



© **Samband íslenskra sveitarfélaga**

Borgartúni 30 • Pósthólf 8100
128 Reykjavík
Hönnun og umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir
Höfundur: Lúðvík E. Gústafsson
Ritstjóri og ábm.: Guðjón Bragason
2016/10

*Afritun og endurprentun er heimil svo
fremi að heimildar sé getið.*



Skýrsla sú sem hér er birt var samþykkt í stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga 30. júní 2016. Um er að ræða skýrslu starfshóps sem starfaði frá september 2015 til loka febrúar 2016 við gerð tillagna um stefnumótun sambandsins í úrgangsmálum. Í starfshópnum sátu Björn H. Halldórsson, Eygerður Margrétardóttir, Ólöf H. Jósefsdóttir, Guðjón Bragason og Lúðvík E. Gústafsson. Í byrjun apríl 2016 voru drög að skýrslunni send til umsagnar til allra sveitarfélaga, landshlutasamtaka sveitarfélaga og fyrirtækja sveitarfélaga á sviði úrgangsmála. Allmörg svör bárust og voru gerðar nokkrar breytingar á skýrslunni með hliðsjón af þeim ábendingum sem bárust.

Stjórn sambandsins samþykkti árið 2009 áherslur í úrgangsmálum, sem hafa reynst gagnlegar í hagsmunagæslu sambandsins í málaflökknum. Allnokkur átök hafa verið um framkvæmd úrgangsmála og mótun löggjafar á því sviði og hefur verið allrík tilhneiging til miðstýringar málaflökksins af hálfu ríkisins. Að áliti starfshópsins mörkuðu breytingar á úrgangslögum, sem samþykktar voru á Alþingi árið 2014, ákveðin straumhvörf enda var við afgreiðslu þess máls á Alþingi tekið undir helstu áherslumál sveitarfélaga og kallað eftir

frekari lagabreytingum til þess að skýra nánar ábyrgð sveitarfélaga og einstakra úrgangshafa.

Skýrslan verður nú kynnt fyrir sveitarstjórnnum um land allt. Hún mun jafnframt nýtast í hagsmunagæslu sambandsins fyrir hönd sveitarfélaga, en framundan er m.a. heildarendurskoðun laga um meðhöndlun úrgangs. Til þess verkefnis munu fulltrúar sveitarfélaga ganga á grundvelli þeirra áherslna sem fram koma í skýrslunni, sem eru til fyllingar á því markmiði sem fram kemur í stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2014-2018, en þar segir:

Sambandið skal beita 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 almannapjónusta, að ákvarðanir sveitarfélaga um meiriháttar fjárfestingar falli vel að stefnu í málaflökknum og löggjöf og stefna ríkisins taki bæði mið af alþjóðlegum skuldbindingum og svæðisáætlunum um meðhöndlun úrgangs.





Inngangur

Sveitarfélögin stýra því lögum samkvæmt að allur úrgangur, heimilisúrgangur og rekstrarúrgangur líkur heimilisúrgangi sem til fellur innan þeirra marka fái rétta meðhöndlun. Bein ábyrgð hvílir á þeim að flytja úrganginn brott frá heimilum og að reka stöðvar til móttöku, flokkunar og förgunar úrgangs sem ekki nýtist. Sveitarstjórnir eiga að setja stefnu um úrgangsmál í svæðisáætlun og útfæra hana með samþykktum þar sem sett eru ítarlegri fyrir mæli en fram koma í lögum og reglugerðum um meðhöndlun úrgangs.

Til að geta sinnt lögbundnu hlutverki sínu á sómasamlegan hátt þarf að mati sveitarfélaga að taka á eftirfarandi vandamálum:

1. Of lítið samstarf hefur verið milli ríkis og sveitarfélaga um stefnumótun í úrgangsmálum. Hefur það í sumum tilvikum valdið sveitarfélögum óþarfa útgjöldum að reglur hafa verið settar án samráðs við þau. Einnig hafa lög og reglugerðir í sumum tilvikum verið túlkuð of þröngt eða beinlínis rangt og þar með takmarkað svigrúm sveitarfélaga til þess að haga úrgangsmálum með þeim hætti sem þau telja samfélagslega, umhverfislega og fjárhagslega hagkvæmast.
2. Óljóst lagaumhverfi, þar sem m.a. skortir á að:
 - a) greina á milli almannaþjónustuhlutverks sveitarfélaga í málaflokknum og ákvæða samkeppnislaga. Þetta hefur leitt af sér rekstrarumhverfi sem einkennist af fjölda

kærumála einkafyrirtækja á hendur sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra. Sveitarfélög leggja áherslu á, í samræmi við stefnumörkun sambandsins 2014-2018, að meðhöndlun úrgangs er almannaþjónusta og að þau þurfi að geta skipulagt þjónustu sína við íbúa á þann hátt sem þau telja umhverfislega, fjárhagslega og tæknilega hagkvæman.

- b) skýra ábyrgðarhlutverk allra aðila þegar kemur að endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs. Tilgreina þarf á skýran og óbyggjandi hátt hver á t.d. að stuðla að endurvinnslu, sbr. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs.

3. Áreiðanlegar og samræmdar tölur fyrir magn, tegundir og uppruna úrgangs frá öllum úrgangshöfum og þeim sem meðhöndla úrgang, liggja ekki fyrir nema að hluta og þá helst fyrir landið í heild. Þessi staða torveldar vandaða stefnumótun, áætlanagerð og ákvarðanir um fjárfestingar.

Sveitarfélög telja, með vísan til framangreindra sjónarmiða, að eftirfarandi tillögur séu til þess fallnar að skýra stefnu sveitarfélaga í úrgangsmálum, bæta samskipti sveitarfélaga og ríkisins og fækka ágreiningsmálum.

Með eftirfarandi áherslum telja sveitarfélög enn fremur að þau verði í stakk búin til að takast á við áskoranir hringrásarhagkerfisins sem ríki og sveitarfélög í nágrennalöndum eru að fást við um þessar mundir.

1.



Efnisyfirlit skýrslunnar

Atriði er varða samskipti og lagfæringu regluverks:

1. Samskipti sveitarfélaga og ríkis
2. Úrbætur á löggjöf
3. Úrbætur á tölfræði um úrgangsmál

Atriði sem varða framkvæmd á meðhöndlun úrgangs

4. Stjórnæki sveitarfélaga
5. Markmið í úrgangsmálum
6. Fyrirkomulag framleiðendaábyrgðar
7. Úrgangsforvarnir
8. Framkvæmd úrgangsmeðhöndlunar
9. Sérstakar ábendingar fyrir tiltekna úrgangsflokka

Atriði sem munu hafa áhrif á framtíðarstefnu úrgangsmála á Íslandi

10. Úrgangsmál í regluverki Evrópu-sambandsins – áhrif hringrásarhagkerfis á sveitarfélögin



Atriði er varða samskipti og lagfæringu regluverks

1. Samskipti sveitarfélaga og ríkisins

Ríkisvald og sveitarfélög þurfa að hafa góða samvinnu um úrgangsmál. Þar til nýlega skorti töluvert á að tekið væri nægilegt tillit til sjónarmiða sveitarfélaga við mótun löggjafar og stefnumótun í úrgangsmálum. Einnig hafa sveitarfélög galdið þess að ósamræmis hefur gætt milli ráðuneyta við setningu regluverks þannig að reglur settar í einu ráðuneytinu hafa í raun unnið gegn markmiðum settum af öðru ráðuneyti. Þetta gerðist t.d. þegar landbúnaðarráðuneytið setti fyrir nokkrum árum reglur um notkun moltu sem unnu gegn endurnýtingu hennar. Einnig hefur það sjónarmið gjarnan verið ríkjandi að aukin flokkun úrgangs með því að taka upp

sérstaka söfnun frá heimilum sé markmið í sjálfu sér. Skort hefur á greiningu slíkra tillagna með tilliti til kostnaðar fyrir sveitarfélögin og heimilin í landinu og er nánast eins og kostnaðaráhrif skipti ríkið engu máli. Breytingar á úrgangslögum sem tóku gildi árið 2014 gefa þó fyrirheit um bætt vinnubrögð.

Stofnaður hefur verið samráðsvettvangur um úrgangsmál og sveitarfélög hafa átt margvísleg góð samskipti við ríkið í þessum málaflokki. Áherslu verður hins vegar að leggja á að slíkt samstarf sé markvisst og að nefndir og starfshópar ljúki sínum verkefnum með rökstuddri niðurstöðu.

Sveitarfélög leggja áherslu á að:

- ríkisvaldið gæti þess að regluverkið um úrgangsmeðhöndlun sé samræmt milli ráðuneyta.
- ný stefnumið ríkisvaldsins í úrgangsmálum verði kynnt sveitarfélögum á undirbúningsstigi, t.d. þegar töluleg viðmið eru til umræðu. Kostnaðar- og ábatagreining verði lögð til grundvallar við mat á valkostum, strax á undirbúningsstigi við stefnumótun.
- tryggt verði að þótt sveitarfélög geti ákveðið mismunandi fyrirkomulag á meðhöndlun úrgangs leiði það ekki til mismunandi niðurstöðu hvað varðar skattlagningu af hálfu ríkisins.
- samstarf ríkis og sveitarfélaga verði eflt í gegnum samstarfshópa um tiltekin verkefni tengt meðhöndlun úrgangs. Sem fyrst verði metið hvernig starfandi starfshópar geta komist að niðurstöðu, hvenær og hvernig þeir geta lokið störfum. Tryggt verði að nýir starfshópar starfi reglulega, að skýr markmið séu með starfi þeirra og að tímarammi fyrir starfshópinn verði ákveðinn áður en starfið hefst.
- umhverfis- og auðlindaráðuneytið verði upplýst reglulega um stefnumarkandi mál hjá sveitarfélögum. Undir þetta fellur t.d. gerð nýrra og endurskoðun eldri svæðisáætlana og ný heildarstefnumótun sambandsins í úrgangsmálum. Ennfremur verði ráðuneytið upplýst um afstöðu sambandsins f.h. sveitarfélaga til stefnu í úrgangsmálum hjá Evrópusambandinu, t.d. þegar hringrásarhagkerfinu verður hrint í framkvæmd.



2. Úrbætur á löggjöf

Tilfni er til þess að endurskoða lög um meðhöndlun úrgangs í þeim tilgangi að skýra hlutverk og ábyrgð allra sem koma að úrgangsmálum og þannig tryggja stöðugleika. Forsenda þess að hægt verði að tryggja hagkvæma, örugga og umhverfisvæna meðhöndlun úrgangs er að raunhæf og heildstæð langtíma stefna sé til staðar í málaflokknum. Á grundvelli slíkrar stefnu skapast einnig forsendur til þess að ráðast í nauðsynlega innviðafjárfestingu í málaflokknum, en við ákvarðanir um slíkar fjárfestingar er m.a. mikilvægt að áreiðanlegar áætlanir liggi fyrir um það úrgangsmagn sem berst til meðhöndlunar, frá heimilum og rekstraraðilum.

Að áliti sveitarfélaga ættu lögin að endurspegla þann vilja löggjafans að ríki, sveitarfélög og aðrir haghafar vinni sameiginlega að því, eftir því sem almannahagsmunir krefjast, að tryggja örugga og hagkvæma meðhöndlun úrgangs,

á grundvelli skýrrar ábyrgðarskiptingar. Lögin þurfa jafnframt að endurspegla að meðhöndlun úrgangs er almannabjónusta.

Rammatilskipun ESB um úrgang veitir aðildarríkjum svigrúm til þess að móta sína löggjöf innan ramma tilskipunarinnar, þannig að meðhöndlun úrgangs verði í samræmi við það sem er fjárhagslega, tæknilega og umhverfislega hagkvæmt. Stundum skortir á að þetta svigrúm í tilskipuninni sé nýtt hér á landi en sambandið hefur einnig gagnrýnt að beinar þýðingar á einstökum ákvæðum úrgangstilskipana ESB hafi verið innleiddar í löggjöf hér á landi, án frekari skilgreininga á því hver beri ábyrgð á að ná þeim markmiðum sem þar koma fram. Til dæmis er nánast eingöngu fjallað um ábyrgð sveitarfélaga gagnvart meðhöndlun heimilisúrgangs en ekkert um ábyrgð á meðhöndlun úrgangs sem á sér annan uppruna.

Sveitarfélög leggja áherslu á að:

- við 1. gr. laganna (markmið) bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
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 úrgangsméðhöndlunar og hvort þær kalli á nýjar fjárfestingar í innviðum.
- við 5. gr. (stefna í úrgangsmálum) bætist ákvæði um að við gerð stefnumótunar skuli hafa hliðsjón af svæðisáætlunum, markmiðum laganna og löggjöf ESB. Einnig mætti leggja meiri áherslu á að UST skuli hafa samvinnu við sambandið um mótun stefnunnar, enda er misjafnt hvernig stofnanir túlka orðið „samráð“.
- tekið verði af skarið um hvar ábyrgð sveitarfélaga í úrgangsmálum endar, sbr. 8., 10. og 11. gr. laganna. Í því felst m.a. að taka afstöðu til tveggja mögulegra valkosta:
 1. Að sveitarfélög hafi fullt og óskorað forræði á úrgangi sem til fellur innan sveitarfélags og geti gefið fyrirmæli í samþykkt sem þau setja um úrgangsmál um meðhöndlun hans. Slík fyrirmæli geta m.a. kveðið á um fyrirkomulag flokkunar úrgangs frá heimilum og rekstraraðilum, hvert beina skuli úrgangi sem til fellur til meðhöndlunar eða förgunar, o.s.frv.
 2. Ábyrgð sveitarfélaga verði skilgreint þrengra, þannig að hún nái fyrst og fremst til heimilisúrgangs en rekstraraðilar beri sjálfir ábyrgð á ráðstöfun þess úrgangs sem til fellur hjá þeim.
- við 19. gr. (skýrslugjöf) bætist svohljóðandi ákvæði: Umhverfisstofnun skal tryggja að birtar séu á vefnum tölulegar upplýsingar sem stofnunin vinnur upp úr skýrslum rekstraraðila sem nauðsynlegar eru fyrir gerð svæðisáætlana og til að uppfylla alþjóðlega samninga.



3. Úrbætur á tölfræði um úrgangsmál

Umhverfisstofnun tekur árlega saman helstu upplýsingar um magn og tegundir úrgangs. Þessar upplýsingar eru heildartölur fyrir allt landið í öllum úrgangsflokkum og veita því ekki innsýn í úrgangsmagn og –tegundir á tilteknum svæðum eða í einstökum sveitarfélögum.

Sveitarfélög hafa í tengslum við gerð svæðisáætlana aflað upplýsinga frá rekstrar-

aðilum og þeim sem annast meðhöndlun úrgang í umboði þeirra. Aðferðir til að afla gagna eru ekki samræmdar milli sveitarfélaga enda engar leiðbeiningar um slíkt til staðar.

Fyrir utan Umhverfisstofnun safnar Úrvinnslu- sjóður á kerfisbundinn hátt úrgangstölum í tengslum við starfsemi sjóðsins, þ.e. fyrir þær úrgangstegundir sem bera úrvinnslugjald.

Sveitarfélög telja að:

- samræma þurfi aðferðir við að safna gögnum um úrgangsmagn og –tegundir. Samkomulag verði gert um miðstýrt gagnasafn og hvaða stofnun eða annar opinber aðili, hvort sem er á vegum ríkisins eða sveitarfélaga, afli og haldi utan um gögnin. Lagatexti verði skýr um skyldu allra til að gefa upp tegundir og magn úrgangs.
- gögnum um úrgangsmagn og tegundir verði safnað þannig að einstök sveitarfélög og byggðasamlög geti fengið með lítilli fyrirhöfn sundurliðaðar úrgangstölur. Þær eru forsenda þess að sveitarfélög geti skipulagt meðhöndlun úrgangs á tilhlýðilegan hátt, m.a. í svæðisáætlunum og samþykktum.
- brýnt sé að allt tilfallandi magn lífræns úrgangs, óháð uppruna, verði skráð hið fyrsta. Undir lífrænan úrgang falla a.m.k., óháð skilgreiningu í regluverki, lífbrjótanlegur úrgangur frá heimilum og rekstri, landbúnaði, fiskvinnslu, dýrahaldi og skólphreinsun



Atriði sem varða framkvæmd á meðhöndlun úrgangs

4. Stjórnþæki sveitarfélaga

Helstu úrræði sveitarfélaga í úrgangsmálum til að móta stefnu, setja fram framkvæmdaáætlun og ákveða nánari reglur um framkvæmd eru **svæðisáætlanir og samþykktir**.

Mikilvægt er að öll sveitarfélög móti sér stefnu sem tekur á helstu verkefnum næstu ára í úrgangsmálum og miðist við þarfir sveitarfélagsins eða svæðisins, ef um sameiginlega áætlun fleiri sveitarfélaga er að ræða. Æskilegt er að horfa í svæðisáætlunum á heildarstefnu, þ.e. frá söfnun og flutningi úrgangs til endurnýtingar og förgunar þess úrgangs sem nýtist ekki.

Einna mikilvægast er að skoða meðhöndlun á lífrænum úrgangi, frá lífrænum hluta heimilisúrgangs til lífræns rekstrarúrgangs. Þess vegna getur það skipt sveitarfélög máli að hafa skoðað möguleika á hagkvæmri meðhöndlun lífræns úrgangs bæði frá heimilum, rekstri

og svæðum í eigu sveitarfélaga, svo sem almenningsgördum og umferðarmannvirkjum.

Eðlilegt er að sveitarfélög skoði alla samstarfsmöguleika í því augnamiði að gera úrgangsmeðhöndlun sem hagkvæmasta. Svæðisáætlun og samþykktir eru tækifæri til að átta sig t.d. á því hvort sameiginlegt útböð sveitarfélaga á meðhöndlun úrgangs geti verið betri kostur en að sveitarfélög geri það á eigin vegum. Sömuleiðis getur svæðisáætlun verið tæki til að meta kostnað úrgangsmeðhöndlunar og gera mönnum kleift að velja hagstæðustu tilboð í verkefni tengd úrgangsmeðhöndlun.

Svæðisáætlanir hafa öðlast aukið vægi eftir breytingu laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs vorið 2014 og útgáfu reglugerðar 969/2014 sem er breyting á reglugerð nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs. Í reglugerðinni er upptalning á atriðum sem svæðisáætlun á að fjalla um.

Sveitarfélög leggja áherslu á að:

- stjórnþæki sem þau hafa til að ná markmiðum í úrgangsmálum, svo sem svæðisáætlanir, samþykktir, gjaldskrár og hagræna hvata séu vel nýtt.
- svæðisáætlun er útfærsla á stefnumiðum ríkisvaldsins en sveitarstjórnir ráða ferðinni um fyrirkomulag og skipulag söfnunar, endurnýtingar og förgunar úrgangs.
- svæðisáætlun er tækifæri til að auka samvinnu sveitarfélaga um alla meðhöndlun úrgangs, þ.m.t. að samræma fyrirkomulag sorphirðu og forvarnir, eftir því sem sveitarfélögin verða sammála um.
- aukin samvinna sveitarfélaga eykur hagkvæmni.
- gæði svæðisáætlunar er háð áreiðanleika úrgangstalna.
- huga þurfi að samspili milli svæðisáætlana og samþykktar sveitarfélaga um meðhöndlun úrgangs.
- svæðisáætlanir verði til staðar í öllum sveitarfélögum í lok ársins 2016 og að þær séu í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar nr. 969/2014 um meðhöndlun úrgangs. Fyrirliggjandi svæðisáætlanir verði endurskoðaðar.



5. Markmið í úrgangsmálum

Áherslur í úrgangsmálum hafa breyst hér á landi í tímans rás, ekki síst fyrir tilstuðlan EES-samningsins. Hafi áherslur í meðhöndlun úrgangs framan af legið í öruggri förgun úrgangs, er það endurnýting úrgangsefna og skynsamleg nýting takmarkaðra auðlinda sem eru í forgrunni í dag.

Markmið í úrgangsmálum snúast því í dag að miklu leyti um úrgangsforvarnir, endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs en sérhver stefna í úrgangsmálum verður einnig að gera ráð fyrir öruggri förgun þeirra efna og hluta sem enn verða að úrgangi.

Sveitarfélög leggja áherslu á að markmið í úrgangsmálum:

- þjóni íbúum og atvinnulífi
- komi í veg fyrir umhverfismengun eða dragi a.m.k. verulega úr henni
- gangi ekki að nauðsynjalausu á sjóði samfélagsins,
- séu tengd ábyrgðaraðila þannig að ávallt sé skýrt hver beri ábyrgð á því að tilteknum markmiðum verði náð
- séu umhverfislega, fjárhagslega og samfélagslega sjálfbær
- við mótun stefnu um úrgangsmál og úrgangsforvarnir verði horft til þess að fjárfestingar nýtist sem best. Mismunandi valkostir verði bornir saman til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt og sveitarfélögum jafnframt veitt svigrúm til þess að velja þær leiðir sem best henta út frá þeirra aðstæðum.
- ríkisvaldið skapi hvata til að örva endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs þegar af því er samfélagslegur ábati.

Ennfremur leggja sveitarfélög áherslu á að ríkisvaldið hafi fullt samstarf við sveitarfélög þegar það fer að móta almenna stefnu í úrgangsmálum. Sér í lagi ef þessi stefna tekur til tölulegra endurvinnslumarkmiða og banns við urðun tiltekins úrgangs.

Sveitarfélög leggja áherslu á:

- að fylgjast áfram með þróun úrgangsmála í Evrópu, sérstaklega innleiðingu hringrásarhagkerfis og breytingum sem væntanlegar eru á regluverki Evrópusambandsins í úrgangsmálum
- að hefja samráð sín á milli um hvernig þróun í úrgangsmálum verður mætt, t.d. varðandi fyrirkomulag á flokkun úrgangs, þegar töluleg markmið um endurvinnslu ýmissa úrgangstegunda verða sett, eða tímasetning banns við urðun á tilteknum úrgangi verður rætt.
- að ræða sérstöðu landsins þegar kemur að meðhöndlun úrgangs, t.d. hvort brennsla úrgangs sé nauðsynleg á fleiri stöðum en einum á landinu, t.d. vegna eyðingar sótnæms úrgangs, spilliefna eða annars úrgangs sem krefst förgunar með brennslu.
- afla upplýsinga um leiðir til að meðhöndla lífrænan úrgang. Áhersla verði lögð á sveigjanlegar lausnir fyrir lítil (<500 íbúar) og meðalstór sveitarfélög (500 – 5.000 íbúar)



6. Fyrirkomulag framleiðendaábyrgðar

Framleiðendaábyrgð eða framlengd framleiðendaábyrgð er umhverfisstjórnunaraðferð sem hefur verið beitt í vaxandi mæli í löndum Evrópusambandsins og víðar.

Á Íslandi hefur með lögum nr. 162/2002 um úrvinnslugjald orðin til stofnun,

Úrvinnslusjóður, sem heldur utan um endurvinnslu og endurnýtingu tiltekinnna úrgangsefna. Þetta fyrirkomulag hefur reynst vel. Tilraunir með sérstök skilakerfi, sem rekin eru á ábyrgð framleiðenda, hafa hins vegar ekki gefist vel og reynst afar flóknar, óskilvirkar og óhagkvæmar.

Sveitarfélög telja að:

- nauðsynlegt sé að fylgjast áfram með þróun framleiðendaábyrgðar í Evrópu og víðar. Reikna megi með að ábyrgðin verði í framtíðinni skilgreind með skýrari hætti en hingað til. Ennfremur megi reikna með því að ábyrgðarhlutverk allra aðila í meðhöndlunarkerfinu úrgangs verði skýrt betur.
- á Íslandi hafi Úrvinnslusjóður uppfyllt vel þær kröfur sem gerðar eru í Evróputilskipunum um framleiðenda- og innflytjendaábyrgðarkerfi. Almenn sátt ríkir um starfsemi Úrvinnslusjóðs. Þó skortir sterkari aðkomu stjórnvalda og neytenda að stjórn sjóðsins, m.t.t. þess víðtæka hlutverks sem Úrvinnslusjóður hefur að gegna við framkvæmd úrgangsmála. Í lögum um meðhöndlun úrgangs skortir ítarlegri ákvæði um markmið og hlutverk sjóðsins.
- að fjölga beri úrgangstegundum sem leggja megi á úrvinnslugjald, eins og t.d. gler, prentpappír og fleiri vörur úr plasti. Einnig mætti huga að því hvort úrvinnslugjaldskerfið sé nothæft fyrir sláturúrgang.

7. Úrgangsfornir

Méðhöndlun úrgangs er söfnun, geymsla, böggun, flokkun, flutningur, endurnotkun, endurvinnsla, endurnýting, pökkun og förgun þess. Á síðustu árum hefur einnig verið æ meiri áhersla lögð á það að

koma í veg fyrir myndun úrgangs og lágmarka hann. Sérstök forvarnaráætlun sem ætlað er að draga úr myndun úrgangs – *Saman gegn sóun* – var í fyrsta skipti gefin út af Umhverfis- og auðlindaráðherra í janúar 2016.

Sveitarfélög telja að þeirra hlutverk hvað úrgangsfornir varðar sé fyrst og fremst:

- að veita íbúum upplýsingar, ásamt öðrum opinberum aðilum, um leiðir til að minnka magn úrgangs.
- að styðja verkefni um úrgangsfornir, t.d. að minnka matarsóun, sem unnin eru í stofnunum sveitarfélaga, svo sem leikskólum og grunnskólum.





8. Framkvæmd úrgangsmeðhöndlunar

Sveitarfélög bera ábyrgð á söfnun heimilisúrgangs (sorps) og brottflutning hjá íbúum. Íbúar hafa þrjár meginleiðir til að losa sig við úrgang, tunna eða tunnur/ílát við heimilin, grenndarstöðvar og söfnunarstöðvar. Ábyrgð sveitarfélaga nær til úrgangs frá heimilum og til úrgangs sem er líkur heimilisúrgangi og kemur frá rekstraraðilum, svo sem matarleifar, umbúðir o.þ.h.

Sveitarfélög telja að flokkun úrgangs eigi ávallt að leiða til og vera forsenda fyrir nýtingu úrgangsefna og því sé flokkun úrgangs ekki markmið á sjálfu sér heldur einungis aðferðafræði sem hægt er að nýta til að bæta

eða ná tilteknum árangri við endurnýtingu (-vinnslu/-not) úrgangs.

Meðhöndlun á lífrænum/lífbrjótanlegum úrgangi verður ein mesta áskorun fyrir sveitarfélög á næstu misserum. Þau þurfa að huga að hagkvæmum leiðum til að endurnýta þau verðmæti sem eru fólgin í þessum úrgangi, þ.e. orka og næringarefni.

Mikilvægt er að við skipulag og hönnun íbúðabygðar sé tryggt gott aðgengi til sorphirðu. Oft á tíðum má bæta aðgengi með einföldum og ódýrum aðgerðum í samstarfi við íbúa.

Sveitarfélög styðja öll áform um eftirfarandi, í samræmi við forgangsröðun í meðhöndlun úrgangs:

- auka endurnotkun vara og efnis, sbr. starfsemi Góða Hirðisins og fleiri sambærilegra verkefna. Kanna möguleika á að tengja endurnotkun við starfsmöguleika fyrir fólk sem á erfitt uppdráttar á almennum vinnumarkaði.
- auka endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs. Áhersla verði lögð á það að nýta betur lífrænan úrgang með gas- og/ eða jarðgerð, í samvinnu við aðra opinbera aðila og einkaaðila þar sem það á við.
- örugg förgun þess úrgangs sem ekki nýtist verði ávallt aðgengileg öllum sveitarfélögum.
- við skipulag og hönnun íbúðabygðar verði sett viðmið um aðgengi og fyrirkomulag sorpgerða og sorpskýla sem stuðli að góðu aðgengi og hagkvæmni við sorphirðu.



9. Sérstakar ábendingar fyrir tiltekna úrgangsflokka

a. Meðhöndlun sláturúrgangs/dýraleifa

Meðhöndlun sláturúrgangs/dýraleifa, þ.e. endurvinnsla og förgun hefur verið vandamál sem ekki er búið að leysa nema að litlu leyti. Vaxandi magn afgangsefna frá slátrun dýra hefur verið hægt að selja sem vörur eða í frekari vinnslu. Stærstum hluta þarf þó enn að farga. Sala á afgangsefnum sem hingað til hafa farið að mestu í förgun er enn ekki mjög trygg.

Aðrar leiðir til að nýta eða farga úrganginum þurfa því að vera tryggar, svo sem gas- og jarðgerð, kjötmjölsvinnsla auk förgunarmöguleika (urðun og brennsla) ef enginn möguleiki er að nýta úrganginn. Krafa er um að brenna dýraleifar ef þær eru í sérstökum áhættuflokki en um brennslu dýraskrokka gilda ekki sömu ströngu reglur og um brennslu úrgangs. Því þarf að vera skýrt hvað telst dýraskrokkur og hvað flokkast undir dýraleifar.

Sveitarfélög kalla eftir því að:

- hugtakanotkun í regluverki um sláturúrgang, dýraleifar og brennslu úrgangs verði skoðuð nákvæmlega.
- heildstæð stefna um meðhöndlun sláturúrgangs/dýraleifa verði mótuð, þar sem forgangsröð í meðhöndlun úrgangs er höfð til hliðsjónar. Slík stefna er nauðsynleg til að forðast hagsmunaárekstra á milli aðila sem fjárfesta í endurnýtingarbúnaði annars vegar og eyðingarbúnaði hins vegar. Tryggja þarf að sömu reglum sé framfylgt á öllu landinu.
- að settar verði samræmdar reglur um mengunarvarnir fyrir brennsluofna sem taka við úrgangsefnum sem ekki falla undir gildissvið reglugerðarinnar 739/2003 um brennslu úrgangs.

b. Förgun spilliefna

Spilliefni má endurnýta eða farga, eftir því sem aðstæður leyfa. Úrgangsolía hefur t.d. lengi verið endurunnin, en flestum öðrum spilliefnum hefur verið eytt, annaðhvort með brennslu eða urðun. Einungis ein brennslustöð er starfrækt hér á landi, KALKA, í Reykjanesbæ.

Enginn viðurkenndur urðunarstaður fyrir spilliefni er hér á landi og því hafa tiltekin spilliefni, svo sem asbest, verið urðuð með sérleyfi. Eitthvað er einnig um að spilliefni séu flutt úr landi til eyðingar. Að eyða öllum spilliefnum er mjög kostnaðarsamt og hefur verið utan fjárhagsmöguleika sveitarfélaga.

Sveitarfélög leggja til að:

- ríki og sveitarfélög vinni að því í sameiningu, jafnvel með aðkomu einkaaðila, að finna ásættanlega leið til að tryggja eyðingu spilliefna, í samræmi við tillögu þar að lútandi í kafla 4.3. í landsáætlun 2013 – 2024.



Atriði sem munu hafa áhrif á framtíðarstefnu úrgangsmála á Íslandi

10. Úrgangsmál í regluverki Evrópusambandsins – áhrif hringrásarhagkerfis á sveitarfélögin

Framkvæmdastjórn ESB birti nýja stefnu um hringrásarhagkerfið í desember 2015. ([EU Action Plan for the Circular Economy](#)) ásamt viðauka ([Annex to the Action Plan](#)). Auk

tillagna um breytta framleiðslu- og neysluhætti er áhersla lögð á endurskoðun regluverks um úrgang og að setja ný markmið.

Eftirfarandi tillögur að breytingum í tilskipunum ESB um úrgang gætu haft einna mest áhrif á stefnu sveitarfélaga í úrgangsmálum og kalla á endurskoðun á lagaumhverfi:

- skilgreining á heimilis- og rekstrarúrgangi undir heitinu „municipal waste“
- endurvinnsla á ESB svæði verði 65% af „byggðaúrgangi“ (municipal waste) árið 2030
- endurvinnsla á umbúðaúrgangi á ESB svæði verði 75% árið 2030
- bindandi markmið um að urðun úrgangs árið 2030 verði ekki meira en 10%
- bannað verði að urða flokkaðan úrgang
- einfaldar og betri skilgreiningar og betri talnasöfnun og –meðhöndlun fyrir endurunninn úrgang

Ofangreindar breytingar á regluverki ESB um úrgangsmál snerta einna mest ábyrgðarhlutverk sveitarfélaga. Ábyrgð um meðhöndlun úrgangs nái ekki einungis til söfnunar og förgunar heldur einnig til endurvinnslu, m.a. vegna útvíkkunar á ábyrgð á að

ná settum markmiðum. Rétt er að hafa í huga að ofangreint er til umræðu en hefur ekki orðið að veruleika. Líklegt er þó að eftir fáein ár muni stefna sem kennd er við hringrásarhagkerfið stýra nýtingu auðlinda, en litið er á úrgang sem auðlind í þessu kerfi.



