



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfisstofnun
Suðurlandsbraut 24
108 Reykjavík

Reykjavík 23. ágúst 2019

1907021SA EM
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um lokadrög að stefnu ráðherra í úrgangsmálum

Vísað er til bréfs Umhverfisstofnunar, dags. 12. júlí, 2019 þar sem óskað er umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um „lokadrög“ að stefnu umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsmálum. Verkefnisstjórn um úrgangsmál fjallaði um drögin á fundi sínum 15. ágúst sl. og vísast til bókunar hennar sem er fylgiskjal með umsögninni.

Almennt um stefnuna

Í drögnum eru sett fram fjögur meginmarkmið ráðherra og 22 aðgerðir, þar af 7 sem talið er að beri að innleiða vegna skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum. Núgildandi stefna um úrgangsförvarnir frá 2016 sem gildir til 2027, *Saman gegn sóun*, yrði samkvæmt drögnum hluti af stefnu ráðherra. Í gögnunum er einnig metin staða úrgangsmála á landinu og markmið og aðgerðir í Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013-2024 gerð upp.

Sambandið telur löngu tímabært að drög að stefnu ráðherra líti loks dagsins ljós. Heilt yfir er það álit sambandsins að í drögnum sé gerð atlaða að því að draga upp stöðu úrgangsmála á landinu og skýra nokkur þeirra ágreiningsefna sem upp hafa komið á síðustu árum í málaflokknum m.a. ábyrgð mismunandi aðila þegar kemur að endurvinnslu og -nýtingu úrgangs. Stefnudrögin styðja í ýmsum atriðum ágætlega við stefnu margra sveitarfélaga sem hafa innleitt metnaðarfulla úrgangsstjórnun þar sem úrgangsminnkun, endurnýting og -vinnsla eru forgangsmál. Jafnframt er svæðisáætlunum sveitarstjórna ætlað að koma í stað landsáætlunar sem er framfaraskref að mati sambandsins. Tílefni er engu að síður til að endurskoða allmörg atriði í fyrirbyggjandi drögum.

Pörf á betri heildarsýn

Sambandið telur að umtalsvert vanti upp á að í drögum að stefnu ráðherra og stöðugreiningunni sem henni fylgir komi fram nægileg heildarsýn á stöðu úrgangsmála hér á landi og jafnframt skorti á að þær aðgerðir sem henni fylgja byggji á heildarsýn á forgangsröðun út frá núverandi stöðu í málaflokknum. Um afar mikilvægan málaflokk er að ræða hvort sem lítið er til samfélagslegra, efnahagslegra eða umhverfislegra þátta og ástæða til að leggja í meiri vinnu við gerð stefnunnar. Áhersla er lögð á aðferðir við flokkun og sérsöfnun frá heimilum á meðan lítið er horft til þess hvaða innviðir eru nauðsynlegir til að uppfylla, á öruggan hátt, skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum. Mörg umdeild atriði koma fram í stefnunni og aðgerðaáætluninni sem henni fylgir og gengið er í mörgum tilfellum lengra skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum segja til um. Ljóst er að kostnaðaráhrif stefnunnar gætu orðið veruleg fyrir sveitarfélög og þar með skattgreiðendur.

Gagnlegt væri að setja fram í stefnunni, í framhaldi af stöðugreiningunni, nokkrar sviðsmyndir fyrir mismunandi þróun sem getur orðið í málaflokknum. Slíka umfjöllun er kjörið að taka til umfjöllunar á samráðsfundum með haghöfum. Í sviðsmyndavinnu væri hægt að vinna með mismunandi magn úrgangs, meðhöndlunarleiðir og ákvarðanir stjórnvalda. Úrgangsmagn og samsetning úrgangs eru miklir óvissupættir sem hafa hingað til sveiflast í takt við sveiflur í hagkerfinu. Hið sama á við um möguleika til útflutnings á úrgangi. Þessir þættir eru jafnframt lykilbreytur þegar kemur að fjárfestingum í uppbyggingu innviða í úrgangsmálum. Horfa þyrfti til markmiða sem koma fram í viðauka við úrgangsförvarnstefnuna *Saman gegn sóun* í þessu samhengi. Niðurstöður slíkrar vinnu fyrir landið allt gæti varpað skýrara ljósi á uppbyggingar- og fjárfestingarþörf sem sveitarfélögin þurfa að mæta á næstu árum. Vinna mætti sviðsmyndir með sambærilegum hætti og nýleg vinna við *Jafnvægisás ferðamála*¹ og horfa á mismunandi þróun í magni og samsetningu úrgangs í stað fjölda ferðamanna eins og gert var í því verkefni.

Tenging við annað regluverk og reglur

Mikilvægt er að stefnumótun í málaflokknum haldist í hendur við tengda stefnumótun og regluverk. Úrgangsmál eru víðtækur málaflokkur sem tengist neysluvenjum, framleiðslu á vörum og flestum þáttum daglegs lífs. Má helst nefna mikilvægi tengingar við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, en markmið 12 fjallar um ábyrga neyslu og framleiðslu, en einnig aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og landsskipulagsstefnu. Jafnframt þarf að gæta að samræmingu á regluverki úrgangsméðhöndlunar milli ráðuneyta. Dæmi eru um að reglur settar af einu ráðuneyti hafi í raun unnið gegn markmiðum sem sett hafa verið af öðru ráðuneyti.

Hugtakanotkun

Yfirfara þarf hugtakanotkun í stefnunni. Á tveimur stöðum í skjalinu er að finna hugtakið „almennur úrgangur“, sem hefur ekki verið skilgreint í regluverki úrgangsmála, á það að líkindum við blandaðan heimilisúrgang. Rætt er um „urðun“ og „förgun“ sitt á hvað í skjalinu. Í sumum tilfellum mætti lesa út úr textanum að hugtakið „urðun“ sé notað þegar átt er við „förgun“. Má þar t.d. benda á umfjöllun á bls. 13 og aðgerð 5 um skattlagningu á urðun. Að lokum er bent á hugtakið „sorp“ sem notað er í mismunandi samhengi víðsvegar um skjalið. Í lögum um meðhöndlun úrgangs er það skilgreint sem heimilisúrgangur.

Helstu athugasemdir sambandsins

Athugasemdir sambandsins beinast einkum að eftirfarandi sjö atriðum sem óskað er eftir að tekið verði tillit til í frekari vinnslu stefnunnar. Í fylgiskjali eru ítarlegri athugasemdir er varða drög að aðgerðaáætlun stefnunnar.

1. Mikið skortir upp á samráð við gerð stefnunnar.

Ástæða er til að gagnrýna harðlega hvernig „lokadrög að stefnu ráðherra“ hafa orðið til. Um er að ræða lögbundna stefnumótun skv. 5. gr. laga um meðhöndlun úrgangs þar sem aðkoma sambandsins er sérstaklega tiltekin. Sambandið hefur

¹ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (2019, júní). Jafnvægisás ferðamála – fyrstu niðurstöður. Sótt af [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1404](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1404)

hingað til ekki haft aðkomu að gerð stefnunnar fyrir utan stuttan fund með fulltrúa sambandsins áður en vinnan hófst. Að öðru leyti hafa Umhverfisstofnun og ráðuneytið unnið að stefnumótuninni í ferli sem er mun lokaðra en flest sambærileg stefnumótun á sviði umhverfismála.

Samtal ríkis og sveitarfélaga og samstaða stjórnvalda um hvert ber að stefna er forsenda þess að sýn ráðherra í málaflöknum nái fram að ganga. Um að ræða lögbundið verkefni sem snýr að mestu leyti að sveitarfélögum og útfærslu í nærsamfélaginu. Hefði það verið árangursríkt og eðlilegt að þau hefðu átt beina aðkomu að mótun stefnunnar frá upphafi. Með því hefði mátt stuðla að betri sátt um þær áherslur sem fram koma í þeim drögum sem nú eru til umsagnar og líklegra að aðgerðir sem lagðar eru til skili tilætluðum árangri.

Til samanburðar er nærtækt að horfa til umfangs samráðs við vinnu við landskipulagsstefnu og margvíslega aðra stefnumótun á vegum ríkisins, þar sem sambandið á í mörgum tilvikum fulltrúa í verkefnisstjórn. Ekki hefur verið haldinn vinnufundur til að eiga samtal við haghafa í aðdraganda vinnunnar og enginn stýrihópur hefur verið skipaður til samráðs um stefnuna eins og mörg dæmi eru um í stefnumótun sem þessari. Ekkert liggur fyrir um frekara samráð um mótun stefnunnar fyrir utan að fyrirhugað er að setja stefnuna í samráðsgátt ríkisins. Mikilvægt er að upplýsa sem fyrst hvernig fyrirhugað er að samráði verði háttað um stefnuna hér eftir og hvernig ætlunin er að vinna úr umsögnum um drögin.

2. Sveitarfélögin þurfa að hafa áfram svigrúm til að haga útfærslu á hirðu og annarri meðhöndlun úrgangs með tilliti til aðstæðna á hverjum stað.

Sumar aðgerðirnar í stefnu ráðherra ganga lengra og gefa mun minna svigrúm til útfærslu af hálfu sveitarfélaga heldur en gert er ráð fyrir í þeirri ESB-löggjöf sem vísað er til². Krafa ríkisins um hærra þjónustustig sveitarfélaga við söfnun úrgangs, með sérsöfnun við heimili og við aðsetur lögaðila, leiðir í einhverjum tilfellum til mikils óþarfa kostnaðar fyrir skattgreiðendur án þess að skila endilega betri árangri í endurvinnslu. Sem dæmi gæti í einhverjum tilfellum verið farsælast, t.d. í þéttri byggð, að sveitarfélög hafi heimild til að beina ákveðnum úrgangsflokkum á söfnunarstöðvar sem hægt væri að staðsetja í göngufæri við hvert heimili.

² Vísað er m.a. til 42. tl. aðfararorða við tilskipun nr. 2018/851 um breytingar á tilskipun 2008/98/EB: Separate collection could be achieved through door-to-door collection, bring and reception systems or other collection arrangements. While the obligation to separately collect waste requires that waste be kept separate by type and nature, it should be possible to collect certain types of waste together provided that this does not impede high-quality recycling or other recovery of waste, in line with the waste hierarchy. Member States should also be allowed to deviate from the general obligation to separately collect waste in other duly justified cases, for instance where the separate collection of specific waste streams in remote and scarcely populated areas causes negative environmental impacts that outweigh its overall environmental benefits or entails disproportionate economic costs. When assessing any cases in which economic costs might be disproportionate, Member States should take into account the overall economic benefits of separate collection, including in terms of avoided direct costs and costs of adverse environmental and health impacts associated with the collection and treatment of mixed waste, revenues from sales of secondary raw materials and the possibility to develop markets for such materials, as well as contributions by waste producers and producers of products, which could further improve the costefficiency of waste management systems.

Jafnframt er mikilvægt að sveitarfélög geti boðið íbúum sínum að velja það þjónustustig sem hentar þeim og að greiða fyrir þjónustuna í takt við það. Í þessu samhengi er ástæða til að benda á mikilvægi þess að ríkið greini regluverk skipulags- og byggingarmála með það að markmiði að tryggja að aðstaða til flokkunar og skila á úrgangi sem næst upprunastað sé almennt til staðar.

Þar sem söfnun úrgangs er nærþjónusta sem sveitarfélögin bera ábyrgð á þarf mjög sterk rök til þess að krefja sveitarfélögin til að viðhafa eina tiltekna söfnunaraðferð til að ná settum markmiðum um endurvinnslu og lágmörkun urðunar. 9 af 22 aðgerðum ráðherra fjalla um flokkun. Með slíkri framsetningu er verið að gera aðferðina við söfnun að aðalatriði í stað þess að leggja áherslu á að ná settum markmiðum. Sambandið telur að horfa ætti til allrar meðhöndlunarkeðjunnar til að tryggja að markmiðum sé náð en meðhöndlun úrgangs er skv. 3. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs: „söfnun, geymsla, böggun, flokkun, flutningur, endurnotkun, endurnýting, pökkun og förgun úrgangs, þ.m.t. eftirlit með slíkri starfsemi og umsjón með förgunarstöðum eftir að þeim hefur verið lokað.“. Til að undirstrika þetta þá er vísað í 6. gr. tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2018/851 um úrgang sem segir:

...the management of municipal waste requires a highly complex system including an efficient collection scheme, an effective sorting system and a proper tracing of waste streams, the active engagement of citizens and businesses, an infrastructure adjusted to the specific waste composition, and an elaborate financing system

Flokkun úrgangs og sérstök söfnun þarf að haldast í hendur við þá meðhöndlun sem á eftir kemur. Slíkar aðgerðir kalla því ekki einungis á uppbyggingu í úrgangssöfnun heldur einnig annarri meðferð úrgangsins. Því getur verið um töluvert kostnaðarsamar aðgerðir að ræða. Sambandið telur nauðsynlegt að gefa meðhöndlun úrgangsins, eftir að hann hefur verið flokkaður, meiri gaum í stefnunni og fjalla nánar um hvaða verkfæri sveitarfélögin hafa til að ná markmiðum sem þeim er gert að ná í endurvinnslu og endurnýtingu.

Mikilvægt er að stefnu ráðherra fylgi greinargóð skilgreining á hvað telst til sérsöfnunar og hvað ekki og þar með hvernig ráðherra sér fyrir sér að aðgerðir sem varða sérsöfnun úrgangs verði útfærðar. Sérsöfnun gæti einhver skilgreint sem söfnun við upprunastað, þ.e. heimili eða fyrirtæki, á meðan aðrir gætu ætlað að uppfylla megi kröfur um sérsöfnun með uppbyggingu grenndar- og/eða endurvinnslustöðva. Jafnframt gæti einhver álitid að kröfum um sérsöfnun verði einungis mætt með söfnun hvers og eins úrgangsflokks í sérstakt ílát á meðan aðrir gætu talið að söfnun margra úrgangsflokka í eitt og sama ílátid og flokkun þeirra eftir á annaðhvort handvirkt eða með tæknilegum lausnum sé fullnægjandi sérsöfnun.

Horfa ætti betur til reynslu annars staðar og fjalla nánar um fleiri árangursríkar aðferðir í allri virðis_keðjunni. Einna brýnast væri að rýna í þann hluta úrgangsins sem fer til förgunar á þeim forsendum að hann er óhæfur til endurvinnslu eða annarrar endurnýtingar og búa þannig um hnútana að vörur og umbúðir sem standast ekki lágmarkskröfur frá sjónarmiði góðrar úrgangsstjórnunar komi ekki inn á markaðinn. Jafnframt mætti renna sterkari stöðum undir önnur stjórn tæki sem

hafa skilað góðum árangri í úrgangsförvörnum, aukinni endurvinnslu og endurnýtingu og lágmörkun förgunar, eins og til dæmis innheimtufyrirkomulagið „Borgaðu þegar þú hendir“ (e. Pay as you throw (PAYT)) fyrir blandaðan úrgang³. Að auki má nefna að tryggja þarf heimildir sveitarfélaga og rekstraraðila urðunarstaða til eftirlits og aðgerða til að fylgja eftir kröfum um bann við urðun ákveðinna úrgangsflokka.

Það er mat sambandsins að leggja ætti meiri áherslu á rekstrarúrgang og úrgang frá fyrirtækjum almennt í stefnu ráðherra en 12 af 22 aðgerðunum fjalla um heimilisérgang. Benda má á að heimilisérgangur var um 16% af heildarúrgangi sem til féll á landinu 2017 eða 225 þúsund tonn. Hluti þess magns kemur frá fyrirtækjum þar sem með heimilisérgangi er talinn úrgangur frá fyrirtækjum sem er sambærilegur úrgangi frá heimilum. Á sama tíma féll til 302 þúsund tonn af rekstrarúrgangi. Í þessu samhengi má benda á að greiningar SORPU bs. benda til að hlutur endurvinnsluefna, s.s. pappírsefna og plasts, sé hærri í blönduðum úrgangi frá fyrirtækjum en frá heimilum sem fluttur er til urðunar í Álfsnesi.

3. Nauðsynlegt er að vönduð ábata- og kostnaðargreining fylgi stefnunni og öllum aðgerðum sem henni fylgja.

Lítil tilraun hefur verið gerð til að vinna kostnaðar- og ábatagreiningu á tillögnum. Draga þarf upp skýrari mynd af þeim ávinningi sem hverri aðgerð er ætlað að hafa og forgangsraða aðgerðum með hliðsjón af niðurstöðum þess mats. Það vekur einnig athygli að 20 af 22 aðgerðunum eiga að koma til framkvæmda á árunum 2020-2021 en stefnan er til 2030.

Í bréfi Umhverfisstofnunar til sambandsins er óskað eftir því að sambandið greini kostnað sveitarfélaganna við aðgerðaáætlunina en í kafla 3.4.4. er gert ráð fyrir kostnaðarmati við hverja aðgerð. Rétt er að undirstrika að skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga er það hlutverk viðkomandi ráðuneytis að kostnaðarmeta tillögur sem þessar. Sambandið lýsir sig hins vegar tilbúið til þess að koma að því að vinna kostnaðarmat í samstarfi við Umhverfisstofnun og ráðuneytið.

4. Það vantar upp á umfjöllun um innviði úrgangsmála.

Svæðisáætlanir sveitarfélaga taka við af landsáætlun eftir að stefnan tekur gildi. Því er einkar mikilvægt að stefnan varpi skýru ljósi á núverandi innviði og þörf á innviðauppbyggingu. Sérstaklega er tilefni til að gagnrýna að engin fyrirheit eru gefin um aðkomu ríkisins að uppbyggingu nauðsynlegra innviða, t.d. varðandi brennslu sláturúrgangs og sóttmengaðs úrgangs né förgun spilliefna, þar sem þörf er á heildarlausn á landsvísu. Í tengslum við þetta þá vill sambandið leggja til lagabreytingar sem áður hefur verið tekið upp í umsögnum sambandsins. Lagt er til að í markmið skv. 1. gr. núgildandi laga um meðhöndlun úrgangs bætist:

Við gerð tillagna um stefnu stjórnvalda í úrgangsmálum skal ávallt höfð hliðsjón af markmiðum skv. 1. mgr. Leggja skal mat á hvort tillögur hafa jákvæð eða neikvæð áhrif á nýtingu innviða til úrgangsmeðhöndlunar og hvort þær kalli á nýjar fjárfestingar í innviðum.

³ Nicole Seyring o.fl. (2015). *Assessment of separate collection schemes in 28 capitals of the EU*. Evrópusambandið.

Til að ná markmiðum sem sett eru fram í „lokadrögum að stefnu ráðherra“ þarf að koma til fjármagn, m.a. til uppbyggingar nauðsynlegra innviða svo að unnt sé að ná markmiðum um flokkun og skil til endurvinnslu og lágmörkun urðunar. Skerpa þarf á hlutverki ríkisins annarsvegar og sveitarfélaga hinsvegar eins og segir á bls. 4 í fyrrnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar:

Vísbendingar eru um grá svæði í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Þetta á m.a. við um kostnaðarskiptingu vegna fjárfrekra verkefna sem ráðast þarf í svo að markmið um úrgangsstjórnun náist. Þá er breytilegt hvort stefnt er að því að ná markmiðum um söfnun tilgreindra úrgangstegunda í einstökum sveitarfélögum eða landshlutum eða á landsvísi.

Íslenska ríkið er aðili að EES og festir í lög skuldbindingar vegna þess samnings sem sveitarfélögum er svo gert að útfæra. Það hlýtur því að vera samstarfsverkefni ríkis og sveitarfélaga að ná markmiðum í úrgangsmálum. Á sama hátt er þörf á samtali milli ríkis og sveitarfélaga áður en tekin er ákvörðun um að setja strangari viðmið en krafist er í EES-löggjöf. Að ná markmiðum getur ekki bara verið verkefni sveitarfélaga. Sambandið bendir í þessu samhengi á að staðbundin stjórnvöld í Evrópusambandsríkjunum hafa greiðan aðgang að uppbyggingarsjóðum sambandsins (e. Structural Funds) til að ráðast í nauðsynlega innviðauppbyggingu ólíkt sveitarfélögum hérlendis. Því telur sambandið æskilegt að ríkisvaldið komi á svipaðan hátt að fjármögnun verkefna í almannapágu, ekki síst þegar um er að ræða innleiðingu Evrópusambandslöggjafar.

Þegar kostnaðargreining aðgerðaáætlunar liggur fyrir þarf að ákveða hversu mikið fjármagn getur fylgt einstökum aðgerðum í stefnunni. Ljóst er að Samband íslenskra sveitarfélaga vill eiga aðkomu að því hvernig fjármunum er úthlutað t.a.m. í græna nýsköpun sem er aðgerð 4. Mikilvægt er að sérstakt fjármagn verði áætlað til fræðslu um úrgangsmál til heimila og fyrirtækja. Tvær aðgerðir ráðherra fjalla um fræðslu og árangur margra annarra aðgerða veitur á aukinni þekkingu í málaflokknum.

5. Í stefnunni þarf að fjalla um mikilvægi öruggrar og lögmætrar förgunar úrgangs.

Í ljósi þess að um mikilvægt umhverfis- og heilbrigðismál er að ræða er varðar almannaheill þá kemur á óvart að öruggri förgun úrgangs á landinu öllu sé ekki gefinn meiri gaumur í stefnu ráðherra. Sambandið vill undirstrika mikilvægi þess í frekari mótun stefnu ráðherra. Förgun úrgangs frá bæði heimilum og rekstraraðilum þarf að fara fram á sem hagkvæmastan hátt út frá tæknilegu, umhverfislegu og ekki síst fjárhagslegu sjónarmiði. Í stöðugreiningunni segir að tryggja þurfi örugga og lögmæta förgun úrgangs sem ekki hentar til endurnýtingar og er það hverju orði sannara. Förgunarleiðir fyrir úrgang frá Suðurlandi hafa t.a.m. verið í uppnámi í talsverðan tíma og fyrirséð að sú staða verði leyst, a.m.k. fyrst um sinn, með útflutningi úrgangs til brennslu. Óvíst er með förgun úrgangs af höfuðborgarsvæðinu í árslok 2020 þegar fyrirséð er að urðun í Álfsnesi verði hætt. Fjalla ætti um þessa stöðu sem upp er komin í förgunarmálum í stöðugreiningunni, með hliðsjón af fyrirliggjandi tillögum tveggja starfshópa sem fjallað hafa um brennslu.

Útflutningur úrgangs til orkuendurnýtingu getur reynst ásættanleg lausn til skamms tíma, en þeirri leið fylgir áhætta. Fordæmi eru komin fyrir útflutningi blandaðs úrgangs til orkuendurnýtingu enda lagalegar fyrirstöður ekki fyrir hendi svo lengi sem úrganginum er skilað í brennslustöð sem uppfyllir kröfur Evrópusambandsins um orkunýtingu. Brennslan telst þá vera endurnýting ekki förgun. Að mati sambandsins er a.m.k. umdeilanlegt og líklega óvarlegt, ef stefna ráðherra, regluverk úrgangsmála og aðrar ákvarðanir ríkisins styðja við eða jafnvel hvetja til útflutnings úrgangs til brennslu sem framtíðarlausn í förgunarmálum í stað innlendra lausna. Slíkir farvegir geta lokast með skömmum fyrirvara og séu ekki aðrir möguleikar fyrir hendi innanlands gæti skapast almannahætta. Sambandið leggur til að stefna ráðherra leggi sérstaka áherslu á að fundin verði framtíðarlausn í förgunarmálum innanlands sem jafnframt styður við aukna endurnýtingu úrgangs og lágmarkun förgunar.

Brennsla úrgangs fær talsverða umfjöllun í stöðugreiningunni og er því haldið fram í kafla 3.3.4 að nægjanlega mikið magn sé ekki til staðar til að fjárfesting í nýrri brennslustöð fyrir úrgang standi undir sér. Byggir sú fullyrðing á niðurstöðum starfshóps um förgun úrgangs sem skilaði af sér 2017. Þar kom fram að mikil óvissa var um magntölur í greiningu starfshópsins og náðu þær einungis yfir sláturúrgang, dýrahrae, sóttmengaðs úrgangs og spilliefna. Magn alls þess úrgangs sem ekki er hægt að endurnýta og þarf að farga með einhverjum leiðum, t.d. með brennslu með orkunýtingu, var ekki til umfjöllunar í starfshópnum og því langsótt að miða við niðurstöður starfshópsins við mat á fjárfestingaþörf í brennslu á úrgangi.

Á málþingi Verkís um úrgangsstjórnun apríl síðastliðinn⁴ kom fram í erindi í Ellu Stengler frá CEWEP að gera megi ráð fyrir að um 103 þ. tonn af úrgangi falli til árið 2035 á Íslandi sem þarf að farga með einhverjum hætti jafnvel þótt að ítrustu markmið um endurvinnslu náist. Í þessu samhengi er rétt að benda á að í dag er Kalka eina brennslustöðin fyrir úrgang sem er með starfsleyfi og er afkastageta hennar 12.300 tonn á ári 5 og hefur stöðin verið nánast fullnýtt undanfarin ár. Ljóst er að tæknibúnaður stöðvarinnar er kominn til ára sinna og þarf að endurnýja svo að hægt sé að framleiða raf- eða varmaorku úr úrganginum og telja meðhöndlunina til endurnýtingar en ekki förgunar eins og í dag.

6. Úrbætur í stjórnslu úrgangsmála til að tryggja farsæla innleiðingu stefnunnar vantar.

Má þar t.d. nefna samvinnu ríkis og sveitarfélaga, söfnun áreiðanlegra og samræmdra tölfræðigagna og aðgengi sveitarfélaga að þeim, beitingu hagrænna hvata til stýringar úrgangsmála, leiðir sveitarfélaga til að fylgja eftir að reglum sem settar eru sé fylgt og leiðir til að efla svæðisáætlanir sveitarfélaga sem stjórn tæki í málaflokknum.

Betri tengsl stefnu og stöðugreiningar myndi auðvelda að teikna upp sýn ráðherra á stöðu úrgangsmála fyrir landið í heild árið 2030, þegar gildistíma stefnunnar lýkur:

⁴ Verkís. (2019, 30. apríl). Málþing um úrgangsstjórnun, Meðhöndlun úrgangs og regluverk í Evrópu. Sótt af <https://www.verkis.is/vidburdir/urgangsstjornun/upptokur>

⁵ Kalka, Sorpeyðingarstöð Suðurnesja sf. (á.á.). Brennslustöðin Kalka. Sótt af <http://kalka.is/Starfstodvar/BrennslustodinKalka>.

Sú sýn hefur mikilvægt samræmingargildi þar sem svæðisáætlanir sveitarstjórna taka við hlutverki landsáætlunar þegar stefnan tekur gildi. Í stefnuna skortir umfjöllun um samskipti og samvinnu ríkis og sveitarfélaga en þörf er á efla hana ef svæðisáætlanir sveitarfélaga eiga að standa undir því hlutverki sem þeim er ætlað á landinu öllu. Vert er að benda á verkefnastjórn sveitarfélaga í úrgangsmálum sem starfað hefur frá 2006 í þessu samhengi og samráðsvettvang um úrgangsmál sem sofnaður var af ráðuneytinu árið 2013 en hefur starfað fremur stopult á undanförunum árum.

Mikilvægt er að unnið sé að því að tryggja að svæðisáætlanir standi undir hlutverki sínu m.a. með fræðslu og leiðbeiningum til sveitarfélaga og annarra sem koma að gerð og framkvæmd áætlanna. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um meðhöndlun úrgangs árið 2016 segir á bls. 5:

Vísbindingar eru um að svæðisáætlanir séu ekki það stjórnþæki sem þeim er ætlað að vera enda eru þær yfirleitt ekki aðgerðaáætlanir.

Leiðbeiningar til sveitarfélaga og annarra haghafa um úrgangstjórnun gætu orðið til mikils gagns. Þar mætti t.d. lýsa hlutverki helstu aðila sem koma að úrgangsmálum á landinu, hvernig má leysa ýmis verkefni og álitamál sem upp geta komið í málaflokknum og benda á leiðir sem styðja við úrgangsforvarnir, aukna endurvinnslu og endurnýtingu og lágmarkun förgunar. Slíkar leiðbeiningar gætu skerpt á ýmsum þáttum þegar kemur að framkvæmd úrgangsmeðhöndlunar. Sem dæmi um algeng álitaeftni má nefna að hvaða marki sveitarfélögum er heimilt að beita hagrænum hvötum, hvaða úrræði sveitarfélög hafa til að beita sér þegar ekki er farið að samþykkt sveitarfélagsins um meðhöndlun úrgangs og öðrum reglum sem í gildi eru o.fl. Einnig mætti í slíkum leiðbeiningum útlista hvaða möguleikar eru í boði þegar kemur að því að ákvarða söfnun og aðra meðferð úrgangs innan sveitarfélagsins og benda sérstaklega á leiðir sem styðja við stefnu ríkisins og sveitarfélaga.

Alls ekki er nægilegt að setja stefnu ef henni er ekki framfylgt markvisst. Skilgreina þarf umgjörð um vöktun markmiða stefnunnar og skýra betur hvaða ferli tekur við sé þeim ekki náð. Stefnunni mættu fylgja mælikvarðar til vöktunar á framgangi stefnunnar umfram þá sem snerta úrgangsmagn og hlutfall endurvinnslu og endurnýtingar. Má sem dæmi nefna vísa sem snúa að heilbrigðis- og mengunarsjónarmiðum meðhöndlunarleiða, öruggum förgunarfarvegum, kostnaði við úrgangsmeðhöndlun og þjónustu við almenning og lögaðila. Í þessu samhengi er bent á vísa sem mælt er með í skýrslu sem Rannsóknarmiðstöð Evrópusambandsins vann árið 2018⁶. Sambandið bendir á að aðgerðum sem tryggja farsæla innleiðingu stefnunnar mætti gera skil í aðgerðaáætlun stefnunnar.

Tryggja þarf þátttöku allra sveitarfélaga og annarra úrgangshafa í að ná þeim markmiðum sem sett eru um leið og þess er gætt að tekið sé tillit til aðstæðna smærri og einangraðri sveitarfélaga. Sveitarfélög bera einna mesta ábyrgð á að ná markmiðum sem sett eru fram í stefnunni. Mörg sveitarfélög hafa mikinn metnað til að gera vel í þessum efnum og hafa eða fyrirhuga að ráðist í kostnaðarsamar

⁶ Joint Research Centre. (2018). *Best Environmental Management Practice for the Waste Management Sector*. doi: 10.2760/50247.

fjárfestingar til að ná betri árangri í málaflokknum. Í regluverkinu þarf að vera skýrt og samræmt hvort markmið gildi fyrir hvert og eitt sveitarfélag, svæði sem gerir með sér svæðisáætlanir eða landið allt. Hætta er á að sveitarfélög veigri sér við að taka ákvarðanir um stærri fjárfestingar ef öðrum úrgangshöfum er veittur mismikill sveigjanleiki til að ná markmiðum í úrgangsmálum, svo sem ef ábyrgð hvers og eins sveitarfélags eru óljós.

Áhugavert væri að fá umfjöllun um tölfræðigögn í málaflokknum og tillögur að úrbótum á þeim í stefnu ráðherra. Nauðsynlegt er að sveitarfélögin hafi aðgang að áreiðanlegum gögnum um magn úrgangs sem til fellur í viðkomandi sveitarfélagi við gerð svæðisáætlana. Umhverfisstofnun opnaði nýja gagnagátt árið 2017 til að safna saman upplýsingum um magn, tegund og ráðstöfun úrgangs sem til fellur á landinu og var það mjög til bóta. Mikilvægt er þó að sveitarfélögin hafi greiðan aðgang að þeim gögnum og að gögnin séu sannreynd með einhverjum hætti.

Ljóst er að svokallað endurvinnslu- og endurnýtingarhlutfall sem lagt er fram í stöðugreiningunni er í einhverjum tilfellum hlutfall flokkaðs úrgangs en ekki hlutur úrgangs sem fer raunverulega til endurvinnslu eða -nýtingar. Bæta mætti umfjöllun um þetta og jafnvel horfa í meira mæli til greininga á samsetningu blandaðs úrgangs til að meta árangur í málaflokknum. Slíkar greiningar gefa vísbendingu um hversu stór hluti endurvinnsluefna fer til spillis en nýtist ekki í svokölluðu hringrásarhagkerfi. Áherslur Evrópusambandsins hafa verið í sífellt ríkara mæli að safna gögnum aftur í ferlinu þannig að magntölur geri betur skil hvað fer raunverulega til endurvinnslu. Stefna ætti að því að færa gagnasöfnun á landinu í þá átt.

7. Setja þarf fram framtíðarsýn hvað varðar framleiðendaábyrgð.

Nauðsynlegt er að stefna ráðherra tryggji framlengda framleiðendaábyrgð í úrgangsstjórnun á landsvísu og greiði úr þeirri flækju sem upp er komin í starfsemi Úrvinnslusjóðs.

Úrvinnslusjóður starfar samkvæmt lögum 162/2002 um úrvinnslugjald og er markmið sjóðsins að stuðla að endurvinnslu og endurnýtingu með hagrænum hvötum. Í tengslum við gildistöku laga um opinber fjármál stóð til að gera breytingar á lögum um úrvinnslugjald sem setja myndi hlutverk sjóðsins í uppnám. Með breytingunum átti fjárveiting úr ríkissjóði í samræmi við heimildir fjárlaga að koma í stað markaðra tekna af úrvinnslugjaldi. Horfið var frá þessari breytingu og standa lög um úrvinnslugjald óbreytt hvað þetta varðar. Hinsvegar hefur framkvæmd uppgjors fyrir árin 2017 og 2018 verið breytt til samræmis við ákvæði í lögum um opinber fjármál og hefur stjórn Úrvinnslusjóðs ekki getað samþykkt ársreikninga sjóðsins af þeirri ástæðu. Einsýnt er að úrvinnslugjald sem skattur beint í ríkissjóð er ekki í samræmi við ákvæði um framlengda framleiðendaábyrgð í regluverki Evrópusambandsins um úrgang. Innan ESB og hérlendis er fyrirhugað að fella fleiri vörur undir ákvæði framleiðendaábyrgðar. Núverandi framkvæmd gengur því í öfuga átt við þá þróun sem er í þessum málaflokki.

Veiðarfæri eru ekki nefnd í stefnu ráðherra sem er miður að mati sambandsins. Landsamband íslenskra útvegsmanna annast, samkvæmt samningi við Úrvinnslusjóð, úrvinnslu úrgangs vegna veiðarfæra úr gerviefnum og nýtir þar með

heimild til undanþágu á úrvinnslugjaldi á veiðarfærum úr gerviefnum, sbr. lög nr. 162/2002 um úrvinnslugjald. Þrátt fyrir þetta daga veiðarfæri reglulega upp á urðunarstöðum eða finnast sjórekin í fjörum landsins. Taka þarf söfnun og meðhöndlun veiðarfæra fastari tókum til að tryggja að þeim sé skilað til viðurkenndra aðila.

Stefna sambandsins

Stefna Sambands Íslenskra sveitarfélaga í úrgangsmálum er annarsvegar sett fram í *Framtíðin er hér*, stefnumörkun Sambands Íslenskra sveitarfélaga 2018-2022, og í skýrslu starfshóps sambandsins um stefnumótun í úrgangsmálum sem samþykkt var í stjórn sambandsins í júní 2016. Mun ítarlegri áherslur koma fram í síðarnefnda skjalinu. Í stefnu sambandsins segir:

Sambandið beiti sér fyrir því að ríki og sveitarfélög taki upp nánara samstarf um stefnumótun og uppbyggingu í úrgangsmálum. Áhersla verði m.a. lögð á að meðhöndlun úrgangs er almannaþjónusta, betri nýtingu úrgangs sem til fellur með aukinni endurvinnslu og að ákvarðanir sveitarfélaga um meiriháttar fjárfestingar falli vel að stefnu í málaflokknum og löggjöf. Stefna ríkisins þarf að taka bæði mið af alþjóðlegum skuldbindingum og svæðisáætlunum um meðhöndlun úrgangs. (3.4.10)

Sambandið beiti sér fyrir því að fundin verði ásættanleg lausn á landsvísu fyrir förgun spilliefna og annars áhættuúrgangs. (3.4.11)

Í drögum að stefnu ráðherra kemur fram að tekið hafi verið mið af stefnu sambandsins við gerð stefnunnar. Eftir lestur skjalsins er hins vegar með öllu óljóst hvar í stefnunni það hefur verið gert. Til að mynda er ein aðal áhersla sambandsins að auka samstarf ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum en lítið ber á umfjöllun um slíkt samstarf í drögunum. Horfa mætti með skýrari hætti og í meira mæli til stefnu sambandsins í úrgangsmálum við áframhaldandi vinnu við stefnu ráðherra.

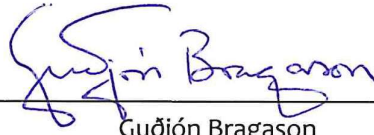
Lokaorð

Samband Íslenskra sveitarfélaga lýsir sig, eins og ávallt, tilbúið til frekari aðkomu að mótun stefnunnar, bæði hvað varðar frekari greiningu og mótun tillagna um stefnu og aðgerðir. Mikilvægur liður í þeirri vinnu er að settar verði fram markvissar aðgerðir sem stuðlað geti að lágmörkun úrgangs og bættri úrgangsstjórnun á landinu öllu.

Athygli er vakin á því að sambandið er ekki tilgreint sem samstarfsaðili nema í hluta þeirra aðgerða sem lagðar eru til í drögunum. Þar sem sveitarfélög hafa víðtækt hlutverk hvað varðar bæði heimilis- og rekstrarúrgang samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs kallar sambandið sérstaklega eftir að við framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar verði horft til þess að tryggja sem breiðasta aðkomu sveitarfélaga að einstökum verkefnum. Sem dæmi þá er sambandið ekki nefnt í aðgerðum sem snúa að rekstraraðilum, þ.e. í aðgerð 2 og 7. Úr því þarf að bæta.

Tilfni er að lokum til þess að lýsa ánægju með að samtál um stefnu ráðherra í úrgangsmálum sé hafið en leggja jafnframt áherslu á áframhaldandi aðkomu sambandsins að mótun stefnunnar og að unnið verði frekar úr þeim ábendingum sem hér hafa komið fram áður en lengra er haldið. Þess er vænst að tækifæri gefist til að eiga nánara samtál um stefnu ráðherra á fundi með ráðherra.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

- Fylgiskjal 1: Bókun verkefnisstjórnar frá 15. ágúst sl.
Fylgiskjal 2: Nánari ábendingar við drög að aðgerðaáætlun

Fylgiskjal 2. Ábendingar við einstakar aðgerðir í drögum að stefnu ráðherra⁷⁸

Aðgerðir sem „ber að innleiða skv. EES“⁷⁹	
<i>A. Sérstök söfnun á pappír, málm, plasti og gleri</i>	Sambandið leggur til að horfið verði frá því að fella niður fyrirvara um tæknilegan, umhverfislegan og efnahagslegan gerleika með vísan til þeirra sjónarmiða sem áður eru rakin í umsögninni. Með niðurfellingunni yrði gengið lengra en regluverk Evrópusambandsins gerir ráð fyrir og er því um sértæka aðgerð að ræða en ekki aðgerð sem ber að innleiða vegna skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum eins og ranglega er staðhæft í drögum.
<i>B. Bann við urðun úrgangs sem hefur verið safnað sérstaklega</i>	Sambandið telur nauðsynlegt að tryggja heimildir sveitarfélaga, rekstraraðila urðunarstaða og annarra haghafa til eftirlits og aðgerða til að fylgja eftir kröfum um bann við urðun ákveðinna úrgangsflokka.
<i>C. Flokkun á byggingar- og niðurrifsúrgangi</i>	Sambandið telur að það sé tímabært að bæta nýtingu byggingar- og niðurrifsúrgangs. Greina ætti hvort breyta megi regluverki skipulags- og byggingarmála til að styðja við þessa aðgerð.
<i>D. Sérstök söfnun lífræns úrgangs</i>	Skilgreina þarf hvað telst upprunastaður og hvað ekki og greina gerleika þess að safna öllum garðaúrgangi á þeim stað. Einnig hvort aðgerðin geti átt við allan matar- og eldhúsúrgang.
<i>E. Framlengd framleiðendaábyrgð fyrir allar umbúðir</i>	Aðgerðin er í samræmi við stefnu sambandsins í úrgangsmálum. Stefna ætti að því að fjölga úrgangstegundum sem bera úrvinnslugjald og á það ekki einungis um umbúðir heldur einnig t.d. prentpappír og vörur úr plasti. Að álit sambandsins ætti samhlíða þessari aðgerð að greina þörf á ítarlegri ákvæði um markmið og hlutverk sjóðsins.
<i>F. Sérstök söfnun spilliefna frá heimilum</i>	Spilliefni falla ekki síður til hjá rekstraraðilum og að mati sambandsins er mikilvægt að fjalla um söfnun og aðra meðhöndlun spilliefna í meiri heild en þarna er gert. Horfa ætti til hlutverks söfnunarstöðva sveitarfélaga í tengslum við þessa aðgerð.
<i>G. Sérstök söfnun textílúrgangs</i>	Rauði krossinn er stærsti söfnunaraðili fyrir notaðan textíl á Íslandi. Samtökin selja föt til flokkunarstöðva erlendis, selja í eigin verslunum og senda hluta til hjálparstarfs. Mörg sveitarfélög hafa í samstarfi við Rauða krossinn eða aðra sambærilega söfnunaraðila safnað textíl á söfnunarstöðvum. Sambandið kallar eftir því að gerð

⁷ Tekið skal fram að ekki er um tæmandi athugasemdir að ræða á þessu stigi enda um að ræða fyrstu yfirferð. Að mati sambandsins ætti að fjalla frá aðgerðum sem ekki fylgir umfjöllun um hvernig ætlunin er að tryggja að þeim sé fylgt eftir, hvaða árangri þeim er ætlað að skila og hvað þær kosta.

⁸ Sérstök söfnun og/eða krafa um flokkun kemur fram í nokkrum aðgerðum, þ.e. aðgerð A, C, D, F, G, 1, 2 og 8. Vísað er til umfjöllunar hér að ofan um mikilvægi þess að sveitarfélög hafi áfram svigrúm til að aðlaga þjónustu við úrgangssöfnun að staðbundnum aðstæðum við þær aðgerðir.

⁹ Sambandið gerir verulegan fyrirvara við að allar aðgerðir sem fjallað er um í þessum kafla aðgerðaáætlunar séu nauðsynlegar til að uppfylla kröfur EES-löggjafar og kallar eftir sérstöku samráði um útfærslu fyrirhugaðra lagabreytinga.

	sé betri grein fyrir því hvort að með aðgerðinni sé ætlunin að breyta að einhverju leiti þeirri söfnun sem hingað til hefur verið á textfl.
Sértækar aðgerðir	
<i>1. Lágmarkskröfur um fyrirkomulag við flokkun heimilisúrgangs og skylda til flokkunar</i>	Sambandið leggur til að tillaga 2 við aðgerðina falli brott, með vísan til þeirra sjónarmiða sem áður eru rakin í umsögninni. Ef aðgerðin nær fram að ganga þá verður almenningur skyldaður til að flokka ákveðnar úrgangstegundir frá blönduðum úrgangi. Verulega vantar upp á umgjörð þessarar aðgerðar. Má þá sérstaklega nefna eftirfylgni að hálfu sveitarfélaga eða annarra haghafa auk þess þarf að auka vitund almennings ef ráðist verður í aðgerðina s.s. með merkingum á umbúðum um flokkun þeirra eins og hefur verið gert víða erlendis.
<i>2. Skylda til flokkunar rekstrarúrgangs</i>	Sambandið telur eðlilegt að skylda til flokkunar ætti að leggja jafnt á herðar heimila og rekstraraðila ef út í það verður farið. Sambandið fer fram á að horft sé til þess sem samstarfsaðila undir þessari aðgerð.
<i>4. Græn nýsköpun</i>	Samband Íslenskra sveitarfélaga óskar eftir aðkomu að því hvernig fjármunum er úthlutað í græna nýsköpun. Einnig að fjármunir renni til verkefna sem bæta úrgangsstjórnun með einhverju móti en ekki einungis þeim sem stuðla að endurvinnslu úrgangs. Horfa ætti t.a.m. til verkefna ofar í úrgangspríhyrningnum svo sem er tengjast úrgangsförvörnum og endurnotkun. Athygli er vakin á að sveitarstjórnir eru einnig lögaðilar. Umfjöllun um mat á þörf á að leggja skatt á sorpbrennslu á fullnægjandi orkunýtingar ætti að mati sambandsins að vera sér aðgerð. Hingað til hefur urðun á Íslandi verið mun ódýrari en brennsla en með urðunarskatti gæti það komið til með að breytast að því gefnu að brennsla verði ekki. Sambandið leggur áherslu á að brennsla sem er nauðsynleg til að farga áhættuúrgangi sé undanþeginn fyrirhuguðum urðunarskatti hvort sem hún uppfyllir kröfur um lágmarksviðmið um orkunýtni eður ei.
<i>5. Skattlagning vegna urðunar almenns úrgangs og óvirks úrgangs</i>	Sambandið vekur athygli á því að hugtakið „almennur úrgangur“ hefur ekki verið skilgreint samkvæmt lögum. Álagning urðunarskatts er þekkt hagstjórnartæki erlendis í úrgangsmálum en er nýlunda á Íslandi. Forsenda þess að sambandið geti stutt lögfestingu urðunarskatts er að sú tekjuöflun renni til verkefna í málaflokki úrgangsmála. Uppbygging innviða sem fylgja bættri úrgangsstjórnun er kostnaðarsöm og nýta mætti tekjur af urðunarskatti til þeirrar uppbyggingar. Urðunarskattur hefur þann tilgang að draga úr urðun og gera aðrar meðhöndlunarleiðir sem eru ofar í úrgangspríhyrningnum, svo sem endurvinnslu og brennslu með orkunýtingu, samkeppnishæfari. Sambandið telur nauðsynlegt að fjallað sé um í stefnunni hvernig stefnt sé að því að innheimta skattinn og bendir á að það getur verið erfiðleikum bundið að innheimta skattinn „samkvæmt vigt“ í öllum tilfellum eins og tilgreint er í aðgerðinni. Stefna ætti einnig að því að tryggja að mismunandi söfnunarleiðir sveitarfélaga leiði ekki til mismunandi niðurstöðu hvað varðar skattlagningu að hálfu ríkisins.
<i>6. Fræðsla til almennings um</i>	Ef horft er til magns úrgangs sem til fellur er ekki síður mikilvægt að

<p><i>úrgangsmál</i></p>	<p>auka fræðslu til rekstraraðila um lágmörkun úrgangs, flokkun og skil til endurvinnslu. Sambandið leggur til að aðgerðin nái jafnframt til fræðslu til rekstraraðila. Það er mat sambandsins að verulega megi bæta þekkingu almennings og rekstraraðila í málaflokknum sem er ein undirstaða þess að árangur náist að færa úrgangsstjórnun á landinu í átt að hringrásarhagkerfi. Mikilvægi fræðslu er undirstrikað í áður nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar en þar fjallar ein af þremur aðgerðum sem lagðar eru til um fræðslu til almennings og rekstraraðila.</p>
<p><i>7. Ábyrgð rekstraraðila á meðhöndlun sértæks rekstrarúrgangs skýrð</i></p>	<p>Sambandið tekur undir að þörf sé á að tekið verði af skarið með hvar ábyrgð sveitarfélaga endar.</p>
<p><i>8. Fræðsla og aukin þjónusta við söfnun notaðra rafhlaðna og rafgeyma og söfnun notaðra raf- og rafeindatækja</i></p>	<p>Sambandið tekur undir að þörf er á þessari aðgerð en bendir jafnframt á að þörf er á fræðslu vegna annarra úrgangsflokka, s.s. lyfjaleifa og spilliefna. Sambandið leggur til að aðgerðin nái jafnframt til fræðslu til rekstraraðila.</p>
<p><i>9. Rekstur brennsluofna fyrir dýraleifar</i></p>	<p>Vísað er til umfjöllunar hér að ofan um innviði úrgangsmála og þörf á öruggri og lögmætri förgun. Sambandið leggur til að horfið verði frá því að fjalla um dýraleifar sérstaklega nema í samhengi við meðhöndlun alls áhættu- og sóttmengaðs úrgangs, t.d. úrgang frá heilbrigðisstofnunum. Brynt er að leysa förgun slíks úrgang í heild sem alltof lengi hefur beðið úrlausnar. Sambandið fer fram á að sveitarfélög beri ekki ein kostnað við rekstur brennsluofna með vísan til þeirra sjónarmiða sem áður hafa komið fram í umsógninni. Einhver reynsla er komin á rekstur slíkra brennsluofna og tryggja þarf að útfærsla aðgerðarinnar byggji á þeirri reynslu. Setja þarf samræmdar reglur um mengunarvarnir fyrir brennsluofna sem taka við úrgangsefnum sem ekki falla undir gildissvið reglugerðarinnar 739/2003 um brennslu úrgangs.</p>
<p><i>10. Greining á þörf fyrir rekstur sorpbrennslustöðva á Íslandi</i></p>	<p>Athygli vekur að rekstrarúrgangur er þar undanskilinn og hvetur sambandið til þess að horft sé til alls úrgangs sem fellur til á landinu í greiningunni. Fyrirhugað er að greiningarvinnan fari fram árið 2020. Mikilvægt er að hraða þeirri vinnu sem fram þarf að fara til að tryggja að farvegir förgunar úrgangs haldist opnir.</p>
<p><i>13. Stutt við heimajarðgerð</i></p>	<p>Sambandið telur aðgerðina undirstrika nauðsyn þess að skilgreina betur hugtökin „sérsöfnun“ og „upprunastaður“. Sem dæmi myndi tilkoma sérsöfnunar á lífrænum úrgangi á grenndar- eða endurvinnslustöðvum leiða af sér töluvert minni mun á kostnaði íbúa en ef þjónustan er í boði við heimili.</p> <p>Sambandið leggur til að síðari hluti aðgerðarinnar verði útfærður mun betur eða felldur í burtu þar sem það getur reynst töluverðum erfiðleikum háð að útfæra lækun á kostnaði fyrir þá sem stunda heimajarðgerð. Sambandið leggst gegn því að leggja þessa skyldu á sveitarfélögin. Flest sveitarfélög innheimta eitt gjald fyrir meðhöndlun úrgangs óháð þjónustustigi, úrgangsmagni eða öðrum þáttum. Sveitarfélög þurfa samkvæmt þessu að skrá og halda utan um hvaða heimili stunda heimajarðgerð og hver ekki. Slíkt getur reynst mjög flókið, t.d. í fjölbýli. Einnig þurfa þau að hafa heimildir til eftirlits og viðbragða til að fylgja málum eftir ef upp kemst að íbúi uppfyllir hvorki kröfur um sérsöfnun lífræns úrgangs né heimajarðgerð.</p>

<p>14. Bann við urðun lífræns úrgangs og 15. Bann við urðun lífbrjótanlegs úrgangs</p>	<p>Sambandið telur eðlilegra að nota orðalagið „takmörkun“ fremur en „bann“ sem væri í betra samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins og gerleika aðgerðarinnar¹⁰. Nauðsynlegt er að tryggja heimildir sveitarfélaga, rekstraraðila urðunarstaða og annarra haghafa til eftirlits og aðgerða til að fylgja eftir kröfum um takmarkanir á urðun ákveðinna úrgangsflokka.</p>
--	---

¹⁰ Vísað er m.a. til 8. t. aðfararorða við tilskipun nr. 2018/851 um breytingar á tilskipun 2008/98/EB sem segir: In order to ensure proper application of the waste hierarchy, appropriate measures should be taken to apply, as of 2030, restrictions on landfilling to all waste that is suitable for recycling or other material or energy recovery. Those restrictions should not apply where it can be demonstrated that waste is not suitable for recycling or other recovery and that landfilling would result in the best overall environmental outcome in accordance with the waste hierarchy laid down in Directive 2008/98/EC.

Fundargerð 49. fundar

verkefnisstjórnar um aukna hagsmunagæslu í úrgangsmálum

Árið 2019, fimmtudaginn 15. ágúst kl. 13:00 kom Verkefnisstjórn fyrir hagsmunagæslu í úrgangsmálum saman til fundar í Hlaðbúð, Borgartúni 30 í Reykjavík.

Fundinn sátu: Björn Hafsteinn Halldórsson, Ína Björk Ársælsdóttir, Jón Halldór Norðfjörð, Friðrik Klingbeil Gunnarsson, Hrefna Bryndís Jónsdóttir og Freyr Ævarsson.

Að auki sátu fundinn Guðjón Bragason sviðsstjóri og Eygerður Margrétardóttir verkefnisstjóri, sem ritaði fundargerð.

Freyr Ævarsson og Ína Björk Ársælsdóttir tóku þátt í fundinum í gegnum fjarfundarúnað.

Fundargerðin var færð í tölvu.

Þetta var tekið fyrir:

1. Fundargerð 48. fundar - 181007SA

Lögð fram til staðfestingar fundargerð 48. fundar verkefnisstjórnar um aukna hagsmunagæslu í úrgangsmálum frá 6. júní 2019.

Fundargerðin var staðfest og undirrituð.

2. Lokadrög að stefnu umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsmálum - 1907021SA

Sambandið hefur fengið til umsagnar lokadrög að stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs áður en stefnan fer í opið samráðsferli í samráðsgátt stjórnvalda, skv. bréfi Umhverfisstofnunar dags. 12. júlí sl. Drögin hafa jafnframt verið send sveitarfélögum og öðrum haghöfum. Skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs skal í stefnunni m.a. koma fram upplýsingar um stöðu úrgangsmála í landinu, hlutverk stjórnvalda og einkaaðila við meðhöndlun úrgangs og stefna til að bæta endurnotkun, endurnýtingu og förgun. Umhverfisstofnun óskar eftir að athugasemdum við stefnuna sé skilað eigi síðar en 23. ágúst n.k. Óskað er sérstaklega eftir því að sambandið meti kostnað við þær aðgerðir í stefnunni sem snúa að verkefnum sveitarfélaga og leggi sitt mat á hvort tímafrestir aðgerða er varða lífrænan úrgang séu raunhæfir.

Verkefnisstjórn fór yfir drög að umsögn sambandsins um drög að stefnu ráðherra í úrgangsmálum og munu starfsmenn sambandsins vinna úr fjölmörgum ábendingum sem fram komu við umræðu um málið, við frekari vinnslu umsagnarinnar.

Jafnframt samþykkti verkefnisstjórn svohljóðandi bókun:

Verkefnisstjórnin harmar að ekki hafi verið kallað eftir þátttöku fulltrúa sveitarfélaga á fyrri stigum við gerð stefnunnar. Verkefnisstjórn minnir á að sveitarfélögin hafa meginhlutverki að gegna sem stjórnvald í úrgangsmálum og hafa

reynslu og þekkingu af framkvæmd úrgangsstjórnunar. Hefði það verið árangursríkt og eðlilegt að þau hefðu átt beina aðkomu að mótun stefnunnar frá upphafi. Með því hefði mátt stuðla að betri sátt um þær áherslur sem fram koma í þeim drögum sem nú eru til umsagnar og einnig líklegra að aðgerðir sem lagðar eru til skili tilætluðum árangri. Verkefnisstjórn tekur þó fram að stefnuþróingin styðja í ýmsum atriðum ágætlega við stefnu margra sveitarfélaga sem hafa innleitt metnaðarfulla úrgangsstjórnun þar sem úrgangsminnkun, endurnýting og endurvinnsla eru forgangsmál.

Verkefnisstjórn bendir á að engin tilraun hefur verið gerð til þess að vinna kostnaðar- og ábatagreiningu á þeim tillögum sem fram koma í skjalinu. Einnig telur verkefnisstjórn að ýmsar tillögur í drögunum gangi lengra og gefi minna svigrúm til útfærslu af hálfu sveitarfélaga heldur en gert er ráð fyrir í þeirri ESB-löggjöf sem vísað er til. Jafnframt vantar skýrari tengingu við aðra stefnumótun í umhverfismálum, þ.m.t. að horft sé til umhverfisáhrifa mismunandi lausna, sem er mikilvægur þáttur í kostnaðar- og ábatagreiningu tillagnanna.

Að áliti verkefnisstjórnar skortir umtalsvert á að í drögum að stefnu ráðherra komi fram nægileg heildarsýn á stöðu úrgangsmála hér á landi og þeim áskorunum sem framundan eru. Þannig telur verkefnisstjórn of mikla áherslu lagða á aðferðir við flokkun og sérsöfnun frá heimilum og jafnframt of lítið horft til þess hvaða innviðir séu nauðsynlegir til að uppfylla á öruggan hátt skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Við frekari vinnslu stefnunnar leggur verkefnisstjórn áherslu á að tekið verði tillit til eftirtalinnna atriða, sem einnig er fjallað um í stefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga í úrgangsmálum:

1. Mikilvægi öruggrar og lögmætrar förgunar úrgangs, bæði frá heimilum og rekstraradílum, sem fram fari á sem hagkvæmasta hátt út frá tæknilegu, umhverfislegu og ekki síst fjárhagslegu sjónarmiði.
2. Nauðsynlegt er að sveitarfélögin hafi áfram svigrúm til að haga útfærslu á hirðu úrgangs með tilliti til aðstæðna á hverjum stað. Hærra þjónustustig, með sérsöfnun við heimili og við aðsetur lögaðila, leiðir í flestum tilfellum til mikils viðbótar kostnaðar fyrir skattgreiðendur án þess að skila endilega betri árangri í endurvinnslu. Sem dæmi gæti í einhverjum tilfellum verið farsælast, t.d. í þéttri byggð, að sveitarfélög hafi heimild til að beina ákveðnum úrgangsflokkum á söfnunarstöðvar sem hægt væri að staðsetja í göngufæri við hvert heimili í þéttbýli.
3. Frekari umfjöllun um innviði úrgangsmála. Sérstaklega er tilefni til að gagnrýna að engin fyrirheit eru gefin um aðkomu ríkisins að uppbyggingu nauðsynlegra innviða, t.d. varðandi brennslu sláturúrgangs og sóttmengaðs úrgangs né förgun spilliefna, þar sem þörf er á heildarlausn á landsvísu. Verkefnisstjórn bendir á að útflutningur úrgangs til brennslu getur reynst ásættanleg lausn til skamms tíma, en þeirri leið fylgi áhætta.
4. Úrbætur í stjórnslu úrgangsmála, t.d. samvinna ríkis og sveitarfélaga, beiting hagrænna hvata til stýringar úrgangsmála og leiðir til að efla svæðisáætlanir sveitarfélaga sem stjórnþæki í málaflöknum.
5. Framtíðarsýn hvað varðar framleiðendaábyrgð. Sérstaklega kallar verkefnisstjórn eftir því að staða og hlutverk Úrvinnslusjóðs verði treyst til framtíðar.

Varðandi tillögur um hertar kröfur um sérsöfnun frá heimilum leggur verkefnisstjórn

að lokum áherslu á að sveitarfélögin hafi svigrúm til þess að haga útfærslu með tilliti til aðstæðna í hverju byggðarlagi, líkt og heimilað er í löggjöf ESB. Jafnframt leggur verkefnisstjórn áherslu á að nýtt verði það svigrúm sem veitt er í tilskipunum ESB hvað það varðar að aðferðir við meðhöndlun úrgangs séu tæknilega, fjárhagslega og umhverfislega hagkvæmar.

Verkefnisstjórn leggur til að Samband Íslenskra sveitarfélaga óski eftir fundi með umhverfis- og auðlindaráðherra til að ræða nánar leiðir til að koma ofangreindum áherslum inn í stefnuna.

Fundi var slitið kl. 14:30

Björn Hafsteinn Halldórsson

Ína Björk Ársælsdóttir

Jón Halldór Norðfjörð

Friðrik Klingbeil Gunnarsson

Hrefna Bryndís Jónsdóttir

Freyr Ævarsson

