máls. a-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 2. máls. 1. mgr. 14. gr. úrgangslaga kemur fram að söfnunarstöðvum beri að taka við rr-úrgangi frá heimilum gjaldfrjálst. Andstætt tilskipuninni er ekki áskilið að það séu síðustu eigendur rr-úrgangsins eða dreifingaraðilar rr-búnaðar sem skila úrganginum til

¹⁰³ Reglugerðin sækir lagastoð í 4. gr. og 5. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og í 13. gr. og 22. gr. (nú 31. gr.) úrgangslaga.

¹⁰⁴ Sjá umfjöllun í kafla 4.9.1.

¹⁰⁵ Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 10. Úr III. kafla almennra athugasemda við frumvarp til rr-laga.

söfnunarstöðva. Samkvæmt orðanna hljóðan skiptir það engu máli hver það er sem skilar úrganginum. Þessi regla er því rýmri en regla 1. másl. a-liðar 2. mgr. tilskipunarinnar.

Raf- og rafeindatækjaúrgangur frá heimilum er skilgreindur í 1. mgr. 3. gr. úrgangslaga og í 1. mgr. 3. gr. rr-reglugerðarinnar. Þessar skilgreiningarnar eru nær samhljóða skilgreiningunni í k-lið 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar. Í athugasemdum í frumvarpi til rr-laga¹⁰⁶ við 1. gr. (viðbætur í 3. gr. úrgangslaga) kemur fram að það er á valdsviði söfnunarstöðva sveitarfélaga að ákveða hvað sé raf- og rafeindatækjaúrgangur sem er að eðli og umfangi svipaður þeim sem kemur frá heimilum. Raunhæf þýðing þeirrar reglu að hver sem er geti skilað rr-úrgangi frá heimilum gjaldfrjálst til söfnunarstöðva sveitarfélaga er sú að söfnunarstöðvarnar geta þá metið greiðsluskyldu í hverju tilviki alfarið af eðli rr-úrgangsins sem um ræðir, þ.e. hvort hann telst vera rr-úrgangur frá heimilum í skilningi rr-reglugerðarinnar.

4.10.3 Ákvæði 2. másl. a-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. mgr. 5. gr. rr-reglugerðarinnar er regla á þá leið að söfnunarstöðvar sveitarfélaga skuli leggja til gámastæði fyrir skilakerfi. Í III. kafla almennra athugasemda við frumvarp til rr-laga¹⁰⁷ kemur fram að það sé á valdi sveitarfélaga að ákveða hversu margar söfnunarstöðvar þau reka og með hvaða móti. Í athugasemdum í frumvarpi til rr-laga¹⁰⁸ við núverandi 14. gr. úrgangslaga kemur fram að sveitarfélögin geti rekið söfnunarstöðvar sjálf eða samið við einkaaðila um rekstur þeirra. Einnig kemur fram að aðrar söfnunarstöðvar geti safnað rr-úrgangi en þeim beri engin skylda til þess. Í a-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga er reglugerðarheimild fyrir umhverfisráðherra til að kveða á um fjölda gámastæða í söfnunarstöðvum sveitarfélaga. Þessi reglugerðarheimild hefur ekki verið nýtt vegna þess að í ákvæði 1. mgr. 5. gr. rr-reglugerðarinnar felst ekkert sem ekki fólst í 1. og 2. mgr. 14. gr. úrgangslaga um skyldu söfnunarstöðva sveitarfélaganna til að hafa aðstöðu til að taka við rr-úrgangi. Í athugasemdum í frumvarpi til rr-laga við nógildandi 14. gr. úrgangslaga¹⁰⁹ er gert ráð fyrir að reglugerðarákvæði um fjölda gámastæða muni mótast af reynslu. Að því leyti er skiljanlegt að ekki hafi nú þegar verið settar skýrar reglur um fjölda gámastæða.

106 Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 12.

107 Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 10. Úr III. kafla almennra athugasemda við frumvarp til rr-laga.

108 Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 13.

109 Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 13.

Í athugasemdum rr-frumvarpsins við 14. gr. er gert ráð fyrir að skilakerfi geti samið¹¹⁰ við söfnunarstöðvar ef þau vilja nota fleiri gáma, t.d. ef þau vilja aðeins safna ákveðnum merkjum af rr-búnaði eða ef þau vilja að rr-úrgangurinn sé flokkaður nánar.

4.10.4 Ákvæði b-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í íslenskum rétti hafa ekki verið lagðar á dreifingaraðila rr-búnaðar neinar skyldur um móttöku rr-úrgangs. Ekki er heldur að finna í frumvarpi til laga nr. 73/2008 eða í nefndaráliti umhverfisnefndar um frumvarpið neitt um þess háttar skyldur. Það er því tilefni til að líta til þess hvort skilyrði undantekningar 2. másl. b-liðar 2. mgr. er fullnægt.

4.10.5 Ákvæði c-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Regla um skylduaðild framleiðenda rr-búnaðar að skilakerfi kemur fram í 3. másl. 1. mgr. 15. gr. úrgangslaga og í 3. másl. 1. mgr. 6. gr. rr-reglugerðarinnar. Raunar er 6. gr. reglugerðarinnar nánast samhljóða 1. mgr. 15. gr. úrgangslaga. Í reglunni felst að framleiðendum sé heimilt að reka eigið skilakerfi eða reka skilakerfi í félagi með fleiri framleiðendum. Að þessu leyti er skilyrði c-liðar 2. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar fullnægt. Eins og áður ber að taka tillit til þess að hugtakið skilakerfi er hvorki skilgreint í tilskipuninni né notað neins staðar annars staðar en í þessari reglu.

4.10.6 Um skilgreininguna á framleiðanda rr-búnaðar í íslenskum rétti

Í 1. mgr. 3. gr. úrgangslaga er að finna skilgreiningu á framleiðanda og innflytjanda í þremur liðum. Skilgreiningin er nánast samhljóða skilgreiningunni á framleiðanda í i-lið 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar. Auk þess kemur fram í 5. másl. 1. mgr. 15. gr. úrgangslaga að seljandi rr-búnaðar sem fellur undir lögin og er seldur í tollfrjálsri verslun á landinu og ætlaður til innlendra nota beri ábyrgð framleiðanda og innflytjanda samkvæmt lögunum. Það er nærtækt að ætla að með þessu sé í reynd verið að fella þessa seljendur undir skilgreiningu framleiðanda og innflytjenda í 1. mgr. 3. gr. laganna. Í 1. mgr. 3. gr. rr-reglugerðarinnar er skilgreining framleiðenda og innflytjenda úr 1. mgr. 3. gr. úrgangslaga endurtekin orðrétt. Þar er auk þess bætt við fjórða tölulíðnum um aðila sem selur rr-búnað í tollfrjálsri verslun á landinu og búnaðurinn er ætlaður til innlendra nota, sbr. 5. másl. 1. mgr. 15. gr. úrgangslaga. Þessi framsetning er öllu skýrari en jafngild framsetning í úrgangslögum.

110 Í málnotkun úrgangslaga og rr-reglugerðarinnar er skilakerfi rekstraraðili og getur t.d. gert samninga.

Hugtakið fjármögnunarsamningur¹¹¹ er ekki skilgreint í úrgangslögum eða í rr-reglugerðinni. Í frumvarpi til laga nr. 73/2008 kemur hins vegar fram að sá sem eingöngu leggur til fjármagn samkvæmt einhvers konar samningi um fjármögnun teljist ekki þar með vera framleiðandi eða innflytjandi nema hann starfi einnig sem framleiðandi í skilningi i. til iii. töluliðar. Að þessu leyti er íslenskur réttur því sama efnis og tilskipunin mælir fyrir um.

Í þessari ritgerð er notað orðalagið „framleiðandi“ í stað „framleiðandi og innflytjandi“ til styttingar enda er það í samræmi við orðfæri rr-tilskipunarinnar.

4.10.7 Skilakerfi

4.10.8 Ákvæði d-liðar 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í rr-lögum kemur ekkert fram um rr-úrgang sem er hættulegur starfsmönnum móttökustöðva eða öðrum. Það er því þörf á að athuga að hvaða leyti aðrar íslenskar réttarreglur mæta kröfum tilskipunarinnar.

Lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum (hér eftir nefnd vinnuverndarlög) gilda um alla starfsemi þar sem einn eða fleiri menn vinna skv. 1. mgr. 2. gr. vinnuverndarlaga.¹¹² Þau eiga því við í tilvikinu sem hér um ræðir. Í 50. gr., 51. gr. og 51. gr. a vinnuverndarlaga¹¹³ er lýst reglum sem gilda við þar sem hættuleg efni eða efnavörur, efnaúrgangur eða spilliefni eru notuð eða kunna að vera notuð. Notkunarhugtakið verður að skýra rúmt í þessu samhengi vegna þess að eðlisrök mæla með því að starfsmenn njóti sömu öryggisráðstafana hvort sem þeir eru að „nota“ efnaúrgang eða einfaldlega að umgangast hann. Ákvæði fyrrnefndra greina kveða m.a. á um eiturefnaleyfi í afmörkuðum tilvikum sbr. 1. mgr. 50. gr. vinnuverndarlaga sem vísar í reglugerð setta skv. heimild í 3. mgr. 50. gr. laganna. Reglugerðin er rgj. nr. 553/2004 um verndun starfsmanna gegn hættu á heilsutjóni af völdum efna á vinnustöðum. Gildissvið hennar skv. 1. mgr. 1. gr. nær yfir hvers konar starfsemi innan gildissviðs vinnuverndarlaga þar sem starfsmenn verða fyrir eða eiga á hættu að verða fyrir mengun frá efnum.

¹¹¹ Sem var skilgreint í m-lið 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar

¹¹² Samkvæmt a-lið og b-lið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 46/1980 eru siglingamál og loftferðir undanskilin gildissviði laganna. Þau tilvik verða ekki athuguð frekar enda eru hvorki skip né loftför notuð við söfnun rr-úrgangs hér á landi.

¹¹³ Allar þrjár greinarnar sbr. breytingu með lögum nr. 68/2003, 16.-18. gr. í þeirri röð

Kveðið er á um áhættumat í 1. mgr. 4. gr. rgj. nr. 553/2004 og í 65. gr. a í vinnuverndarlögum. Fjallað er nánar um áhættumat í 27. gr. rgj. nr. 920/2006 um skipulag og framkvæmd vinnuverndarstarfs á vinnustöðum. Á heild litið er útlit fyrir að á Íslandi sé í gildi vinnuverndarlöggjöf sem er ætlað að gegna því hlutverki meðal annars að koma í veg fyrir að starfsmenn verði fyrir heilsutjóni af völdum efnaúrgangs og spilliefna.

Það er óljóst í hvaða tilvikum móttökustöðvar fyrir rr-úrgang hafa tilefni til að synja móttöku rr-úrgangi vegna efnamengunar. Helst mætti hugsa sér að upp kæmi tilvik þar sem starfsmaður söfnunarstöðvar sveitarfélags benti þeim, sem hyggst skila efnamenguðum rr-úrgangi í gám fyrir rr-úrgang, á að skila honum þess í stað í spilliefnagám.

4.10.9 Ákvæði 3. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í íslenskum rétti gilda sömu reglur um framkvæmd söfnunar á rr-úrgangi, óháð því hvort hann er frá heimilum eða frá öðrum notendum en heimilum. Fjallað er um þessar reglur í köflum 4.10.1, 4.10.2 og 4.10.3. Hins vegar er söfnunarstöðvum sveitarfélaga heimilt að taka gjald fyrir móttöku rr-úrgangs frá öðrum notendum en heimilum.¹¹⁴

4.10.10 Ákvæði 1. og 2. másl. 4. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. mgr. 7. gr. rr-reglugerðarinnar er kveðið á um að öllum rr-úrgangi sem er safnað skuli koma til úrvinnslu.¹¹⁵ Andstætt 1. másl. 4. mgr. tilskipunarinnar gera íslensku reglurnar ekki ráð fyrir að skilakerfi séu undanþegin þeirri skyldu að flytja rr-úrgang til viðurkenndra meðhöndlunarstöðva ef það á að endurnota hann í heilu lagi. Íslensku reglurnar mega ganga lengra að þessu leyti en gert er í rr-tilskipuninni vegna þess að hún felur í sér lágmarkssamræmingu (sjá kafla 1.5).

Í 1. mgr. 9. gr. rr-reglugerðarinnar er vísað í kröfur í II. viðauka hennar um meðhöndlun rr-úrgangs. Einnig er vísað í ákvæði starfsleyfis meðhöndlunaraðila. Í 1. lið og 2. lið viðaukans er lýst ýmsum kröfum um sundurhlutun rr-úrgangs en í 3. lið hans kemur fram að reglum fyrri liðanna skuli ekki framfylgja með því móti að „umhverfisvæn endurnotkun og endurvinnsla íhluta eða heilla tækja“ líði fyrir. Í þessu hlýtur að felast að ekki þurfi að sundurhluta íhluti eða heil tæki sem til stendur að endurnota.

¹¹⁴ Fjallað er um fjárhagslega ábyrgð á meðhöndlun rr-úrgangs í köflum 4.16 og 4.18.

¹¹⁵ Ákvæði rrreglugerðarinnar er reyndar orðað sem svo: „Öllum rafeindatækjaúrgangi sem er safnað skal komið til úrvinnslu.“ Ekki er notað skilgreinda hugtakið raf- og rafeindatækjaúrgangur. Samhengi ákvæðisins og meginstefna reglugerðarinnar benda þó til þess að hér sé átt við allan raf- og rafeindatækjaúrgang en ekki að hér sé sérstaklega verið að undanskilja þann rr-úrgang sem ekki getur talist rafeindatækjaúrgangur, þ.e. hreinræktaðan raftækjaúrgang svo sem ónýtar ryksugur.

Í íslensku reglunum í úrgangslögum og rr-reglugerðinni eru ekki reglur um eftirlit sem er gagnert ætlað að koma í veg fyrir að heil tæki séu tekin út úr viðurkenndum meðhöndlunarstöðvum á þeirri forsendu að þau eigi að endurnota í heilu lagi og að þau séu svo flutt úr landi sem notaður rr-búnaður, t.d. til ríkja utan OECD.

4.10.11 Ákvæði 3. málsl. 4. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar

Í III. kafla úrgangslaga og í rr-reglugerðinni er ekki að finna neina reglur um að skilakerfum beri að nota eina meðhöndlunarstöð með gilt starfsleyfi frekar en aðra. Í III. kafla almennra athugasemda við frumvarp til rr-laga¹¹⁶ er farið eftirfarandi orðum um ábyrgð á meðhöndlun rr-úrgangs:

Frumvarpið gerir ráð fyrir að það sé alfarið framleiðenda að sjá um aðra [meðhöndlun rr-úrgangs?]¹¹⁷ og rekstur kerfisins og er það hornsteinn þess enda er það markmiðið með framleiðendaábyrgð að færa ábyrgð á fjármögnun og rekstri á ákveðnum tegundum á úrgangi frá ríki og sveitarfélögum til framleiðenda og innflytjenda sjálfra.

Sé það alfarið framleiðenda að sjá um aðra meðhöndlun rr-úrgangs (en sjálfstæða söfnun, af samhengi tilvitnunarinnar að dæma) og rekstur kerfisins hlýtur að felast í því að framleiðendum sé fjálst að haga meðhöndluninni og rekstri kerfisins eins og þeir kjósa innan þeirra takmarka sem lagareglur og reglugerðarákvæði setja þeim. Í þessu hlýtur að felast að skilakerfi hafa fjálst val um meðhöndlunaraðila með gilt starfsleyfi.

4.11 Um 6. gr. rr-tilskipunarinnar, meðhöndlun

4.11.1 Um rekstur meðhöndlunarkerfis skv. 1. og 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Aðildarríkjunum er gert að skylda framleiðendur til að reka kerfi til meðhöndlunar rr-úrgangs, annaðhvort beint eða með samningum við þriðja aðila sem rekur slíkt kerfi í samræmi við löggjöf EB. Auk þess skulu framleiðendur fá val um að reka þessi kerfi hver fyrir sig eða sameiginlega.

Í tilskipuninni er ákvæðið um skilakerfi (e. *take-back system*) skv. c-lið 2. mgr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar ekki tengt við ákvæði um ofangreind kerfi til meðhöndlunar skv. 6. gr. Í tilskipuninni er þannig boðið upp á þann möguleika að heimilað sé í landsrétti að framleiðendur taki sig saman í hópum og stofni nokkur sameiginleg skilakerfi til söfnunar rr-úrgangs en þeir geti síðan sameinast í öðrum hópum og stofnað önnur sameiginleg kerfi til

¹¹⁶ Þskj. 522, 135. lögþ. 2007-2008, bls. 10.

¹¹⁷ Ágiskun höfundar, hér virðist vanta orð í frumvarpinu.

meðhöndlunar rr-úrgangs. Það er þó ekkert í orðalagi 1. og 2. másl. 1. mgr. 6. gr. og c-liðar 2. mgr. 5. gr. sem kemur í veg fyrir að skilakerfi sé jafnframt kerfi til meðhöndlunar.

4.11.2 Um orðalagið „fullkomnasta tækni sem völ er á“ í 1. másl. 1. mgr. 6. gr.

Orðalagið „fullkomnasta tækni sem völ er á“ er notað um tækni sem á að nota við meðhöndlunarkerfin, þ.e. í endurnýtingarstöðvum. Það er ekki nánar skilgreint í rr-tilskipuninni en í 17. tölul. aðfararorðanna er vísað í tilskipun 96/61/EB um samþættar mengunarvarnir og eftirlit með mengun (e. *Integrated Pollution Prevention and Control*, hér eftir nefnd IPPC-tilskipunin frá 1996) í því sambandi. IPPC-tilskipunin frá 1996 gildir enn á EES-svæðinu en í EB gildir nú samnefnd tilskipun 2008/1/EB (hér eftir nefnd IPPC-tilskipunin frá 2008). „Fullkomnasta tækni sem völ er á“ (á ensku *best available technology* skammstafað *BAT*) er skilgreind í 11. tölul. 1. mgr. 2. gr. IPPC-tilskipunarinnar frá 1996 en 12. tölul. 1. mgr. 2. gr. IPPC-tilskipunarinnar frá 2008. Skilgreiningin er orðrétt sú sama á báðum þessum stöðum nema hvað greinanúmer hafa breyst lítillega. Til samanburðar má geta þess að meðhöndlunarstöðvar fyrir rr-úrgang kynnu að falla beint undir IPPC-tilskipanirnar frá 1996 og 2008 svo fremi sem þær falla undir einhvern liðinn sem kemur fram í 1. viðauka, t.d. lið 2.5 (framleiðsla eða bræðsla málma sem innihalda ekki járn), lið 4.1 (framleiðsla lífrænna grunnefna, svo sem plastefna) eða lið 5.1 (ákveðnar tegundir förgunar og endurnýtingar hættulegs úrgangs). Í þessum liðum eru hér og þar sett skilyrði um lágmarksstærð starfsstöðva til að þær falli undir gildissvið IPPC-tilskipunarinnar. Hins vegar er með notkun orðalagsins í 1. másl. 1. mgr. 6. gr. í rr-tilskipuninni skorið úr um að krafan um fullkomnustu tækni sem völ er á gildir um meðhöndlunarstöðvar rr-úrgangs, óháð stærð þeirra. Það er því tilefni til að athuga hugtakið nánar eftir skilgreiningu þess í IPPC-tilskipuninum.

4.11.3 Skilgreining hugtaksins „fullkomnasta tækni sem völ er á“

Skilgreiningin hljóðar svo í 11. lið 1. mgr. 2. gr. IPPC-tilskipunarinnar frá 1996:¹¹⁸

11. „fullkomnasta tækni sem völ er á“: áhrifaríkasta og þróaðasta þrepið í framþróun starfsemi og rekstraraðferða er gefur til kynna að nota megi tilteknar tækniáðferðir sem hagkvæman grunn fyrir viðmiðunarmörk fyrir losun til að koma í veg fyrir eða, þar sem því verður ekki við komið, draga almennt úr losun og áhrifum á umhverfið í heild:

„tækni“: sú tækni sem er notuð og aðferðir við hönnun, smíði, viðhald, rekstur og lokun stöðvar,

¹¹⁸ Undirstrikun höfundar; sama skilgreining í 12. lið 1. mgr. 2. gr. IPPC-tilskipunarinnar frá 2008 er samhljóða á ensku fyrir utan lítillegan orðalagsmun en hefur ekki verið gefin út á íslensku.

tækni „sem völ er á“: tækni sem hefur verið þróuð í því umfangi að hægt sé að nota hana á hlutaðeigandi sviði iðnaðar, við skilyrði sem eru efnahagslega og tæknilega hagkvæm, að teknu tilliti til kostnaðar og ávinnings, óháð því hvort þessi tækni er notuð eða framleidd í hlutaðeigandi aðildarríki, að því tilskildu að hún sé bærilega aðgengileg rekstraraðilanum, „fullkonnasta“ tækni: áhrifaríkasta tæknin við að ná víðtækri almennri vernd umhverfisins í heild.

Í 11. gr. IPPC-tilskipananna frá 1996 og frá 2008 kemur fram að lögbæru yfirvaldi í hverju aðildarríki er ætlað að fylgjast með eða fá upplýsingar um þróun á fullkonnustu tækni sem völ er á.

4.11.4 Um 4. másl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Þessi málsliður fjallar um breytingar á II. viðauka við rr-tilskipunina. Honum er beint til stofnana EB og því er ekki fjallað um hann hér.

4.11.5 Um 5. og 6. másl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Eins og um var fjallað í kafla 1.5 felur rr-tilskipunin í sér lágmarkssamræmingu á reglum aðildarríkjanna. Af því leiðir að aðildarríkin geta, upp að vissu marki, sett strangari reglur á sama sviði og tilskipunin fjallar um. Í þessum málsliðum er því slegið föstu að aðildarríkjunum sé heimilt að setja strangari reglur um meðhöndlun rr-úrgangs. Með því er þó ekki sjálfgefið að heimildin sé rýmri en almenna heimildin til að setja strangari reglur á gildissviði tilskipana sem fela í sér lágmarkssamræmingu. Krafist er tilkynningar til framkvæmdastjórnarinnar þegar settar eru strangari reglur.

4.11.6 Um 1. másl. 2. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Í þessum málslið er áréttað að meðhöndlunarstöðvar fyrir rr-úrgang þurfa sams konar starfsleyfi og meðhöndlunarstöðvar fyrir úrgang almennt. Vísað er til 9. og 10. gr. tilskipunar nr. 72/442/EBE. Þessar greinar vísa í 8. og 5. gr. þeirrar tilskipunar. Efni greinanna er á þá leið að aðilar sem „flytja, safna, geyma, lóga eða meðhöndla“ eigin úrgang eða annast slíkt fyrir þriðja aðila skuli sæta eftirliti lögbærs yfirvalds sem fer með úrgangsmál á hverju svæði. Sambærilegar reglur er að finna í 6. gr., 9. gr. og II. viðauka A við tilskipun nr. 75/442/EBE en í 23. gr. tilskipunar nr. 2008/98/EB.

4.11.7 Um síðari hluta 2. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Hér er vísað í undanþágu í b-lið 1. mgr. 11. gr. í tilskipun nr. 75/442/EBE eins og henni var breytt með tilskipun nr. 91/156/EBE. Sömu reglu er að finna í 11. gr. tilskipunar nr. 2006/12/EB. Ákvæði 24.-26. gr. tilskipunar nr. 2008/98/EB innifela sambærilega reglu. Undanþágan er á þá leið að undanþiggja megi atvinnurekstur sem starfar við endurnýtingu úrgangs skyldu til starfsleyfis að tilteknum skilyrðum fullnægðum. Skilyrðin eru aftar í 1. mgr. 11. gr. tilskipunarinnar og eru á þessa leið:¹¹⁹

Þessari undanþágu má aðeins beita:

- ef lögbær yfirvöld hafa sett almennar reglur fyrir hverja tegund starfsemi sem um ræðir, sett reglur um tegund og magn úrgangs og önnur skilyrði sem þarf að fullnægja til að hægt sé að undanþiggja starfsemina skyldu til starfsleyfis,
- ef tegund og magn úrgangs og aðferðir við förgun eða endurnýtingu eru með því móti að skilyrðum 4. gr. er fullnægt.

og að því gefnu (2. mgr. 11. gr.) að atvinnureksturinn sé engu að síður skráður hjá lögmæltu yfirvaldi. Loks er það forsenda fyrir þessari undanþágu að reglur um meðhöndlun hættulegra efna leiði ekki til annarrar niðurstöðu. Dæmi um tilvik þar sem þessi undanþáguregla getur verið raunhæf er starfsemi þar sem rr-úrgangur er meðhöndlaður til endurnotkunar.

4.11.8 Um 3. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar og um III. viðauka við rr-tilskipunina

Í þessari málsgrein eru settar reglur um skilyrði sem aðildarríkjum er ætlað að tryggja að starfsstöðvar þar sem rr-úrgangur er meðhöndlaður, þ.m.t. geymdur, uppfylli. Skilyrðin er að finna í III. viðauka við rr-tilskipunina.

4.11.9 Um 4. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 4. mgr. er aðildarríkjum gert að fela eftirlitsaðilum sínum að framfylgja ýmsum efnisreglum með útgáfu starfsleyfa sbr. 2. mgr. Það eru í fyrsta lagi skilyrði um vinnsluferli og tæknibúnað, sjá ákvæði 1. mgr. um bestu fánlega tækni við meðhöndlun. Í öðru lagi eru það skilyrði um meðhöndlun á úrgangi, sjá ákvæði 1. mgr. þar sem vísað er í II. viðauka við tilskipunina. Í þriðja lagi eru það tæknilegar kröfur til meðhöndlunarstöðva, sjá 3. mgr. þar sem vísað er í III. viðauka við tilskipunina.

119 Í þýðingu höfundar

4.11.10 Um 1. máls. 5. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 5. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar kemur fram að heimilt er að vissum skilyrðum fullnægðum að flytja rr-úrgang milli landa til meðhöndlunar. Flutningurinn þarf að vera í samræmi við ákvæði reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 259/93 um umsjón og eftirlit með flutningi úrgangs innan, til og út úr Evrópubandalaginu. Nú er í gildi reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1013/2006 um flutning úrgangs (hér eftir nefnd Basel-reglugerðin).¹²⁰ Fyrirnefndar reglugerðir eru settar m.a. til að framfylgja ákvæðum alþjóðasamnings um eftirlit með flutningi spilliefna milli landa og förgun þeirra (Basel-samningsins). Basel-samningurinn byggir á meginreglunni um fyrir fram upplýst samþykki¹²¹ (e. *prior informed consent*, skammstafað *PIC*). Meginreglan felur í sér að yfirvöld í ríki þar sem einhver verknaður á að fara fram, t.d. innflutningur hættulegs úrgangs eða skordýraeiturs, gefi upplýst samþykki áður en aðgerðin á sér stað.¹²² Í tilviki Basel-samningsins þurfa yfirvöld í móttökuríki að samþykkja hvern farm af ákveðnum tegundum úrgangs áður en hann verður fluttur til ríkisins og því eiga yfirvöld þess kost að synja um móttöku. Þetta regluverk er afar flókið¹²³ og mikið að vöxtum. Ekki eru því tók á að reifa það að neinu verulegu leyti hér. Þess í stað verður látið nægja að nefna helstu úrgangsflokka sem rr-úrgangur gæti fallið undir. Það eru

- úrgangsflokkur GC 020, rafeindarusl, tilheyrir *grænum* lista sem þýðir að úrganginn má flytja samkvæmt reglum 18. gr. Basel-reglugerðarinnar. Í því felst skv. a-lið 1. mgr. 18. gr. að með úrganginum skal fylgja skjal sbr. VII. viðauka við Basel-reglugerðina. Auk þess er skv. b-lið 1. mgr. 18. gr. gert ráð fyrir að sendandi úrgangsins undirriti skjalið áður en flutningur úrgangsins hefst og móttakandi undirriti skjalið við viðtöku úrgangsins. Tilgangurinn með þessum formreglum er að gera auðveldara að fylgjast með ferðum úrgangsins.
- úrgangsflokkur A1180, raf- og rafeindabúnaðarúrgangur og brot sem innihalda íhluti eins og rafhlöður á lista A, kvikasilfursofa, gler úr rafeindabyssum og annað virkjað gler og þetta sem innihalda fjöklóruð bifénylfeni eða menguð af efnum úr I. viðauka (t.d. kadmíum, blýi, kvikasilfri og fjöklóruðum bifénylum) að nægilega miklu leyti til að þau hafi einhvern af eiginleikum í III. viðauka.
- úrgangsflokkur A1190, málmkaplar sem eru húðaðir eða einangraðir með plastefnum sem innihalda koltjöru, fjöklóruð bifényl, blý, kadmíum, önnur lífræn halógensambönd eða önnur efni úr I. viðauka að nægilega miklu leyti til að þau hafi einhvern af eiginleikum í III. viðauka.

120 Reglugerð nr. 1013/2006 um flutning úrgangs var innleidd í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 73/2008 frá 6. júní 2008 sem var birt í EES-viðbæti nr. frá 2008, birt 25. september 2008.

121 Peter Pagh: „Affaldsregulering“, bls. 81.

122 Ellen Margarethe Basse og Helle Tegner Anker: „Miljøprincipper og traditionelle retlige principper“, bls. 140.

123 Jan H. Jans og Hans Vedder, *European Environmental Law*, bls. 438.

Þessir úrgangsflokkar eru á lista V. viðauka yfir úrgang sem ekki er leyfilegt að flytja samkvæmt banni í 36. gr. Basel-reglugerðarinnar. Með III. viðauka er átt við III. viðauka við tilskipun nr. 91/689/EBE.¹²⁴ Í banninu skv. 36. gr. felst að ekki er heimilt að flytja úrganginn til endurnýtingar í löndum sem OECD-ákvörðunin¹²⁵ á ekki við. Nánar tiltekið eru þessir úrgangsflokkar á lista A sem samsvarar VIII. viðauka við Baselsamninginn.

- úrgangsflokkur B1110:
 - rafeindabúnaður sem er alfarið úr málmum
 - raf- og rafeindabúnaðarúrgangur sem inniheldur ekki efnin sem eru talin upp í úrgangsflokki A1180 eða sem efnin hafa verið fjarlægð úr að nægilegu leyti til að þau hafi engan af eiginleikum í III. viðauka.
 - raf- og rafeindabúnaður, þar á meðal prentplötur, rafeindaíhlutir og vírar, sem er ætlaður til endurnotkunar en ekki til endurvinnslu eða endanlegrar förgunar.
- úrgangsflokkur B1115, málmkaplar húðaðir eða einangraðir með efnum öðrum en eru talin upp í úrgangsflokki A1190 og eru ekki ætluð til meðhöndlunar í IV. viðauka A eða annarrar meðhöndlunar þar sem beitt er hita sem ekki er undir stjórni, t.d. opnum bruna.

Þessir úrgangsflokkar eru einnig á lista V. viðauka en þeir eru á lista B sem samsvarar IX. viðauka við Basel-samninginn. Þessi aðgreining getur þýtt að með tilliti til útflutnings til stakra ríkja utan EB gildi mismunandi reglur um útflutning úrgangs í úrgangsflokkum A1180/A1190 og í úrgangsflokkum B1115/B1115.

4.11.11 Um 2. másl. 5. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Ákvæði 2. másl. 5. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar er á þá leið að rr-úrgangur sem er fluttur til ríkis utan EB verður eingöngu talinn endurnotaður, endurunninn eða endurnýttur samkvæmt ákvæðum 7. gr. rr-tilskipunarinnar ef ústflytjandinn getur sannað að meðhöndlunin hafi farið fram við aðstæður sem eru sambærilegar við það sem krafist er í rr-tilskipuninni, þ.e. í 6. gr. hennar. Í málsliðnum eru auk þess nefndar tvær reglugerðir um flutning úrgangs til tiltekinna ríkja utan OECD.¹²⁶ Ekki verður fjallað um þær hér.

124 Þessi tilskipun er enn í gildi á EES-svæðinu en nú gildir tilskipun nr. 2008/98/EB í EB.

125 Samkvæmt 17. lið 1. mgr. 2. gr. Basel-reglugerðarinnar er hér átt við ákvörðun ráðs OECD C(2001)107/Final sem breytti ákvörðun C(92)39/Final um eftirlit með flutning milli landa á úrgangi til endurnýtingar.

126 Eftir því sem næst verður komist tengjast þessar tvær reglugerðir ekki því hvort útfluttur rr-úrgangur telst endurnotaður o.þ.h. í skilningi 7. gr. rr-tilskipunarinnar heldur er nauðsynlegt í tilteknum tilvikum að uppfylla reglur þessara reglugerða til þess að útflutningurinn geti talist löglegur. Það má því velja fyrir sér hvort betur hefði átt við að nefna þessar reglugerðir í 1. másl. 5. mgr. 6. gr. sem fjallar um lögmætisskilyrði flutnings rr-úrgangs milli landa. Ekki er vit að skilja 2. másl. 5. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar bókstaflegum skilningi sem væri á þá leið að fyrir úrgang *sem* er fluttur út í samræmi við þessar tvær reglugerðir þurfi að sanna að meðhöndlun úrgangsins hafi fullnægt kröfum (en hafi útflutningurinn verið ólöglegur þurfi hins vegar ekkert að sanna).

4.11.12 Um 6. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 6. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar er aðildarríkjum gert að hvetja meðhöndlunaraðila rr-úrgangs til að koma á fót vottuðu umhverfisstjórnunarkerfi í samræmi við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 761/2001 um að heimila frjálsa aðild stofnana að umhverfisstjórnunarkerfi bandalagsins (EMAS). Með þessu er stefnt að því að efla umhverfisvitund meðhöndlunaraðila.

4.12 Innleiðing ákvæða 6. gr. í íslenskan rétt

4.12.1 Ákvæði 1. og 2. másl. 1. mgr. 6. gr.

Samkvæmt c-lið 1. mgr. 18. gr. úrgangslaga er það eitt hlutverk skilakerfa að „tryggja að raf- og rafeindatækjaúrgangur sé meðhöndlaður af atvinnurekstri sem hefur gilt starfsleyfi“. Í þessu felst að skilakerfið getur gert samninga um meðhöndlun á þeim rr-úrgangi sem skilakerfið hefur veitt móttöku frá söfnunarstöðvum sveitarfélaga. Samningarnir þurfa að vera við rekstraraðila sem hefur gilt starfsleyfi til meðhöndlunar á rr-úrgangi. Ákvæði 18. gr. úrgangslaga útilokar ekki sérstaklega að skilakerfið sjálft verði sér úti um starfsleyfi til þess að leysa verkefnið af hendi.

Á vefsíðu Umhverfisstofnunar¹²⁷ eru fjögur starfsleyfi rekstraraðila sem hafa heimild til að meðhöndla úrgangsflokk sem nefnist rafeindatæki/heimilistæki. Það eru Efnamóttakan hf., Hringrás hf. að Klettagörðum 9, Íslenska gámafélagið ehf. við Gufunesveg og Hringrás hf. að Hjallaleiru 12, Reyðarfirði. Í öllum fjórum starfsleyfunum er grein um bestu fáanlega tækni. Í síðarnefndu starfsleyfunum þremur er hún svohljóðandi:¹²⁸

Rekstraraðili skal nota bestu fáanlegu tækni (BAT) við mengunarvarnir og nýta vel orku. Þegar aðferðum er beitt við mengunarvarnir sem valda því að mengun færist á milli andrúmslofts, vatns og jarðvegs skal lágmarka neikvæð heildaráhrif á umhverfið (samþættar mengunarvarnir).

Ákvæðið um starfsleyfi hefur einnig áhrif þegar skilakerfi semur um meðhöndlun úrgangs við erlendan aðila innan EES-svæðisins, þ.e. aðila í Noregi, Liechtenstein eða í Evrópubandalaginu. Þá er gerð krafa um að erlendur meðhöndlunaraðili hafi gilt starfsleyfi í samræmi við reglur rr-tilskipunarinnar. Ákvæðið hefur hins vegar óbein áhrif þegar samið er við með-

127 Sótt 27. ágúst 2009. Slóðin er <http://ust.is/Mengunarvarnir/Starfsleyfi/nr/3648>

128 Starfsleyfi Efnamóttökunnar hf. er frá 28. maí 2004 og er elst af þessum starfsleyfum. Eini munurinn á þessari grein í starfsleyfi Efnamóttökunnar og hinum starfsleyfunum er að í grein 1.4 í starfsleyfi Efnamóttökunnar kemur fram að besta fáanlega tækni (BAT) skuli tekin í notkun eigi síðar en 31. október 2007.

höndlunaraðila utan EES-svæðisins. Þá þarf að meta hvort starfsaðferðir hans eru sambærilegar við það sem gera mætti ráð fyrir hjá rekstraraðila með gilt starfsleyfi samkvæmt rr-tilskipuninni. Það gæti til dæmis verið vegna þess að meðhöndlunaraðilinn hefur gilt starfsleyfi frá OECD-ríki þar sem sambærilegar kröfur eru gerðar.

4.12.2 Ákvæði 3. máls. 1. mgr. 6. gr.

Í d-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga er reglugerðarheimild sem veitir umhverfisráðherra heimild til að setja reglugerð um „lágmarkskröfur um meðhöndlun raf- og raftækjaúrgangs.“ Þessar lágmarkskröfur er að finna í 9. gr. rr-reglugerðarinnar. Þar kemur reyndar ekki fram að allur vökvi skuli fjarlægður eins og sagði í 3. máls. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar. Hins vegar er þar vísað í II. viðauka við reglugerðina sem er efnislega samhljóða II. viðauka við rr-tilskipunina.¹²⁹

Mismunurinn milli þessara viðauka felst aðallega í mismunandi tilvísunum í aðrar reglur. Til dæmis er síðast í 1. lið viðaukans við rr-tilskipunina vísað í 4. gr. tilskipunar 442/75/EBE, úrgangsráttilskipunarinnar frá 1975, en síðast í 1. lið viðaukans við rr-reglugerðina er vísað í lög um meðhöndlun úrgangs og reglugerðir settar samkvæmt þeim. Auk þess er 4. lið viðaukans við tilskipunina sleppt í viðaukanum við reglugerðina. Hann fjallar um atriði sem framkvæmdastjórn EB er ætlað að taka til endurskoðunar.

Hér verða mismunandi tilvísanir í viðaukunum ekki raktar út í hörgul. Það er þó vert að nefna að tilvísun í tilskipun „96/29/EBE“ í 14. lið 1. liðar viðaukans verður að skilja sem tilvísun í lög nr. 44/2002 um geislavarnir.¹³⁰

129 Fjallað er um II. viðauka við rr-tilskipunina í kafla 4.11.

130 Á samsvarandi stað í II. viðauka við rr-tilskipunina er vísað í tilskipun ráðsins 96/29/KBE frá 13. maí 1996 um grundvallaröryggisstaðla um verndun heilbrigðis starfsmanna og almennings gegn hættu af völdum jónandi geislunar. Í ensku útgáfunni af tilskipuninni er þessi tilskipun kölluð 96/29/Euratom. Það er því útlit fyrir að 96/29/KBE í íslenski útgáfu rr-tilskipunarinnar hafi orðið að 96/29/EBE í reglugerðinni. Eftir gildistöku Maastrichtsamningsins árið 1993 voru þó ekki lengur gefnar út tilskipanir með skammstöfuninni EBE (EEC á ensku) heldur var notuð skammstöfunin EB (EC á ensku).

Það er að því leyti óheppilegt að vísa í íslenski reglugerð í tilskipun frá Euratom, Kjarnorkubandalagi Evrópu, að KBE-samningurinn frá 1956 er ekki hluti af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Tilskipanir eins og 96/29/KBE (Euratom) binda því ekki íslenska ríkið að þjóðarétti. Þetta kemur fram í almennum athugasemdum í þskj. 460, 127. lögb. bls. 2001-2002, bls. 7, frumvarpi til laga nr. 44/2002 um geislavarnir. Þó hefur tilskipun 96/29/EB verið notuð til viðmiðunar þegar lög nr. 44/2002 um geislavarnir voru sett og ítrekað er vísað til hennar í frumvarpinu með því móti að ákveðnar greinar frumvarpsins svari til ákveðinna greina tilskipunarinnar.

Það verður því að skilja tilvísunina í 14. lið í 1. lið II. viðauka við rr-reglugerðina sem svo að þar sé í reynd vísað til laga nr. 44/2002 um geislavarnir.

4.12.3 Ákvæði 4. málsl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Þessu ákvæði er beint til framkvæmdastjórnarinnar og það er því ekki innleitt í íslenskan rétt.

4.12.4 Ákvæði 5. og 6. málsl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Hægt væri að setja lágmarksgæðastaðla fyrir meðhöndlun rr-úrgangs í reglugerð með stoð í reglugerðarheimild í d-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga (sjá umfjöllun í kafla 4.12.2). Einnig er í 1. mgr. 9. gr. rr-reglugerðarinnar áskilið að meðhöndlun rr-úrgangs skuli vera í samræmi við kröfur sem gerðar eru í starfsleyfi meðhöndlunaraðila. Ekki er að sjá að þessum heimildum hafi verið beitt til að setja reglur sem ganga lengra en ákvæði rr-tilskipunarinnar.

4.12.5 Ákvæði 1. málsl. 2. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Fjallað er um starfsleyfi meðhöndlunaraðila rr-úrgangs í íslenskum rétti í kafla 4.12.1 vegna þess að reglur íslensks réttar um fullkornustu tækni sem völ er á til meðhöndlunar rr-úrgangs koma fram í ákvæðum starfsleyfa. Hér verða ekki rædd evrópuréttarleg sjónarmið um hvort hægt er að innleiða ákvæði tilskipunar í stjórnsýsluframkvæmd við útgáfu starfsleyfa.

4.12.6 Ákvæði 3. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Regla 3. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar ásamt tilvísuninni í III. viðauka rr-tilskipunarinnar er innleidd í íslenskan rétt með reglugerðarákvæði sem hefur stoð í d-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga. Ákvæðið er í 2. mgr. 9. gr. rr-reglugerðarinnar þar sem vísað í er III. viðauka við rr-reglugerðina sem svo að þar séu frekari kröfur um meðhöndlun rr-úrgangs. Þessi viðauki er efnislega samhljóða III. viðauka við rr-tilskipunina nema hvað í viðaukanum við reglugerðina er vísað í reglugerð nr. 738/2003 um urðun úrgangs þar sem í viðaukanum við tilskipunina er vísað í tilskipun 99/31/EB. Þess utan eru viðaukarnir nánast orðrétt samhljóða.

Í III. viðauka er lýst tæknilegum kröfum sem gerðar eru til meðhöndlunarstöðva. Kröfurnar snúast aðallega um að rr-úrgangur og hlutar hans séu geymdir á hentugu svæði (a-liður 1. liðar) eða í heppilegri geymslu (c-liður 2. liðar) fyrst og fremst í því skyni að hættulegir vökvar leki ekki úr úrganginum og mengi aðstöðuna. Auk þess er áskilið að fyrir hendi sé búnaður til að vigta úrgang (a-liður 2. liðar) og hreinsa vatn (e-liður 2. liðar). Viðaukinn lýsir ekki meðhöndlun rr-búnaðar heldur aðstöðunni til meðhöndlunarinnar.

Í rr-reglugerðinni er komist svo að orði að fylgja skuli að lágmarki þeim kröfum um meðhöndlun rr-úrgangs sem getið er um í III. viðauka (við rr-reglugerðina) áður en raf- eða

rafeindatekið er endurunnið eða sent úr landi til endurvinnslu, sbr. 3. mgr. rr-reglugerðarinnar. Þegar tillit hefur verið tekið til ofangreindra athugasemda um viðaukann liggur ekki í augum uppi hvernig kröfum III. viðauka við rr-reglugerðina verður komið að í meðhöndlun rr-úrgangs áður en hann er sendur úr landi til endurvinnslu.

4.12.7 Ákvæði 4. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 4. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar er kveðið á um að starfsleyfi eða skráningar sem aðildarríki veita skv. 2. gr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar skuli fela í sér öll nauðsynleg skilyrði fyrir því að kröfurnar í 1. mgr. 6. gr. (aðallega BAT) og 3. mgr. (sbr. III. viðauka við rr-tilskipunina) séu uppfylltar og auk þess að mögulegt sé að ná endurnýtingarmarkmiðum 7. gr. rr-tilskipunarinnar.

Útgefin starfsleyfi á Íslandi og ákvæði um BAT voru rædd í kafla 4.12.1. Það er ekki erfitt að ganga úr skugga um að í þeim eru engin ákvæði sem eru samhljóða eða sama efnis og III. viðauki rr-tilskipunarinnar. Hér verður ekki lagt mat á það, að hversu miklu leyti kröfurnar í III. viðauka rr-tilskipunarinnar eru innifaldar í kröfum samkvæmt BAT-ákvæðum starfsleyfanna.

4.12.8 Ákvæði 5. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Ekki er fjallað um útflutning rr-úrgangs í III. kafla úrgangslaga. Hins vegar gilda almennar reglur 12. gr. úrgangslaga um tryggingu vegna flutnings úrgangs og reglugerðarheimild k-liðar 2. mgr. 13. gr. úrgangslaga um rr-úrgang eins og annan úrgang. Eins og fram kom í neðanmálgrein við kafla 4.11.10 er Basel-reglugerðin í gildi á EES-svæðinu og þar með í íslenskum rétti.

Reglur 1. másl. 5. mgr. 6. gr. og 2. másl. 5. gr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar eru innleiddar í 3. mgr. 9. gr. og 4. mgr. 9. gr. rr-reglugerðarinnar með viðeigandi breytingum mutatis mutandis. Þessi reglugerðarákvæði byggja á reglugerðarheimild í h-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga (endurnýtingarmarkmið). Af því má draga þá ályktun að ekki sé teljandi munur á gildandi reglum um flutning rr-úrgangs milli landa, þar á meðal með tilliti til endurnýtingarmarkmiða, í íslenskum rétti og í rr-tilskipuninni.

4.12.9 Ákvæði 6. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar

Í öllum starfsleyfunum sem rædd voru í kafla 4.12.1 eru greinar þar sem kveðið er á um að starfsleyfishafa sé skylt að halda grænt bókhald í samræmi við reglugerð nr. 851/2002 um grænt bókhald.¹³¹ Það er grein 3.7 í hverju starfsleyfi nema grein 3.5 í starfsleyfi Efnamóttökunnar. Græna bókhaldið samkvæmt reglugerð nr. 851/2002 felur hins vegar ekki sjálfkrafa í sér vottað umhverfisstjórnunarkerfi sbr. EMAS, sjá 2. mgr. 13. gr. og 4. gr. 13. gr. reglugerðar nr. 851/2002. Hér verður ekki rætt um mismunandi kerfi á sviði græns bókhalds.

4.13 Um 7. gr. rr-tilskipunarinnar, endurnýtingu

4.13.1 Um 1. másl. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

Orðalag 1. másl. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar um þátt framleiðenda í uppsetningu kerfis er hliðstætt orðalagi 1. másl. 1. mgr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar, sjá kafla 4.11.1 hér að framan. Frumvarp framkvæmdastjórnarinnar gerir ekki ráð fyrir sérstakri aðgreiningu milli aðildar að meðhöndlunarkerfi 6. gr. og endurnýtingarkerfi 7. gr.¹³² Þar er lögð áhersla á svigrúm hvers aðildarríkis til að útfæra söfnunar-, meðhöndlunar- og endurnýtingarkerfi eftir því sem er haganlegt á hverjum stað. Í þessari málsgrein er mælt fyrir um endurnýtingarkerfi fyrir rr-úrgang sem er safnað eins og lýst er í 5. mgr.

4.13.2 Um 2. másl. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

Í þessum málslið er tekið fram að endurnotkun heilla tækja skuli hafa forgang. Það er í samræmi við meginregluna um forgangsörðun, sjá kafla 2.4.2.

4.13.3 Um 3. másl. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

Hér er kveðið á um að fram til dagsetningarinnar í 4. mgr., þ.e. 31. desember 2008, skuli ekki taka tillit til heilla tækja sem eru endurnotuð þegar reiknað er út hvort aðildarríki hafi náð markmiðum 2. mgr. Með þessu hlýtur að vera átt við að rr-búnaður sem er skilað inn sérstaklega sbr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar og sem er endurnýttur í heilu lagi teljist hvorki með í heildarmagni rr-úrgangs sem er skilað inn né í heildarmagn þess rr-úrgangs sem er

131 Reglugerðin er sett með stoð í 17. tölul. 5. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

132 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, COM (2000)347 final, bls. 30*

endurnýttur. Þótt tímamarkið í 4. mgr. sé nú liðið kann ákvæðið samt að hafa þýðingu á EES-svæðinu.

4.13.4 Um 2. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 2. mgr. er aðildarríkjum gert að setja framleiðendum endurnýtingarmarkmið sem þeim er ætlað að ná í síðasta lagi 31. desember 2006. Í staf- og undirliðunum í málsgreininni eru sett mismunandi töluleg markmið fyrir rr-úrgang eftir flokkum í I. viðauka A, með þeirri undantekningu að ekki eru sett endurnýtingarmarkmið fyrir 8. flokk, lækningatæki. Fyrir hvern flokk eða hóp af flokkum eru sett markmið sem prósentuhlutfall af meðalþyngd hvers tækis, annars vegar endurnýtingarhlutfall og hins vegar lægra hlutfall fyrir endurnotkun og endurvinnslu íhluta, efniviðar og efna. Eins og fram kom í kafla 4.13.3 eru heil tæki sem eru endurnotuð ekki tekin með þegar endurvinnslumarkmiðin eru reiknuð.

Endurvinnsla er skilgreind sem svo í e-lið 1. mgr. 3. gr. rr-tilskipunarinnar að úrgangsefni undirgangist endurtekið framleiðsluferli í upphaflegum tilgangi eða öðrum tilgangi. Með öðrum orðum kemur úr framleiðsluferlinu endurunnið hráefni sem svo er hægt að nota í sama tilgangi og upprunalega hráefnið hafði eða til einhverra annarra nota. Brennsla til orkuvinnslu (flokkur R 1 í II. viðauka rammatilskipananna frá 1975, 2006 og 2008) er sérstaklega undanskilin. Í skilgreiningunni á endurvinnslu í 17. tölul. 1. mgr. 3. gr. rammatilskipunarinnar frá 2008 kemur fram að til endurvinnslu úrgangs teljist ekki orkuvinnsla eða vinnsla þar sem útkoman er efni sem ætlað er að nota sem eldsneyti eða til landmótunar. Í rr-tilskipuninni er ekki tekið fyrir að endurunnin hráefni séu ætluð til landmótunar. Hins vegar leiðir af orðanna hljóðan að það er ekki endurvinnsla að nota úrgang til landmótunar án þess að hann fari gegnum framleiðsluferli. Munurinn á endurnýtingarhlutfallinu og hlutfallinu fyrir endurnotkun og endurvinnslu er mest 20% af heildarþyngd í 2., 5.-7. og 9. flokkum í I. viðauka A. Það ber að skilja sem svo að ekki sé skylt að endurnota eða endurvinnna þessi 20% (eða lægra hlutfall fyrir aðra flokka) heldur megi endurnýta þau með brennslu til orkuvinnslu eða nota til landmótunar. Loks er í d-lið 2. mgr. tilskilið markmið um ósundurgreinda endurnýtingu og endurvinnslu á gasúrhleðslulömpum.

4.13.5 Um 1. másl. 3. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. másl. er lýst kröfum til upplýsingasöfnunar í tengslum við markmiðin í 2. mgr. Aðildarríkjum er gefið val um (a.) að skylda rekstraraðila meðhöndlunarstöðva samkvæmt 6.

gr. að skrá massa rr-úrgangs sem fer inn í stöðvar eða að skrá massa efna og úrgangs sem fara út úr stöðvunum eða (b.) að skylda rekstraraðila endurnýtingar- eða endurvinnslustöðva samkvæmt 7. gr. til að skrá massa úrgangs sem kemur inn í stöðvarnar. Í þessum valkostum birtist annað dæmi um svigrúm aðildarríkjanna.

4.13.6 Um 2. másl. 3. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

Framkvæmdastjórninni er ætlað að setja nákvæmar eftirlitsreglur til að fylgjast með markmiðunum í 2. mgr. Gert er ráð fyrir að nefnd sem er skipuð skv. 14. gr. rr-tilskipunarinnar¹³³ taki þátt í því ferli. Framkvæmdastjórninni var ætlað að setja reglurnar ekki síðar en 13. ágúst 2004.

4.13.7 Um 1. másl. 4. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. másl. er það sett fyrir Evrópuþingið og ráðið að uppfæra markmiðin í 2. mgr. og markmið um endurnotkun heilla tækja og að setja markmið fyrir vörur í 8. flokki, þ.e. lækningatæki.

4.14 Innleiðing ákvæða 7. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt

4.14.1 Ákvæði 1. másl. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

Kveðið er á um ábyrgð framleiðenda á endurnýtingu og annarri meðhöndlun rr-úrgangs í 1. mgr. 15. gr. laga nr. 55/2003. Í 2. másl. 1. mgr. kemur fram að framleiðendur skuli „fjármagna og tryggja“ meðhöndlunina fyrir utan upprunalega söfnun sem er á verksviði sveitarfélaga.¹³⁴ Í 3. másl. kemur fram að framleiðendum er ætlað að fullnægja skyldum sínum með því að reka eða taka þátt í rekstri skilakerfis. Í nefndaráliti umhverfisnefndar um rr-frumvarpið kemur fram að framleiðendur geti tekið sig saman og stofnað fyrirtæki sem tekur yfir ábyrgð þeirra, svokallað skilakerfi, en jafnframt staðið einir. Texti 1. mgr. 15. gr. laga nr. 55/2003 er endurtekinn í heild í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 1104/2008 án efnislegra breytinga. Þetta ákvæði reglugerðarinnar hefur ekki sjálfstæða lögfræðilega þýðingu en með þessu móti verður reglugerðin sjálfstæðari textaheild en ella.

¹³³ Ekki er fjallað um 14. gr. rr-tilskipunarinnar í þessari ritgerð.

¹³⁴ Sjá kafla 4.10 um skyldur sveitarfélaga í tengslum við rr-úrgang.

4.14.2 Ákvæði 2. og 3. máls. 1. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

Ekki er lögð áhersla á endurnotkun fram yfir aðra endurnýtingu í íslenska regluverkinu. Þessi ákvæði tilskipunarinnar hafa ekki verið innleidd í íslenskan rétt.

4.14.3 Ákvæði 2. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar um markmiðssetningu

Ekki er fjallað um markmið á sviði endurnýtingar í lögum nr. 55/2003 nema í d-lið 1. mgr. 22. gr. þar sem ráðherra er veitt heimild til að fjallað um það atriði í reglugerð. Sá liður veitir heimild 10. gr. reglugerðar 1104/2008. Þar er fyrst sett það markmið að „safna og meðhöndla“ að lágmarki 6 kg á ári fyrir hvern íbúa. Tekið er fram að það skuli vera „í réttu hlutfalli við markaðshlutdeild byggða á þyngd“. Í því felst að 6 kg lágmarkið er á landsvísu en markmið fyrir hvert byggðarlag er fundið eftir kaupum þess á rr-búnaði en ekki eftir íbúafjölda.

Texti 2. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar er nánast orðréttur í 2. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar. Þar eiga endurnýtingarmarkmiðin þó við skilakerfi en í tilskipuninni eiga þau við framleiðendur. Þessi orðalagsmunur gerir engan merkingarmun.

4.14.4 Ákvæði 3. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar

Ákvæði um söfnun upplýsinga um magn rr-úrgangs er í 3. mgr. 15. gr. reglugerðarinnar. Þar er tekið svo til orða að aðilar sem „taka á móti eða sjá um úrvinnslu“ rr-úrgangs skuli „halda skrá yfir magn úrgangsins ... og það hvernig honum er ráðstafað“. Skrá skuli úrgang aðgreint eftir flokkunum í I. viðauka A við reglugerðina. Sá viðauki er efnislega jafngildur I. viðauka A við tilskipunina og I. viðauka við lög nr. 55/2003.

Gera má ráð fyrir að fyrrnefndri skrá sé ætlað að rekja rr-úrgang á öllum stigum, þ.e. ílag eða frálag við söfnun og ílag við aðra meðhöndlun.

4.14.5 Ákvæði 4. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

4. mgr. er beint til stofnana Evrópubandalagsins og því er ekki ætlast til að hún sé innleidd í íslenskan rétt.

4.14.6 Ákvæði 5. mgr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar

Hér gilda sambærileg sjónarmið og í kafla 4.8. Þetta málefnasvið virðist ekki fyrirfinnast í íslensku samfélagi.

4.15 Um 8. gr., fjármögnun á meðhöndlun rr-úrgangs frá heimilum

4.15.1 Um 1. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. mgr. er aðildarríkjunum sett tímamark, 13. ágúst 2005, til að koma því til leiðar að framleiðendur fjármagni söfnun (sbr. 5. gr. rr-tilskipunarinnar), meðhöndlun (sbr. 6. gr. rr-tilskipunarinnar), endurnýtingu (sbr. 7. gr. rr-tilskipunarinnar) og umhverfisvæna förgun (sbr. markmiðin í 2. mgr. 7. gr. að því marki sem þau eru lægri en 100%) rr-úrgangs frá heimilum, þess sem er safnað sérstaklega sbr. 2. mgr. 5. gr. Í 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 7. gr. kom fram að framleiðendur skyldu, beint eða óbeint, setja upp meðhöndlunar- og endurvinnslukerfi. Í þessari mgr. kemur hins vegar fram að þeim er einnig ætlað að greiða fyrir söfnun þótt ekki sé gerð krafa um að þeir setji söfnunarkerfin upp. Með þessu má ætla að sorpsviðum sveitarfélaga eða öðrum, sem var samkvæmt 1. og 2. mgr. 5. gr. falið að safna rr-úrgangi sérstaklega, sé ætlað að eiga kröfu á framleiðendur fyrir kostnaði af þessari söfnun. Það má spyrja hvort framleiðendum er ætlað að greiða kostnað dreifingaraðila fyrir móttöku þeirra á rr-úrgangi á skiptigrundvelli samkvæmt b-lið 2. mgr. 5.

4.15.2 Um 1. og 2. málsl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Fyrir rr-búnað, sem er settur á markað eftir tímamarkið í 1. mgr., þ.e. 13. ágúst 2005, er hverjum framleiðanda fyrir sig ætlað að fjármagna meðhöndlun úrgangs sem um getur í 1. mgr. og tengist úrganginum af framleiðsluvörum hans. Eins og áður er hverjum framleiðanda gefið val um að uppfylla skyldur sínar sjálfur eða í félagi með öðrum framleiðendum. Texti ákvæðisins gefur til kynna að framleiðanda sé ætlað að bera ábyrgð á rr-úrgangi sem er merktur honum sjálfum sbr. merkingarskyldu 2. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar (einstaklingsbundin framleiðendaábyrgð).

4.15.3 Um 3.-5. málsl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Með reglum tilskipunarinnar eru lagðar ýmsar kvaðir á framleiðendur rr-búnaðar en í reglu þessara málsliða felst ein ráðstöfun af mörgum sem stefna að því að framleiðendur standi við skuldbindingar sínar. Hér er aðildarríkjum gert að tryggja að allir þeir sem selja eða ætla að selja rr-búnað hafi þegar tryggt að staðið verði við skuldbindingar áður en þeir setja vörur sínar á markað. Aðildarríkjum er boðið upp á að krefjast tryggingar á formi þátttöku í skilakerfum, endurvinnslutryggingar eða lokaðs bankareiknings. Með endurvinnslutryggingu

er átt við að þriðji aðili svo sem tryggingafélag taki að sér ábyrgð framleiðandans á meðhöndlun rr-úrgangs.¹³⁵

Ekki kemur fram hvað búist er við að gerist ef þörf er á að ganga í trygginguna, t.d. hvort lokaður bankareikningur er þá greiddur til skilakerfis sem tekur að svo búnu að sér ábyrgð framleiðandans. Það er á verksviði aðildarríkjanna að fylla upp í þetta útfærsluatriði.

4.15.4 Um 6. másl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Hér er sett sú regla að ekki sé heimilt að upplýsa kaupanda rr-búnaðar um kostnað sem leiðir af tilskipuninni. Það er ekki útskýrt í megingexta rr-tilskipunarinnar, aðfararorðum eða í frumvarpi framkvæmdastjórnarinnar hver er tilgangur þessarar reglu eða hvernig það eflir umhverfisvitund kaupenda að halda þessum upplýsingum frá þeim.¹³⁶ Í frumvarpinu til nýrrar rr-tilskipunar¹³⁷ er andstæð regla í 1. mgr. 14. gr., sem sagt er kveðið á um að aðildarríkjum beri að tryggja að framleiðendum sé heimilt að birta kostnaðinn við umhverfisvæna söfnun, meðhöndlun og förgun. Í athugasemdum við 14. gr. í því frumvarpi segir að þessi regla tengist sjónarmiðum sjálfbærrar framleiðslu og neyslu.¹³⁸

4.15.5 Um 1. másl. 3. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. másl. 3. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar er lýst fjármögnun á meðhöndlun rr-úrgangs frá heimilum sem er eldri en frá 13. ágúst 2005. Framleiðendum er ætlað að stofna eitt eða fleiri kerfi og leggja fram fé til þess eða þeirra í hlutfalli við markaðshlutdeild þeirra fyrir hinar ýmsu gerðir búnaðar. Með þessu er gefið til kynna að ekki sé búist við að allir framleiðendur rr-búnaðar greiði fyrir meðhöndlun alls gamals rr-búnaðar í samræmi við markaðshlutdeild þeirra fyrir rr-búnað í heild.

4.15.6 Um 2. másl. 3. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Með ákvæði 2. másl. 3. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar er aðildarríkjum gert að heimila framleiðendum rr-búnaðar að sýna kostnað vegna meðhöndlunar vöru sem rr-úrgangs þegar nýr rr-búnaður er seldur. Undanþágan er til 13. ágúst 2012 nema hvað hún er til 13. ágúst 2014 fyrir stór heimilistæki (1. flokk í I. viðauka A við tilskipunina). Það getur því vel verið

¹³⁵ Hér verður ekki fjallað um tryggingaréttarleg sjónarmið.

¹³⁶ Þessi regla var ekki innleidd í íslenskan rétt, sbr. kafla 4.16.4, og því verður ekki fjallað um hana hér.

¹³⁷ *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (recast) COM(2008) 810/4 bls. 14*

¹³⁸ *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (recast) COM(2008) 810/4 bls. 10*

að regla 6. másl. 2. mgr. 8. gr., sjá umfjöllun í kafla 4.15.4, taki aldrei gildi, sbr. umfjöllun í kafla 4.15.4 um andstæð ákvæði í nýju frumvarpi til rr-tilskipunar.

4.15.7 Um 4. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 4. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar er áréttað að framleiðendur sem nota fjarsamskiptamiðla við sölu rr-búnaðar skulu uppfylla kröfur 8. gr. rr-tilskipunarinnar um fjárhagslega ábyrgð á meðhöndlun rr-búnaðar í aðildarríkinu þar sem kaupandi er búsettur. Þessir framleiðendur falla undir almenn ákvæði rr-tilskipunarinnar svo að þessi grein virðist aðallega hafa þýðingu með því að vísað er á hana úr 2. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar, sjá kafla 4.23.2.

4.16 Innleiðing ákvæða 8. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt

4.16.1 Ákvæði 1. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar

Almennu ákvæði um framleiðendaábyrgð framleiðanda rr-búnaðar var gefið lagagildi með 1. mgr. 15. gr. laga nr. 55/2003 en texti þessarar málsgreinar er notaður nær óbreyttur í 1. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar.¹³⁹ Framleiðendur uppfylla skyldur sínar með aðild að skilakerfi, sjá kafla 4.10.7. Tekið er fram í þessum greinum að framleiðendum er ekki ætlað að bera kostnað af söfnun rr-úrgangs í söfnunarstöðvar sveitarfélaga. Hins vegar kemur fram í a-lið 1. mgr. 18. gr. úrgangslaga að skilakerfum sé ætlað að kosta geymslu raf- og raftækjaúrgangs frá heimilum á söfnunarstöðvum sveitarfélaga. Í 1. mgr. 14. gr. úrgangslaga er gert ráð fyrir að skilakerfi greiði sveitarfélögum gjald fyrir þennan þátt meðhöndlunar úrgangsins samkvæmt gjaldskrá.¹⁴⁰ Fjallað er um kostnað vegna söfnunar rr-úrgangs frá öðrum notendum en heimilum í kafla 4.18.2.

4.16.2 Ákvæði 1.-2. másl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Regla þessara málsliða um ábyrgð framleiðenda er í 1. mgr. 15. gr. laga nr. 55/2003 og í 1. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar. Í íslenskum rétti er ekki gerður greinarmunur á úrgangi af rr-búnaði eftir því hvenær búnaðurinn var settur á markað. Í III. kafla almennra athugasemda við rr-frumvarpið er þessi niðurstaða rökstudd með því að líftími rr-búnaðarins sem tilskipunin nær til sé stuttur og að þegar sé liðinn nokkur tími frá 13. ágúst 2005 svo að ekki

¹³⁹ Þetta ákvæði rr-reglugerðarinnar styðst ekki við neina reglugerðarheimild sem er talin upp í 1. mgr. 19. gr. hennar eða sem er sýnileg neins staðar í úrgangslögum. Þetta veldur ekki vandkvæðum meðan samhljóða ákvæði í úrgangslögum stendur óbreytt.

¹⁴⁰ Gjaldskrá nr. 357/2009 um afnot skilakerfa af aðstöðu fyrir móttöku raf- og rafeindatækjaúrgangs frá heimilum.

sé tilefni til að flækja íslenska kerfið með mismunandi kröfum eftir því hvenær rr-búnaður var settur á markað.

4.16.3 Ákvæði 3.-5. másl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Tekið var fram í títtnefndri 1. mgr. 15. gr. laga nr. 55/2003 að hver framleiðandi eigi þess kost að reka skilakerfi einn eða með öðrum. Í 1. másl. 4. mgr. 18. gr. laga nr. 55/2003 er kveðið á um að skilakerfi beri að leggja fram tryggingu um fjárhagslega ábyrgð. Fjallað er nánar um ábyrgðina í 8. gr. rr-reglugerðarinnar. Í 2. mgr. 8. gr. hennar kemur fram að tryggingin geti verið bundinn bankareikningur, bankatrygging eða önnur fullnægjandi trygging. Í 3. mgr. 8. gr. rgj. kemur fram að fjárhæð tryggingarinnar eigi að standa undir skuldbindingum skilakerfisins í 15 ár og geti numið allt að 400 þúsund SDR.

Í 4. mgr. kemur fram að fjárhæðin skuli hljóta samþykki Umhverfisstofnunar. Munurinn á því að stofnunin tilgreini þá fjárhæð sem henni þykir hæfileg og að stofnunin taki eingöngu afstöðu til tillögu frá skilakerfi er þó ekki mikill. Samþykki eða synjun Umhverfisstofnunar við tillögu skilakerfis um fjárhæð tryggingar er stjórnsluákvörðun og skilakerfið hefur því rétt á að fá að vita mat stofnunarinnar á réttri fjárhæð í rökstuðningi stofnunarinnar með ákvörðun sinni.

Í nefndaráliti umhverfisnefndar um rr-frumvarpið kemur fram að heimildin til að undanþiggja skilakerfi skyldunni til að leggja fram tryggingu sé hvatning til framleiðenda og innflytjenda að koma á fót skilakerfi. Hér er átt við sameiginlegt skilakerfi.

Með ofangreindum reglum um fjárhagslega ábyrgð virðast í fljótu bragði ekki vera tekin nein afstaða til þess hvort framleiðandi merki vörur sínar greinilega í samræmi við 2. mgr. 11. gr. tilskipunarinnar eins og kemur fram aftast í 3. másl. 2. mgr.

4.16.4 Ákvæði 6. másl. 2. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Það virðist ekki vera neitt í úrgangslögum eða rr-reglugerðinni sem samsvarar þessu ákvæði um bann við að „sýna kaupanda sérstaklega kostnað við söfnun, meðhöndlun og umhverfisvæna förgun“ við sölu á nýjum búnaði. Sem stendur er útlit fyrir að þessari reglu verið snúið við með nýrri rr-tilskipun EB, sjá umfjöllun í kafla 4.15.4.

4.16.5 Ákvæði 3. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Hér er lýst fjármögnun á meðhöndlun gamals búnaðar, þ.e. búnaðar sem var markaðssettur fyrir 13. ágúst 2005. Í íslenskum rétti er ekki gerður greinarmunur á gömlum búnaði og

nýjum svo að þessar reglur um gamlan búnað verður að bera saman við íslensku reglurnar um nýjan búnað.

Reglurnar eru settar upp með því móti að framleiðendur hvers flokks af rr-búnaði bera ábyrgð á rr-úrgangi á því sviði, hvort sem búnaðurinn sem er að skila sér sem úrgangur var markaðssettur fyrir eða eftir 13. ágúst 2005. Svo að dæmi sé tekið falla sjónvörp undir 4. flokk rr-búnaðar („neytendabúnað“) samkvæmt I. viðauka B við tilskipunina og við reglugerð nr. 1104/2008. Núverandi framleiðendur „neytendabúnaðar“ bera því ábyrgð á að standa straum af kostnaði við umhverfisvæna meðhöndlun myndlampasjónvarpa sem safnað er sérstaklega í söfnunarstöðvum sveitarfélaga eftir 1. janúar 2009. Ekki er gert ráð fyrir að upp geti komið þær aðstæður að ráðstöfun sérstaklega óheppilegs úrgangs í einhverjum ákveðnum flokki rr-búnaðar geti orðið framleiðendum nýs búnaðar í sama flokki ofviða.

4.16.6 Ákvæði 4. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar

Fjallað er um þetta ákvæði í kafla 4.24.4 um 2. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar vegna tengsla þessara ákvæða, sjá umfjöllun í kafla 4.15.7.

4.17 Um 9. gr. rr-tilskipunarinnar, fjármögnun á meðhöndlun annars rr-úrgangs

Þessari grein var breytt með tilskipun 2003/108/EB. Hér er eingöngu fjallað um greinina eftir breytingu.

4.17.1 Um 1.-2. másl. 1. mgr. 9. gr. rr-tilskipunarinnar

Í þessari málsgrein er aðildarríkjunum gert að ganga þannig frá að framleiðendur fjármagni meðhöndlun rr-úrgangs frá notendum öðrum en heimilum. Ábyrgðinni er ætlað að taka gildi ekki síðar en 13. ágúst 2005 og taka til rr-búnaðar sem var settur á markað eftir 13. ágúst 2005. Á sama tíma eiga að taka gildi reglur um greiðslu kostnaðar fyrir eldri rr-úrgang. Þar er vísað til þriðju og fjórðu „undirmálsgreina“ málsgreinarinnar (e. *subparagraphs*).¹⁴¹

141 Undirmálsgrein er hluti málsgreinar sem er afmarkaður með greinaskilum. Í íslenski lögfræði er almennt ekki vísað í þessa textaeyningu. Hún veldur ekki vandamálum í enskri útgáfu af tilskipun 2003/108/EB en er óheppileg í íslensku útgáfunni. Sér í lagi hafa þýðendur tilskipunarinnar kosið að sleppa fyrstu greinaskilunum í 1. mgr. 9. gr. svo að 3. og 4. undirmálsgreinar verða að 2. og 3. undirmálsgreinum eins og textinn lítur út í íslenski þýðingu. Við það verður tilvísun í undirmálsgreinar eftir tölu röng. Í þessari ritgerð er efni innan málsgreina sundurliðað eftir stafliðum eða töluliðum þar sem þess er kostur en annars eftir málsliðum. Þriðja og fjórða „undirmálsgrein“ verða þannig 3.-5. másl. 1. mgr.

4.17.2 Um 3.-5. másl. 1. mgr. 9. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 3.-5. másl. er lýst fjármögnun á meðferð rr-úrgangs úr rr-búnaði sem var settur á markað fyrir 13. ágúst 2005 og var á vegum notenda annarra en á heimilum. Þar sem nýr búnaður kemur í stað gamals er gert ráð fyrir að framleiðandi nýja búnaðarins fjármagni kostnað vegna förgunar þess gamla. Þannig á kaupandi eins nýs gosdrykkjasjálfsala að eiga þess kost að leggja á framleiðandann ábyrgð á förgun eins gamals gosdrykkjasjálfsala. Aðildarríkjum er einnig gefinn sá valkostur að láta notendur, aðra en á heimilum, bera að hluta eða í heild ábyrgð á slíkum úrgangi. Loks bera þessir notendur afdráttarlaust sjálfir ábyrgð á úrgangnum ef ekki kemur nýr búnaður í stað þess gamla. Rekstraraðili sem skiptir þremur gömlum gosdrykkjasjálfsölum út fyrir tvo nýja ber þannig a.m.k. ábyrgð á einum gamla sjálfsalanum en aðildarríkjunum er gefið val um hver ber ábyrgð á hinum tveimur.

4.18 Innleiðing ákvæða 9. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt

4.18.1 Ákvæði 1. mgr. 9. gr.

Ábyrgð framleiðenda á rr-búnaði í 1. mgr. 15. gr. úrgangslaga og 1. mgr. 6. gr. rr-reglugerðarinnar var reifuð í kafla 4.16.1. Í þessum reglum er ekki gerður greinarmunur á rr-búnaði eftir því hvort hann kemur frá heimilum eða frá notendum öðrum en heimilum.

Ekki er í úrgangslögum og rr-reglugerðinni gerður greinarmunur á rr-búnaði eftir því hvort hann var settur á markað eftir 13. ágúst 2005 eða fyrr. Því hafa reglur 2.-5. másl. ekki verið innleiddar í íslenskan rétt. Af því leiðir að í þeim tilvikum sem 5. másl. 1. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar fjallar um, þ.e. meðhöndlun rr-búnaðar sem var settur á markað 13. ágúst 2005 eða fyrr, sem fellur undir notendur aðra en á heimilum og þar sem ekki er verið að skipta út fyrir nýrri búnað, fellur ábyrgðin á framleiðanda en ekki á notanda. Augljóst dæmi um búnað sem gæti fallið undir þetta er gamall sjálfsali sem er úreldur án þess að nýr sjálfsali komi í hans stað.

Framleiðendaábyrgð á rr-búnaði á Íslandi er sem sagt í einhverjum tilvikum strangari en tilskipunin mælir fyrir um. Með þessu er íslenska ríkið ekki að vanefna skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum vegna þess að með rr-tilskipuninni er kveðið á um lágmarkssamræmingu (sjá nánar um lágmarkssamræmingu í kafla 1.5).

4.18.2 Greinarmunurinn á rr-úrgangi frá heimilum og frá öðrum notendum

Helsti greinarmunurinn sem kemur fram í úrgangslögum og rr-reglugerðinni á fjárhagslegri ábyrgð vegna rr-úrgangs eftir því hvort hann er frá heimilum eða öðrum notendum er í 2. mgr. 14. gr. úrgangslaga með samanburði við a-lið 1. mgr. 18. gr. laganna. Í 2. mgr. 14. gr. kemur fram að söfnunarstöðvum sveitarfélaga sé heimilt að taka gjald fyrir móttöku rr-úrgangs frá notendum öðrum en heimilum.¹⁴² Í a-lið 1. mgr. 18. gr. kemur hins vegar fram að skilakerfum beri að „kosta geymslu raf- og rafeindatækjaúrgangs frá heimilum“ á söfnunarstöðvunum. Með hliðsjón af 2. mgr. 14. gr. er hægt að gagnálykta frá a-lið 1. mgr. 18. gr. og komast að þeirri niðurstöðu að skilakerfum og þar með framleiðendum beri ekki að greiða fyrir geymslu (móttöku) rr-úrgangs frá öðrum notendum en heimilum á söfnunarstöðvum sveitarfélaga.

Í 2. gr. gjaldskrár nr. 357/2009 um afnot skilakerfa af aðstöðu til móttöku raf- og rafeindatækjaúrgangs frá heimilum kemur fram að skilakerfum er ætlað að greiða fyrir söfnun á rr-úrgangi frá heimilum með því að greiða fast gjald fyrir hvern gám á ársgrundvelli. Sé rr-úrgangur frá öðrum notendum en heimilum settur í gám sem skilakerfi greiðir árlegt gjald fyrir er söfnunarstöðin þar með búin að fá greitt fyrir móttöku og geymslu bæði frá notanda og frá skilakerfi.

4.18.3 Ákvæði 2. mgr. 9. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 2. mgr. 15. gr. úrgangslaga er reglugerðarheimild sem býður umhverfisráðherra upp á að fastsetja í reglugerð að „framleiðanda og innflytjanda annarra raf- og rafeindatækja en raf- og rafeindatækja fyrir heimili sé heimilt að gera samkomulag um að kaupandi raf- og rafeindatækis yfirtaki ábyrgð“ á meðhöndlun rr-búnaðarins sem úrgangs. Fram kemur í athugasemdum við þetta ákvæði í frumvarpinu til rr-laga¹⁴³ að hér sé um að ræða undanþáguákvæði sem ber að skýra¹⁴⁴ þröngt. Af orðalaginu má ráða að hér er gert ráð fyrir að gerð og eðli búnaðarins sjálfs ákvarði hvort hann er ætlaður til heimilisnota eða ekki. Þannig geta t.d. lækningatæki til sjúkrahúsnota og DSLAM hnútpunktar til nota í sírstöðvum fallið undir þessa reglugerðarheimild. Venjulegar eldavélar og kælikápar falla hins vegar

¹⁴² Í athugasemdum í frumvarpinu til rr-laga um núgildandi 18. gr. úrgangslaga, þskj. 522, 135. lögb. 2007-2008, bls. 9, kemur fram að það sé á valdsviði söfnunarstöðva sveitarfélaga að ákveða hvaða rr-úrgangur telst til rr-úrgangs frá heimilum. Þar með er það einnig á þeirra valdsviði að ákveða hvaða rr-úrgangur telst vera frá notendum öðrum en heimilum þ.a. móttaka hans sé gjaldskyld.

¹⁴³ Þskj. 522, 135. lögb. 2007-2008, bls. 14. Athugasemdir við b-lið 2. gr. frumvarpsins, núgildandi 15. gr. úrgangslaga.

¹⁴⁴ Í frumvarpinu var notað orðalagið „skilgreina“ þröngt.

ekki undir hana þótt kaupandi kunni að vera fyrirtæki eða stofnun sem ætlar að nota búnaðinn í mötuneyti.

Reglugerðarheimildin veitir lagastoð 3. mgr. 7. gr. rr-reglugerðarinnar. Þar er notað sama orðalag og í reglugerðarheimildinni um að kaupandi „yfirtaki ábyrgð“ framleiðanda. Ekki er reifað hvað í þessu felst. Hægt er að skýra þetta ákvæði með hliðsjón af ákvæði 2. mgr. 9. gr. rr-tilskipunarinnar. Þar er tekið svo til orða að framleiðendur og notendur, aðrir en á heimilum, geti samið um aðrar fjármögnunaraðferðir að teknu tilliti til annarra ákvæða tilskipunarinnar. Þetta orðalag verður að skilja sem svo að framleiðandinn beri áfram ábyrgð á rr-búnaðinum en að hægt sé að semja um að notandi greiði kostnað vegna búnaðarins, t.d. gjald sem framleiðandinn hefði annars greitt skilakerfinu sem hann er aðili að.

Annar skilningur sem mætti leggja í ákvæði 3. mgr. 7. gr. rr-reglugerðarinnar er að notandi annar en á heimilum, sem hefur samið við framleiðandann um yfirtöku ábyrgðar á einhverjum rr-búnaði, þurfi sjálfur að koma úr sér gengnum búnaðinum til meðhöndlunar hjá meðhöndlunaraðila með gilt starfsleyfi. Skilakerfi komi þar ekki við sögu. Það eru þó tvö tengd vandamál við þessa nálgun. Í fyrsta lagi er eftirliti með samningum þessarar tegundar og afdrifum rr-búnaðar sem þeir ná yfir hvergi lýst í reglunum. Í öðru lagi ber söfnunarstöðvum sveitarfélaga samkvæmt 2. mgr. 14. gr. úrgangslaga að taka við öðrum rr-úrgangi en frá heimilum, burtséð frá því hvaða samningar hafa verið gerðir um ábyrgð á honum, og þeim er heimilt að taka gjald fyrir móttöku og geymslu slíks rr-úrgangs en ekki fyrir síðari meðhöndlun svo sem endurnýtingu eða umhverfisvæna förgun. Eftir að söfnunarstöðvar sveitarfélaga hafa veitt rr-úrgangi móttöku er hann á ábyrgð skilakerfa. Skilakerfi hafa hvorki heimild til að synja tilteknum rr-úrgangi móttöku vegna samningsskuldbindinga né til að innheimta gjald utan samnings af þriðja aðila fyrir meðhöndlun tiltekins rr-úrgangs.

Hægt væri að innleiða reglu 3. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt með því móti að notendur, aðrir en á heimilum, eigi þess kost að semja við seljanda rr-búnaðar um fjárhagslega ábyrgð að því tilskildu að þeir semji jafnframt við skilakerfi um meðhöndlun úrgangsins (n.k. skilakerfisaðild í smásölu). Markaðshlutdeild rr-búnaðarins sem um ræðir væri þá talin með skilakerfinu sem notandinn semur við en ekki skilakerfinu sem seljandinn er aðili að. Væri þessi leið farin þyrfti stýrinefnd að fá upplýsingar um samninga til að geta sinnt eftirlitshlutverki sínu skv. 19. gr. og 21. gr. úrgangslaga 15. gr. rr-reglugerðarinnar.

Raunhæf samkeppni milli skilakerfa ykist en það kynni umsýslukostnaður skilakerfa og stýrinefndar einnig að gera.

4.19 Um 10. gr. rr-tilskipunarinnar, upplýsingar til notenda

4.19.1 Um 1. málsl. 1. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar

Í þessum málslið er gerð sú krafa til aðildarríkjanna að þau tryggi almennum neytendum, sem nota rr-búnað, aðgang að upplýsingunum sem eru taldar upp í kafla 4.19.2. Tilgangurinn með þessari grein er að gera neytendur meðvitaðri um hlutverk þeirra í lífsferli rr-búnaðar og rr-úrgangs í þeim tilgangi að fá þá til að gegna hlutverkinu betur. Sjá nánar um hlutverk neytenda í lífsferli vöru í kafla 3.1.5.

4.19.2 Um a-lið, b-lið, c-lið, d-lið og e-lið við 1. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar

Upplýsingarnar, sem neytendum er ætlað að fá, mynda samstæða heild með tilliti til úrgangsréttarlegra umhverfissjónarmiða og lífsferilshugsunar. Í a-lið og b-lið eru neytendur upplýstir um að rr-úrgangi skuli ekki farga með almennu húsasorpi og hvar þeim er ætlað að losa sig við það í staðinn. Með c-lið og d-lið er stigið skref í þá átt að glæða meðvitund þeirra um umhverfistjón af völdum hættulegra efna í rr-úrgangi og um það hvernig þeir eiga þátt í að koma í veg fyrir það. Loks er e-liður mikilvægur með því að merkið sem kemur fram í IV. viðauka gerir neytendum kleift að bera kennsl á rr-úrgang, sem ber að farga sem slíkum, án þess að þeir þurfi hver og einn að kynna sér I. viðauka A og B með tilskipuninni.

4.19.3 Um 2. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 2. mgr. er aðildarríkjum gert að „samþykkja viðeigandi ráðstafanir,“ með öðrum orðum að setja lög og/eða gefa út reglugerðir sem stjórnvöld eða aðrir gefa síðan raunverulegt gildi í verki, til þess að neytendur taki þátt í sérstakri söfnun rr-úrgangs og auðveldi að öðru leyti góðan framgang alls ferlisins.

4.19.4 Um 3. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. másl. þessarar málsgreinar er sett sú regla, sem aðildarríkin eiga að innleiða, að framleiðendur rr-búnaðar sem er á markaði eftir 13. ágúst 2005 skuli merkja hann með merkinu í IV. viðauka. Í 2. másl. er gefin undanþága fyrir tilvik þar sem stærð eða virkni búnaðarins taka fyrir að hægt sé að merkja hann og þá dugir að setja merkið á umbúðir

vörunnar, notkunarleiðbeiningar og ábyrgðarskírteini. Hér er ekki gefið val um einn af þessum þremur stöðum heldur skal merkið vera á þeim öllum.

4.19.5 Um 4. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 4. mgr. er aðildarríkjum boðið upp á að skylda framleiðendur og/eða dreifingaraðila rr-búnaðar til að gefa upplýsingar samkvæmt reglunum í 1.-3. mgr. Samkvæmt orðalagi 3. mgr. er kvöð þeirrar greinar fengin framleiðendum. Eftir stendur að aðildarríkjum býðst að skylda framleiðendur og/eða dreifingaraðila til að veita einhverjar af upplýsingunum, sem eru í listanum með 1. mgr. og eru ætlaðar neytendum til upplýsingar, eða þá að taka þátt í almennri fræðslu og hvatningu til handa neytendum samkvæmt 2. mgr.

4.20 Innleiðing ákvæða 10. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt

4.20.1 Ákvæði 1. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar

Reglur um upplýsingaskyldu gagnvart handhöfum rr-úrgangs eru í 3. mgr. 14. gr. úrgangslaga og gagnvart kaupendum rr-búnaðar í 1. mgr. 16. gr. úrgangslaga. Í d-lið 1. mgr. 22. gr. er auk þess reglugerðarheimild um upplýsingar til kaupenda rr-búnaðar. Ákvæði 1. mgr. 16. gr. úrgangslaga er endurtekið í 2. mgr. 4. gr. rr-reglugerðarinnar og ákvæði 3. mgr. 14. gr. úrgangslaga í 2. mgr. 5. gr. rr-reglugerðarinnar. Í báðum tilvikum er orðalagi lítillaga breytt. Í 3. mgr. 4. gr. rr-reglugerðarinnar er framleiðendum rr-búnaðar gert að merkja búnaðinn með merki skv. IV. viðauka við reglugerðina¹⁴⁵ og að upplýsa um þýðingu merkisins, þ.e. að rr-úrgangi skuli safnað sérstaklega.¹⁴⁶ Í IV. viðauka við rr-reglugerðina er sami texti og sama mynd og í IV. viðauka við rr-tilskipunina.

Samsvörun milli liða við 1. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar og ofangreindra ákvæða í úrgangslögum og rr-reglugerðinni er sýnd í eftirfarandi töflu.

Í tilskipun	Í íslenskum rétti	Innihald
a-liður 1. mgr. 10. gr.	2. másl. 3. mgr. 4. gr. rr-reglugerðarinnar	Rr-úrgangi ber að safna sérstaklega
b-liður 1. mgr. 10. gr.	3. mgr. 14. gr. úrgangslaga, 2. mgr. 5. gr. rr-reglugerðarinnar	aðgengileg söfnunarkerfi og endurnýtingarkerfi

¹⁴⁵ 1. másl. 3. mgr. 4. gr. rr-reglugerðarinnar

¹⁴⁶ 2. másl. 3. mgr. 4. gr. rr-reglugerðarinnar

c-liður 1. mgr. 10. gr.	athugasemd í greinargerð	hlutverk neytenda í endurnýtingu rr-búnaðar
d-liður 1. mgr. 10. gr.	athugasemd í greinargerð	hugsanleg áhrif hættulegra efna í rr-búnaði á heilsu og umhverfi
e-liður 1. mgr. 10. gr.	2. másl. 3. mgr. 4. gr. rr-reglugerðarinnar	merking táknsins í IV. viðauka við rr-tilskipunina

Í athugasemdum í frumvarpinu til rr-laga um nágildandi 14. gr. úrgangslaga kemur fram að það sé eðlilegt að sveitarfélög kynni flokkun og skil rr-úrgangs enda kunna þau að bjóða upp á mismunandi kerfi. Þetta fyrirkomulag sé enda í samræmi við ábyrgð sveitarfélaga á söfnun heimilisúrgangs. Í III. kafla almennra athugasemda við frumvarpið kemur fram að lögð sé til skýr skipting á kynningarskyldum milli framleiðenda og sveitarfélaga: Framleiðendur kynni hverju ber að skila sem rr-úrgangi en sveitarfélög kynni hvar tekið er við rr-úrgangi. Einnig kemur fram að eðlilegt sé að framleiðendur og sveitarfélög hafi með sér samráð um almenningufræðslu á sviði rr-úrgangs.

Í næstsíðustu efnisgrein almennra athugasemda í frumvarpinu til rr-laga kemur fram að framleiðendum beri, í tengslum við markaðssetningu á vörunni, að upplýsa notendur um hlutverk neytenda við sérstaka söfnun rr-úrgangs og um hugsanleg áhrif á umhverfið og heilsu manna vegna hættulegra efna í vörunni. Hins vegar er engin lagaregla sett til að skylda framleiðendur eða nokkurn annan til þessa. Hægt væri að nota fyrrnefnda reglugerðarheimild í d-lið 1. mgr. 22. gr. til að setja reglur um þetta efni.

4.20.2 Ákvæði 2. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar

Í kafla 4.20.1 eru ákvæði úrgangslaga og rr-reglugerðarinnar um upplýsingar til neytenda um rr-búnað og rr-úrgang tæmandi talin. Að því leyti sem innleiðingin á ákvæðum 1. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar skarast ekki við efni 2. mgr. 10. gr. hennar hefur regla 2. mgr. 10. gr. ekki verið innleidd í íslenskan rétt. Ekki hafa verið samþykktar ráðstafanir gagngert til að hvetja íslenska neytendur til að auðvelda endurnotkunar-, meðhöndlunar- og endurvinnsluferlið.

Eins og fram kom í kafla 4.9.2 er rr-úrgangur vandmeðfarinn og það skiptir verulegu máli hvernig hann er meðhöndlaður. Það að c-liður og d-liður 1. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar hafi ekki verið innleiddir hér á landi (sjá kafla 4.20.1) bendir ekki til þess að yfirvöld sýni viðleitni til að hvetja íslenska neytendur til umhverfisvitundar að þessu leyti.

4.20.3 Ákvæði 3. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar

Reglan um táknið í IV. viðauka rr-tilskipunarinnar kemur fram í 1. másl. 3. mgr. 4. gr. rr-reglugerðarinnar. Þessi grein reglugerðarinnar styðst við reglugerðarheimild f-liðar 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga. Ákvæði 2. másl. 3. mgr. 10. gr. rr-reglugerðarinnar um rr-búnað sem verður ekki merktur með tákningu koma ekki fram.

4.20.4 Ákvæði 4. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar

Ákvæði 4. mgr. 10. gr. rr-tilskipunarinnar lýsir aðferð sem aðildarríkjum er heimilt að beita í tengslum við ákvæði 1. mgr. til 3. mgr. 10. gr. Ekki er því þörf á að innleiða ákvæði 4. mgr. 10. gr.

4.21 Um 11. gr. rr-tilskipunarinnar, upplýsingar til meðhöndlunarstöðva

4.21.1 Um 1. másl. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. másl. er aðildarríkjunum sett sú skylda að tryggja að framleiðendur rr-búnaðar veiti upplýsingar um endurnotkun og meðhöndlun rr-búnaðar sem þeir setja á markað. Upplýsingarnar skulu liggja fyrir ekki síðar en ári eftir að búnaðurinn kemur á markað. Tekið er fram að meðhöndlunin sem upplýsingarnar eiga að auðvelda sé m.a. viðhald, uppfærsla, endurnýjun og endurvinnsla. Fyrstu þrjú verkþættirnir koma við sögu þegar búnaður er gerður upp til endurnotkunar. Tilgangurinn með þessu ákvæði virðist því að verulegu leyti vera að efla endurnotkunarstarfsemi í samræmi við meginreglu úrgangsréttarins um forgangsröðun.¹⁴⁷

4.21.2 Um 2. másl. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar

Tilgangur upplýsingaskyldunnar kemur óbeint fram í 2. másl. 1. mgr. Hann er að gera meðhöndlunarstöðvum rr-úrgangs kleift að fullnægja skyldum sínum samkvæmt ákvæðum rr-tilskipunarinnar. Gefið er yfirlit yfir skyldur meðhöndlunaraðila skv. starfsleyfi í kafla 4.11.9 en sú útlistun er ekki ýkja upplýsandi í þessu samhengi. Framleiðendum er ætlað að tilgreina íhluti og efnivið og einnig staðsetningu hættulegra efna og efnablandna í framleiðsluvöru sinni nægilega ítarlega til að meðhöndlunaraðilar geti fullnægt téðum skyldum.

¹⁴⁷ Fjallað er um forgangsreglu úrgangsréttarins í kafla 2.4.2.

4.21.3 Um 3. málsl. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 3. másl. er fjallað um á hvaða formi meðhöndlunaraðilar eiga rétt á að fá þær upplýsingar sem málsgreinin fjallar um. Það er á formi prentmiðla („handbóka“) eða rafrænt. Framleiðendum er því beinlínis óheimilt að koma upplýsingunum á framfæri á annan hátt, t.d. munnlega eða með langsóttari leiðum á borð við að senda reykmerki eða afhenda á leirtöflum. Það er mun raunhæfari takmörkun á frelsi framleiðenda til að velja sér tjáningarform að það leiðir af 2. másl. að meðhöndlunaraðilar eiga kröfu til að geta skilið og notað upplýsingarnar. Skilja má leyfisveitingarferli 6. gr. sem svo að meðhöndlunaraðila sem fengið hefur starfsleyfi til að sinna starfsemi sinni verði ekki ætlað að fullnægja aukalegum skilyrðum til að geta notað upplýsingarnar. Ekki verður til dæmis ætlast til að meðhöndlunaraðili geti skilið texta á finnsku nema það leiði af skilyrðum starfsleyfis (væntanlega í Finnlandi). Eins verður hvergi í EB eða EES sjálfkrafa ætlast til þess að meðhöndlunaraðilar skilji texta á japönsku.

4.21.4 Um 2. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 2. mgr. er lagt á aðildarríki að skylda framleiðendur til að merkja sér allan rr-búnað sem þeir setja á markað eftir 13. ágúst 2005. Auk þess á að taka fram á búnaðinum að hann hafi verið sett á markað eftir þann tíma.

Í þessari málsgrein er notað orðalagið „raf- og rafeindatæki“ (e. *electrical or electronic appliance*) en ekki raf- og rafeindabúnaður (e. *electrical or electronic equipment*). Af því má leiða að hér er ekki verið að vísa í 6. flokk rr-búnaðar í I. viðaukum A og B. Ætla má að hér megi einfaldlega skilja „raf- og rafeindatæki“ sem sjálfstætt stykki af rr-búnaði, t.d. einn hraðsuðuketil eða einn slípirokk.

Rr-úrgangur sem fullnægir reglum málsgreinarinnar er hentugur að því leyti að hægt er að láta framleiðanda hans bera ábyrgð á honum þar sem hann finnst. Með því móti verður mun skýrari greinarmunur á raunverulegum skuldbindingum framleiðenda eftir því hvernig þeir ganga frá framleiðsluvöru sinni með tilliti til endurvinnslueiginleika.

4.22 Innleiðing ákvæða 11. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt

4.22.1 Ákvæði 1. máls. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 1. mgr. 17. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs er einfalt ákvæði sem segir að framleiðendur rr-búnaðar skuli veita „upplýsingar um rétta meðhöndlun“ rr-úrgangs. Tekið er fram að það séu þeir aðilar sem hafa starfsleyfi til að meðhöndla rr-úrgang sem hafa rétt á upplýsingunum. Loks er tekið fram að upplýsingarnar skuli veita ekki síðar en ári eftir að búnaðurinn var settur á markað.

1. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar er orðrétt samhljóða 1. mgr. 17. gr. laganna. Auk þess kemur fram í 1. másl. 2. mgr. 14. gr. að um sé að ræða upplýsingar „varðandi sundurhlutun tækjanna“, þ.e. rr-úrgangsins. Loks kemur fram í 2. másl. 2. mgr. 14. gr. að upplýsingarnar skuli vera tiltækar innan eins árs (eins og fyrr greinir) til að tryggja rétta úrvinnslu rr-úrgangs, þ.e. sem ekki skaðar umhverfið. Að þessu leyti er íslenska reglugerðin efnismeiri en tilskipunin.

4.22.2 Ákvæði 2. máls. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar

4. másl. 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar er nánast alfarið samhljóða þessum málslið nema hvað í honum er vísað til þess að hægt verði að uppfylla ákvæði reglugerðarinnar en ekki tilskipunarinnar.

4.22.3 Ákvæði 3. máls. 1. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar

Íslensku réttarheimildirnar tilgreina ekki mismunandi tegundir meðhöndlunaraðila eins og gert er í þessum málslið en ekki er ljóst að þörf sé á því. Í 1. másl. 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar segir að upplýsingarnar megi veita „t.d. með handbókum eða rafrænum miðlum“ en ekki er lagt blátt bann við öðrum miðlunaraðferðum. Í 3. másl. kemur fram að upplýsingarnar megi vera á „íslensku, ensku eða norðurlandamáli öðru en finnsku“.¹⁴⁸

4.22.4 Ákvæði 2. mgr. 11. gr. rr-tilskipunarinnar

Ekki er að finna neitt ákvæði sem er sambærilegt við reglu þessarar málsgreinar í III. kafla laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs eða í rr-reglugerðinni. Eins og reifað var í kafla 4.16.5 og kafla 4.18.1 skiptir dagsetningin 13. ágúst 2005 ekki máli í íslenskum rétti. Hins vegar er ekkert því til fyrirstöðu að framleiðendur séu skyldaðir til að merkja sér rr-búnað

¹⁴⁸ Ekki verður ráðið af texta reglugerðarinnar eða af þingskjölum hvaða tungumál teljast vera norðurlandamál. Átla má að hér sé átt við dönsku, sænsku og norsku (bókmál og nýnorsku) en ekki t.d. grænslensku eða samísku.

með reglugerð sem sækir stoð sína í f-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga sem gerir umhverfisráðherra kleift að setja í reglugerð reglur um skyldu framleiðanda og innflytjanda til að merkja raf- og rafeindatæki sem falla undir viðauka I.

4.23 Um 12. gr., upplýsingar og skýrslugjöf til framkvæmdastjórnarinnar

4.23.1 Um 1. málsli. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar

Í þessum málslið eru taldar upp þær upplýsingar sem aðildarríkjum er ætlað að safna og skrá. Í fyrsta lagi er það skrá yfir alla framleiðendur og í öðru lagi eru það tölulegar upplýsingar á ársgrundvelli um eftirfarandi:

1. Rr-búnað sem settur er á markað
2. Rr-úrgang sem safnað er eftir öllum leiðum
3. Rr-úrgang sem er endurnotaður, endurnýttur og endurunninn í aðildarríkinu
4. Rr-úrgang sem er fluttur úr landi

Upplýsingunum er ætlað að sýna magn og flokka eftir vigt eða, ef það er ekki hægt, eftir fjölda tækja. Niðurstaðan í hverjum ofangreindum flokki fyrir sig á því að vera einhver mælistærð í kg fyrir hvern af 10 flokkunum í I. viðaukum A og B en sé þess ekki kostur þá fjöldatala tækja í staðinn.

Meðhöndlunaraðilum rr-úrgangs er reyndar skv. 3. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar ætlað að halda tölu á rr-úrgangi eftir vigt en ekki fjölda svo að ætla má að hægt verði að halda tölu á ofangreindum 2.-4. liðum eftir vigt. Það er hins vegar hvergi tekið fram í tilskipuninni að framleiðendum sé ætlað að skila inn upplýsingum um massa hvernar og einnar tegundar af rr-búnaði sem þeir selja. Það er t.d. ekki sjálfgefið að þessar upplýsingar séu látnar meðhöndlunarstöðvum í té með meðhöndlunarupplýsingum skv. 11. gr. Það er því raunhæfur möguleiki að aðildarríki þurfi að láta sér duga að halda tölu á seldum rr-búnaði eftir fjölda þó svo að rr-úrgangur sé vigtaður en ekki talinn.

4.23.2 Um 2. málsli. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 2. málsli. er tilskilið að hvert aðildarríki geri fjarsölum rr-búnaðar að veita upplýsingar um rr-búnað sem þeir setja á markað í aðildarríkinu eftir magni og flokkum, auk þess að fjarsalar veiti upplýsingar um hvort þeir fylgja reglum 8. gr. um fjármögnun á meðhöndlun rr-úrgangs.

4.23.3 Um 3.-4. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 3.-4. másl. er mælt fyrir um skyldu aðildarríkja til að senda framkvæmdastjórninni þær upplýsingar sem fjallað var um í fyrri málsliðum málsgreinarinnar. Upplýsingarnar á að taka saman fyrir tveggja ára tímabil, fyrst 2005-2006. Þær á að afhenda innan 18 mánaða frá lokum hvers tímabils, þ.e. fyrir 1. júlí 2007 fyrir 2005-2006 og svo framvegis.

4.23.4 Um 5. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar

Form upplýsinganna er ekki fastsett í tilskipuninni en vísað til fyrirhugaðra reglna um það með vísun til 2. mgr. 14. gr., þ.e. umfjöllunar um nefnd. Athugasemdinni síðast í málsliðnum um gagnasafn um rr-úrgang og meðhöndlun hans virðist vera beint til framkvæmdastjórnarinnar til að útfæra eftir mati.

4.23.5 Um 6. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 6. másl. er lagt á aðildarríkin að „upplýsingaskipti séu nægileg til að uppfylla ákvæði“ 1. mgr. 12. gr. með sérstaka áherslu á upplýsingar um meðhöndlun rr-úrgangs utan lands. Vísað er í 5. mgr. 6. gr. sem vísar í reglugerð nr. 259/93 um umsjón og eftirlit með flutningi úrgangs innan, inn í og út úr Evrópubandalaginu. Eins og fyrr greindi er reglugerð nr. 259/93 fallin úr gildi en nú gildir reglugerð 1013/2006.

Það er óljóst hvaða gildi ákvæði þessa málsliðar hefur, að því gefnu að aðildarríki hafi þegar fullnægt ákvæðum 1.-5. másl. málsgreinarinnar í samræmi við réttar formkröfur.

4.23.6 Um 2. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar

Í 2. mgr. er lýst skýrslugjafarferli sem er hliðstætt því sem fjallað var um í 1. mgr. Í ferli þessarar málsgreinar felst að aðildarríki sendi framkvæmdastjórninni „skýrslu um framkvæmd þessarar tilskipunar“ fyrir þriggja ára tímabil í senn, fyrst fyrir 2004-2006 (5. másl.). Efni skýrslunnar er ákveðið með spurningalista frá framkvæmdastjórninni. Við undirbúning listans fer framkvæmdastjórnin eftir málsmeðferð 6. gr. tilskipunar 91/692/EBE um að staðla og einfalda skýrslur um framkvæmd tiltekinna tilskipana um umhverfismál.

Spurningalistinn skal hafa borist aðildarríkjum sex mánuðum áður en hvert tímabil byrjar og svarið skal hafa borist framkvæmdastjórninni ekki síðar en níu mánuðum eftir að tímabilinu lýkur. Til dæmis hefur fyrsti spurningalistinn átt að berast aðildarríkjum um 1. júlí 2003 og fyrstu skýrslur aðildarríkjanna hafa átt að berast framkvæmdastjórninni fyrir 1.

október 2007. Ekki síðar en níu mánuðum eftir að skýrslurnar hafa borist, ekki síðar en 30. júní 2008 ef aðildarríkin virtu tímamörk fyrir fyrsta tímabilið, er framkvæmdastjórninni ætlað að gefa út skýrslu um framkvæmd tilskipunarinnar á bandalagsvísu.

4.24 Innleiðing ákvæða 12. gr. rr-tilskipunarinnar í íslenska rétt

4.24.1 Ákvæði 1. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar

Fjallað er um söfnun upplýsinga um rr-búnað sem er settur á markað í 2. mgr. 21. gr. úrgangslaga þar sem stýrinefnd er veitt heimild til að fá upplýsingar frá tollyfirvöldum um magn framleidds og innflutts rr-búnaðar, þar á meðal sundurliðað eftir flokkunum í I. viðauka úrgangslaga og eftir stökum framleiðendum og innflytjendum.¹⁴⁹ Ekki er gert ráð fyrir að skilakerfi hafi aðgang að þessum upplýsingum. Í athugasemdum við 21. gr. úrgangslaga í rr-frumvarpinu segir að útreikningar séu á ábyrgð einstakra framleiðenda og að skilakerfum sé heimilt að krefjast upplýsinga í samningum sínum við framleiðendur. Ekki eru settar reglur um þessa samninga. Fjallað er um söfnun upplýsinga um rr-úrgang samkvæmt ákvæðinu í í c-lið 4. mgr. 19. gr. úrgangslaga þar sem segir að stýrinefnd sé skylt að safna upplýsingum frá skilakerfum um magn rr-úrgangs og vinnslu hans. Í k-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga er reglugerðarheimild um nánari útfærslu á skyldu stýrinefndar til að gera það sem um ræðir í c-lið 4. mgr. 19. gr. (sami texti og í c-lið).

Reglugerðarheimildin veitir lagastoð ákvæði 4. mgr. 12. gr. rr-reglugerðarinnar þar sem taldar eru í fjórum liðum upplýsingar sem skilakerfi ber að veita stýrinefnd. Af þessum liðum fjalla liðir a til c um rr-úrgang og fullnægja skilyrðum 1. másl. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar um söfnun þeirra upplýsinga. Loks fjallar d-liður um markaðshlutdeild framleiðenda og innflytjenda eftir þyngd í hverjum af 10 flokkunum í I. viðauka A við rr-reglugerðina, innflutning, útflutning og framleiðslu. Sjá má að d-liður 4. mgr. 12. gr. sker sig úr í samanburði við hina liðina. Það virðist ekki sjálfgefið að þessi liður geti stuðst við ofangreindan k-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga vegna þess að innflutningur, útflutningur og framleiðsla rr-búnaðar eru ekki sami hluturinn og rr-úrgangur og vinnsla hans. Hins vegar sækir þessi liður nokkra stoð í síðari hluta h-liðar 1. mgr. 22. gr. sem snýr að því hlutverki Umhverfisstofnunar að hafa eftirlit með því að árleg söfnunar- og endurnýtingarmarkmið skilakerfa náist. Upplýsingamiðlun frá skilakerfunum um innfluttan, útfluttan og framleiddan rr-búnað er vissulega hluti af þessu eftirliti Umhverfisstofnunar.

¹⁴⁹ Ætla má að tollyfirvöld séu betur upplýst um innflutning rr-búnaðar en um framleiðslu hans á landinu.

4.24.2 Stýrinefnd

Upplýsingasöfnun frá skilakerfunum er verkefni stýrinefndar raf- og rafeindatækjaúrgangs (hér eftir kölluð stýrinefnd). Ákvæði um stýrinefnd eru í 19. gr. úrgangslaga. Í 1. mgr. 19. gr. kemur fram að henni sé ætlað að hafa umsjón með starfsemi skilakerfa. Í 2. mgr. 19. gr. kemur fram að umhverfisráðherra skipar nefndarmenn. Fjórir nefndarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningum frá fjórum samtökum atvinnurekenda. Í athugasemdum um núverandi 19. gr. úrgangslaga í frumvarpi til rr-laga¹⁵⁰ kemur fram að stýrinefnd sé samstarfsvettvangur atvinnulífsins og að henni sé ætlað að tryggja að allir framleiðendur axli ábyrgð sína og að ábyrgðin deilist niður á þá í samræmi við innflutning og framleiðslu, þ.e. í hlutfalli við markaðshlutdeild þeirra. Fimmti nefndarmaðurinn er skipaður án tilnefningar. Hann skal hafa sérþekkingu á samkeppnismálum og er formaður nefndarinnar.

Í frumvarpi til rr-laga¹⁵¹ var gert ráð fyrir að stjórn Úrvinnslusjóðs gegndi hlutverki stýrinefndar og að skilakerfi, ef fleiri en eitt störfuðu, gætu skipt með sér landsvæðum með samningi til að söfnun rr-úrgangs yrði hagkvæmari. Umhverfisnefnd Alþingis leitaði álits Samkeppniseftirlitsins á þessu atriði og fékk það svar að slík skipting landsvæða væri í ósamræmi við 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Hér er sér í lagi átt við bann c-liðar 2. mgr. 10. gr. samkeppnislaga við markaðsskiptingu. Samkeppniseftirlitið varaði sérstaklega við því að markaðsskipting í tengslum við rr-úrgang gæti leitt til uppskiptingar markaða í tengslum við aðra starfsemi gámaþjónustufyrirtækja. Ákvæði í frumvarpi til rr-laga um heimild til markaðsskiptingar milli skilakerfa¹⁵² var því felld út úr lögum nr. 73/2008 með breytingartillögu¹⁵³ og þess í stað sett ákvæði 3. mgr. 19. gr., að danskri fyrirmynd.

Í breytingunni felst að stýrinefnd ber að leita álits Samkeppniseftirlitsins þegar kemur að því að leita hagkvæmra leiða til að meðhöndlun rr-úrgangs frá heimilum geti farið fram með landfræðilega skynsömum (þ.e. skynsamlegum) hætti. Fram kemur í ræðu framsögumanns meirihluta umhverfisnefndar að með lítills háttar orðalagsbreytingu hafi þess verið gætt að samkeppnissjónarmið verði í hávegum höfð. Þegar öllu er á botninn hvolft virðist niðurstaðan vera að skilakerfi eigi að skipta landinu á milli sín í samráði við stýrinefnd og að aðkoma stýrinefndar og Samkeppniseftirlitsins eigi að draga úr líkum á að þessi skipting hafi skaðleg áhrif á samkeppni milli gámaþjónustufyrirtækja að öðru leyti.

150 Þskj. 522, 135. lögb. 2007-2008, bls. 16.

151 Þskj. 522, 135. lögb. 2007-2008, bls. 11.

152 Þskj. 522, 135. lögb. 2007-2008, bls. 15.

153 Þskj. 1156, 135. lögb. 2007-2008, bls. 1.

4.24.3 Skráningarkerfi framleiðenda og innflytjenda

Skráningarkerfi framleiðenda og innflytjenda er veitt lagastoð í 19. gr. og 20. gr. úrgangslaga. Hér eftir verður það nefnt skráningarkerfið. Hlutverk skráningarkerfisins er að gera stýrinesnd kleift að hafa yfirlit yfir framleiðendur rr-búnaðar til að hægt sé að framfylgja reglum III. kafla úrgangslaga og rr-reglugerðarinnar. Fram kemur í III. kafla almennra athugasemda í frumvarpi til rr-laga¹⁵⁴ að setja þurfi upp gagnagrunn (hér er átt við skráningarkerfið) sem heldur utan um allar upplýsingar um rr-búnað (og rr-úrgang) sem eiga að berast Umhverfisstofnun. Meðal annars eigi að vera auðvelt að sækja í gagnagrunninn upplýsingar sem Umhverfisstofnun ber að senda til Eftirlitsstofnunar EFTA. (Fjallað er um upplýsingagjöf til Eftirlitsstofnunar EFTA í kafla 4.24.5.) Einnig eigi Umhverfisstofnun að vinna umhverfisvísa úr gagnagrunninum. Framleiðendum ber samkvæmt 1. mgr. 20. gr. úrgangslaga að skrá sig í skráningarkerfið a.m.k. 15 dögum áður en þeir byrja að markaðssetja vöru sem fellur undir I. viðauka við úrgangslög, þ.e. vöru sem telst rr-búnaður. Stýrinesnd ber hins vegar samkvæmt a-lið 4. mgr. 19. gr. úrgangslaga að halda skrá yfir framleiðendur og hafa eftirlit með því að þeir séu skráðir í skráningarkerfið. Reglugerðarheimildir sem tengjast skráningarkerfinu eru í 3. mgr. 20. gr. úrgangslaga (um skyldu framleiðenda til að skrá sig og skila upplýsingum um innflutning/framleiðslu), h-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga (hlutverk Umhverfisstofnunar til að hafa eftirlit með því að endurvinnslumarkmið skilakerfa náist) og k-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga (nánari útfærslu á skyldu stýrinesndar til að safna upplýsingum frá skilakerfum um rr-úrgang og ráðstöfun hans).

Fjallað er um skráningarkerfið í 12. gr. rr-reglugerðarinnar. Í 3. mgr. 12. gr. rr-reglugerðarinnar eru taldar þær upplýsingar sem skráningarkerfinu er ætlað að innihalda um hvern framleiðanda, þar á meðal magn rr-búnaðar sem hann markaðssetur eða áætla að markaðssetja á ársgrundvelli. Ráða má af þessu að framleiðanda sé ætlað að áætla árlegt magn sem hann markaðssetur við nýskráningu í skráningarkerfið samkvæmt 1. mgr. 20. gr. úrgangslaga.

4.24.4 Ákvæði 2. máls. 1. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar

Ekki er í III. kafla úrgangslaga ákvæði sem tekur sérstaka afstöðu til framleiðenda sem bjóða rr-búnað til sölu með fjarsamskiptamiðlum. Því má ætla að um þá gildi almennar reglur. Fram

¹⁵⁴ Þskj. 522, 135. lögb. 2007-2008, bls. 10.

kemur í athugasemdum rr-frumvarpsins að mikilvægt sé að skilgreining framleiðanda rr-búnaðar sé óháð sölutækni og nái yfir fjarsölu. Í g-lið 1. mgr. 22. gr. úrgangslaga er reglugerðarheimild sem heimilar ráðherra að setja í reglugerð nánari reglur um skyldur þessara framleiðenda að því leyti sem þeir selja rr-búnað beint til heimila hér á landi. Í c-lið 1. mgr. 22. gr. er svo heimild til að setja í reglugerð ákvæði um takmörkun eða bann við sölu á rr-búnaði úr landi og til að setja reglur um sölu. Þessar heimildir veita stoð ákvæði 2. mgr. 15. gr. rr-reglugerðarinnar þar sem segir að framleiðendur sem bjóða rr-búnað til sölu „gegnum netið“ skuli veita stýrinesnd upplýsingar. Upplýsingarnar eru annars vegar um magn og flokka rr-búnaðar sem framleiðandinn setur á markað þar sem kaupandi er búsettur og hins vegar um það hvernig framleiðandinn uppfyllir kröfurnar sem eru settar fram í 4. mgr. 12. gr. rr-reglugerðarinnar.

Í 4. mgr. 12. gr. rr-reglugerðarinnar eru ekki settar fram kröfur fyrir framleiðendur að uppfylla heldur er þar listi af gögnum sem skilakerfum er ætlað að skila inn til stýrinesndar. Þetta orðalagsmisræmi gefur í skyn að það sé villa í tilsvísuninni og auk þess er tilvísunin annars efnis en sambærileg tilvísun í rr-tilskipuninni.

Hér þarf að athuga texta rr-reglugerðarinnar og rr-tilskipunarinnar til að ráða fram úr því hvað átt er við. Ákvæði 2. mgr. 15. gr. rr-reglugerðarinnar hljóðar svo:

Framleiðendur og innflytjendur, sem bjóða raf- eða rafeindatæki í gegnum netið skulu veita stýrinesnd upplýsingar um það hvort og hvernig þeir uppfylla kröfurnar sem eru settar fram í 4. mgr. 12. gr. og um magn og flokka raf- og rafeindatækja sem sett eru á markað þar sem kaupandi tækisins er búsettur.

Ákvæði 2. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar hljóðar sem svo:

Aðildarríkin skulu sjá til þess að framleiðendur, sem bjóða fram raf- eða rafeindabúnað með fjarsamskiptamiðlum, veiti upplýsingar um það hvort þeir uppfylla kröfurnar sem eru settar fram í 4. mgr. 8. gr. og um magn og flokka raf- og rafeindabúnaðar sem settur er á markað í aðildarríkinu þar sem kaupandi búnaðarins er búsettur.

Lesandi sem leyfir sér að komast að þeirri niðurstöðu að 2. mgr. 15. gr. rr-reglugerðarinnar sé staðfærð þýðing á 2. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar getur í kjölfarið kynnt sér að ákvæði 4. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar fjallar um hluti eins og þátttöku framleiðanda sem selur rr-búnað með fjarsöluáferðum í framleiðendaábyrgð skv. rr-tilskipuninni í aðildarríkjum þar sem kaupendur eru búsettir. Nánar er fjallað um 4. mgr. 8. gr. rr-tilskipunarinnar í kafla 4.15.7.

4.24.5 Ákvæði 3.-6. málsli. 1. mgr. 12. gr. og 2. mgr. 12. gr. rr-tilskipunarinnar

Í ofangreinum málsliðum og málsgreinum rr-tilskipunarinnar eru settar reglur um upplýsingagjöf til framkvæmdastjórnarinnar. Svipað og lýst er í nmgr. 98 á bls. 46 ber íslenskum stjórnvöldum að senda samsvarandi upplýsingar til Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA. Þessum reglum um upplýsingagjöf er beint til aðildarríkisins án þess að ríkisborgarar geti á þeim reist réttindi eða skyldur. Ekki er því þörf á innleiðingu upplýsingareglanna í íslenskan rétt svo fremi sem viðeigandi stjórnvöld, þ.e. Umhverfisstofnun miðað við úrgangslög og rr-reglugerðina, senda í reynd þær upplýsingar sem óskað er eftir til Eftirlitsstofnunar EFTA á réttum tíma.

4.25 Um 15. gr. rr-tilskipunarinnar, viðurlög

Aðildarríkjum er gert að leggja viðurlög við brotum á ákvæðum landsréttar til innleiðingar rr-tilskipuninni. Viðurlögin skulu vera árangursrík, í réttu hlutfalli við brot og letjandi. Þetta viðurlagaákvæði er sams konar og í öðrum tilskipunum, t.d. 2. mgr. 36. gr. tilskipunar nr. 2008/98/EB og 1. mgr. 8. gr. RoHS-tilskipunarinnar. Ekki verður því fjallað um viðurlagaákvæði hér. Almennar reglur 30. gr. til 33. gr. úrgangslaga um eftirlit, þvingunarúrræði, málsmeðferð og úrskurði og viðurlög gilda um meðhöndlun rr-úrgangs eins og annars staðar á gildisviði úrgangslaga.

4.26 Um 16. gr. rr-tilskipunarinnar, skoðun og eftirlit

Í þessari grein er ekki kveðið á um tiltekna ráðstafanir til eftirlits heldur eingöngu að kleift sé að sannprófa að rr-tilskipunin sé framkvæmd á réttan hátt. Ætla verður að þessu skilyrði sé fullnægt sé 12. gr. rr-tilskipunarinnar rétt innleidd. Ekki verður því fjallað um 16. gr. rr-tilskipunarinnar.

4.27 Um innleiðingu tilskipunarinnar á Íslandi

Farin var sú leið í rr-lögum að lagabreytingin sem slík tók gildi þegar við birtingu rr-laga í Stjórnartíðindum en stofnsetningu skilakerfa og byrjun framleiðendaábyrgðar voru valdir byrjunardagar síðar. Í meðförum Alþingis var þessum dagsetningum reyndar frestað. Tilgangurinn með gildistökkunni var að hafa áhrif á framleiðendur og innflytjendur til að þeir

gætu strax byrjað að undirbúa sig¹⁵⁵ undir framleiðendaábyrgðina. Í frumvarpinu var gert ráð fyrir að framleiðendur og innflytjendur hefðu skráð sig í skráningarkerfi framleiðenda og innflytjenda í síðasta lagi 1. júní 2008 og að framleiðendaábyrgðin tæki gildi 1. nóvember 2008. Eftir breytingartillögu¹⁵⁶ var þessum dagsetningum frestað til 1. október 2008 og 1. janúar 2009.

155 Þskj. 522, 135. lögb. 2007-2008, bls. 19. Athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins, gildistökuákvæði.
156 Þskj. 1156, 135. lögb. 2007-2008, bls. 2.

5. Niðurstöður

5.1 Árangur á sviði meðhöndlunar rr-úrgangs

Með tilskipun nr. 2002/96/EB um raf- og rafeindabúnaðarúrgang hefur EB tekið til við að bregðast við þeim kröfuharða úrgangsflokki sem rr-úrgangur er. Farin er sú leið að leggja ábyrgð á framkvæmd rétttrar meðhöndlunar á rr-úrgangi á herðar öllum framleiðendum og innflytjendum rr-búnaðar í hverju ríki með því að byggja tilskipunina á meginreglunni um framleiðendaábyrgð.

Í grunninn byggir meginreglan um framleiðendaábyrgð á því að meðhöndlun vöru, þegar hún er orðin úrgangur, sé á ábyrgð þess aðila sem framleiddi vöruna upprunalega. Til þess að framleiðandinn geti borið ábyrgð á úrganginum þarf í fyrsta lagi að safna viðeigandi tegund úrgangs sérstaklega og í öðru lagi þarf að flokka safnaðan úrgang þannig að hvert stykki rati til síns ábyrgðaraðila. Þess vegna er í tilskipuninni sett sú regla að framleiðendum ber að merkja sér á greinilegan hátt framleiðsluvöru sína og að hún hafi verið sett á markað eftir 13. ágúst 2005. Með þessu móti verður í fyllingu tímans hægt að framfylgja einstaklingsbundinni framleiðendaábyrgð á þessari merktu vöru. Eldri rr-úrgangur er hins vegar á sameiginlegri ábyrgð framleiðenda. Í íslenskum rétti er aftur á móti farin sú leið fyrir allan rr-úrgang að framleiðendur og innflytjendur í hverjum af 10 flokkum rr-búnaðar í I. viðauka A við rr-tilskipunina bera sameiginlega ábyrgð á öllum rr-úrgangi í þeim flokki. Þetta þýðir að á Íslandi er allur rr-úrgangur meðhöndlaður sem gamall rr-úrgangur og einstaklingsbundinni framleiðendaábyrgð varpað fyrir róða.

Annar mikilvægur þáttur í því að koma á framleiðendaábyrgð er að hafa aðgang að framleiðandanum. Það er ekki vandamál þegar framleiðandinn á útibú í hverju aðildarríki en þegar það brestur er farin sú leið að skilgreina innflytjanda rr-búnaðarins í aðildarríkið sem framleiðanda. Innflytjandinn getur vitanlega borið kostnaðinn af meðhöndlun úrgangs og þessum kostnaði verður vitanlega velt út í vöruverðið á alveg sama hátt og væri framleiðandinn sjálfur látinn greiða. Þannig næst sá árangur að óbein innheimta kostnaðarins við meðhöndlun úrgangsins af notanda búnaðarins er tryggð. Til þess að einstaklingsbundin framleiðendaábyrgð gangi upp þarf rr-búnaðurinn að vera merktur innflytjandanum. Það hefur ekki verið tryggt í íslenskum rétti.

5.2 Árangur á sviði umhverfisvitundar framleiðenda rr-búnaðar

Til þess að framleiðendaábyrgðin hafi áhrif á vöruhönnun og framleiðslu þarf hún að vera einstaklingsbundin og svo þurfa framleiðendur að vera meðvitaðir um fjárhagslega ábyrgð. Með framleiðendaábyrgð sem lendir á innflytjendum er umhverfisvitund innflytjenda aukin en það er ekki þar með sagt að það skili sér í aukinni ábyrgð raunverulegra framleiðenda og hafi raunveruleg áhrif á vöruhönnun og umhverfiseiginleika framleidds rr-búnaðar. Þó svo að innflytjendur beri einstaklingsbundna ábyrgð á söluvöru sinni er ekki þar með sagt að það hafi áhrif á vöruhönnun vegna þess að boðleiðir milli innflytjenda rr-búnaðarins og framleiðanda vörunnar geta verið æði langar.

Með tilskipuninni eru settar reglur um framleiðendaábyrgð í hverju ríki fyrir sig og framleiðandi er skilgreindur á þann hátt að hann sé að finna innan hvers aðildarríkis þegar því verður við komið. Þar af leiðir að framleiðendur rr-búnaðar á Íslandi eru alfarið eða nær alfarið innflytjendur sem taka engar ákvarðanir um vöruhönnun. Í þessu samhengi missa markmið um að koma á fót lífsferilshugsun með raf- og rafeindabúnað nær alfarið marks.

5.3 Innleiðing rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt

Ákvæði tilskipunar nr. 2002/96/EB um raf- og rafeindabúnaðarúrgang hefur að öllu verulegu leyti verið innleidd með lögum nr. 73/2008 um breytingu á lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs með síðari breytingum og með reglugerð nr. 1104/2008 um raf- og rafeindatækjaúrgang. Sérstaklega hefur kostnaður af ábyrgri meðhöndlun raf- og rafeindabúnaðarúrgangs að öllu verulegu leyti verið fluttur frá sveitarfélögum til söluaðila búnaðarins og þar með til kaupenda raf- og rafeindabúnaðar. Þessi niðurstaða er í góðu samræmi við greiðslureglu umhverfisréttarins.

Með núverandi íslenskri réttarskipan er í reynd verið að leggja byrðar af umsýslu við umhverfisvæna meðhöndlun rr-úrgangs nær alfarið á innflytjendur andstætt því að tollyfirvöld hafi aðkomu eins og fyrir umbúðir sem falla undir lög um úrvinnslugjald. Þessi aðgreining er þó skiljanleg að því leyti að rr-úrgangur er til í mörgum mismunandi afbrigðum með mjög breytilega meðhöndlunar- og endurnýtingareiginleika. Kostnaðurinn af honum er því ekki þekkt stærð eins og kostnaðurinn af meðhöndlun umbúðaúrgangs. Engu að síður er áberandi hvað innflytjendum rr-búnaðar er þröngur stakkur skorinn þegar kemur að því að taka afstöðu til umhverfiseiginleika rr-búnaðarins sem þeir selja og rr-úrgangsins sem hann á einhvern tíma eftir að breytast í.

Réttarskipan sem var samin í þeim tilgangi að auka umhverfisvitund framleiðenda rr-búnaðar með það að markmiði að umhverfiseiginleikar rr-búnaðar yrðu bættir með réttri vörhönnun kemur í augnablikinu fyrir sjónir sem aðferð fyrir opinbera aðila til að þvo hendur sínar af þátttöku í umsýslu með meðhöndlun rr-úrgangs.

Eins og fram kemur í 4. kafla eru nokkrir tæknilegir hnökrar eru á innleiðingu rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt, einkum í rr-reglugerðinni.

5.4 Í framtíðinni

Rr-tilskipunin um framleiðendaábyrgð á rr-búnaði sýnir þess merki að ætla að þróast með nýjum tilskipunum en ekki með dómsúrlausnum EB-dómstólsins. Það kallar á að tilskipunin sé frekar metin eftir því hvernig tekst með henni að framfylgja yfirlýstum markmiðum en eftir því hvort tæknilegir gallar eru margir eða fáir og stórir eða litlir.

Núverandi skipan íslensks réttar kann að vera skref í átt að aukinni samvinnu milli aðildarríkja EB (og EES) á sviði framleiðendaábyrgðar á rr-búnaði. Að þeirri niðurstöðu frátalinni verður að líta á óhagræði af innleiðingu rr-tilskipunarinnar í íslenskan rétt sem hluta af fórnarkostnaði við þáttöku í innri markaði EB í samræmi við markmið EES-samningsins.

Það er ljóst að framleiðendaábyrgð á raf- og rafeindabúnaðarúrgangi er réttarsvið í hraðri mótun. Nú þegar liggur fyrir frumvarp frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins til nýrrar tilskipunar um raf- og rafeindabúnaðarúrgang. Íslenska regluverkið á þessu sviði er í algjörrri frumbersku og hefur enn ekki komið til framkvæmda til fulls.

HEIMILDASKRÁ

Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“. *Úlfjótur 60 ára afmælisrit*, 3. tbl. 60. árg. 2007, bls. 357-397.

Alþingistiðindi.

Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*. Reykjavík 2006.

Ellen Margarethe Basse og Helle Tegner Anker: „Miljøprincipper og traditionelle retlige principper“. *Miljøretten*, 2. útgáfa, 3. bindi: *Affald, jord, vand og råstoffer*. Ritstj. Ellen Margarethe Basse. Kaupmannahöfn 2006, bls. 113-162.

Elli Louka: *Conflicting Integration, The Environmental Law of the European Union*. Antwerpen 2004.

Green Paper on Integrated Product Policy. Framkvæmdastjórn ESB, Brussel 2001.

Integrated Product Policy. Framkvæmdastjórn EB, Brussel 2003.

Jan H. Jans og Hans H. B. Vedder: *European Environmental Law*, 3. útgáfa. Groningen, 2008.

Ludwig Krämer: *EC Environmental Law*, 6. útgáfa. Sweet & Maxwell [Thomson?], London 2007.

Peter Pagh: „Affaldsregulering“. *Miljøretten*, 2. útgáfa, 3. bindi: *Affald, jord, vand og råstoffer*. Ritstj. Ellen Margarethe Basse. Kaupmannahöfn 2006, bls. 81-292.

Pollution Prevention and Control Extended Producer Responsibility in the OECD area Phase I Report. OECD, París 1990.

Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*. Reykjavík 2000.

Stuart Bell og Donald McGillivray: *Environmental Law*. Oxford 2008.

Taking sustainable use of resources forward. Framkvæmdastjórn ESB, Brussel 2005.

Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources. Framkvæmdastjórn EB, Brussel 2005.