



Samantekt skv. 2. gr. samnings milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins frá 27. nóv. 2015

Önnur skýrsla – yfirlit yfir árið 2016

Þann 27. nóvember 2015 var undirritaður samstarfs-samningur milli umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og Sambands Íslenskra sveitarfélaga. Í 5. gr. samningsins segir að verkefninu skal lokið árlega með skýrslu sambandsins til ráðuneytisins. Skýrslan skal innihalda upplýsingar um það hvernig sambandið framkvæmdi þau verkefni sem tilgreind eru í 2. gr. samningsins og greinargerð um framkvæmd þeirra. Skýrslu vegna liðins árs skal skilað til ráðuneytisins eigi síðar en 15. janúar ár hvert. Undir 2. gr. samningsins falla eftirfarandi verkefni:

1. Almenn vöktun og miðlun upplýsinga um þróun stefnumótunar ESB og löggjafar um umhverfismál og möguleg áhrif á Íslensk sveitarfélög.
2. Vöktun og miðlun upplýsinga um þróun úrgangsmála í Evrópu og möguleg áhrif stefnu og löggjafar ESB á Íslensk sveitarfélög. Miðlun upplýsinga um stöðu úrgangsmála hjá Íslenskum sveitarfélögum, s.s. um stöðu svæðisáætlana sveitarfélaga.
3. Ráðgjöf til Íslenskra sveitarfélaga um aðgerðir í loftslagsmálum, með hliðsjón af aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.
4. Þátttaka í samstarfsverkefni um stuðning við Íslensk sveitarfélög sem eiga ólokið nauðsynlegum úrbótum í fráveitumálum.
5. Miðlun upplýsinga til Íslenskra sveitarfélaga um aukna sjálfbærni.

Í þessari samantekt er gerð grein fyrir því hvernig unnið var að þessum verkefnum á árinu 2015.

Stefna ESB í umhverfismálum, regluverk og hugsanleg áhrif á Íslensk sveitarfélög.

1.1 Almenn umhverfismál hjá ESB

Engin breyting hefur orðið á stefnu Evrópusambandsins í umhverfismálum á árinu 2016, sbr. fyrstu samantekt fyrir árið 2015. Eftir að ný drög að hringrásarhagkerfi voru birt í nóvember 2015 (EU Action Plan for the Circular Economy) hófst umsagnarferlið hjá hagsmunaaðilum í Evrópu, þ.á.m. sveitarfélögum og héröðum. Sambandið hefur áfram tekið þátt í vinnu CEMR og MWE við að vinna athugasemdir við drög að nýjum tilskipunum og til að koma meginstefnumiðum á framfæri við þingmenn Evrópuþingsins, framkvæmdastjórn ESB og ráðherraráðið.

Meginviðfangsefni í umhverfismálum á árinu 2016 hjá Evrópusambandinu voru, sem fyrr:

- loftslagsmál,
- orkunýting,
- nýting auðlinda
- hringrásarhagkerfið

Evrópusambandið hefur eins og Ísland samþykkt Parísarsamkomulagið um samdrátt á losun gróðurhúsalofttegunda um 40% til ársins 2030. Sveitarfélög og héröð í Evrópu hafa beitt sér í loftslagsmálum, m.a. með því að undirstrika hlutverk sveitarfélaga í aðgerðum gegn aukinni losun gróðurhúsalofttegunda og viðbrögðum við neikvæðum afleiðingum loftslagsbreytinga. Samtök sveitarfélaga um allan heim hafa það á stefnuskrá sinni að auka hlutdeild sveitarfélaga í alþjóðlegum samningum um loftslagsmál, eins og COP. Skoðanir samtaka sveitarfélaga og borgarstjóra um allan heim hafa fengið meiri athygli á síðustu tveimur samningsfundum í París (COP 21) og svo fyrir stuttu í Marrakesh (COP 22).

1.2 Stefna ESB í úrgangsmálum, regluverk og hugsanleg áhrif á Íslensk sveitarfélög

Á árinu 2016 hefur endurskoðun fimm lykiltilskipana í úrgangsmálum verið í brennidepli sem kjarni innleiðingar á hringrásarhagkerfi í Evrópusambandinu. Það eru rammatilskipun um úrgang 2008/98/EB, tilskipun um urðunarstaði 1999/31/EB, tilskipun um umbúðaúrgang 1994/62/EB og tilskipanir um rafhlöður og rafgeyma svo og tilskipun um raftækjaúrgang. Tillögur að breyttum tilskipunum hafa verið til skoðunar hjá Evrópuþinginu og ráðherraráði. Á Evrópuþingi eru tvær nefndir með umsagnir, umhverfis- og iðnaðarnefnd. Atkvæðagreiðsla í umhverfisnefnd um fjölmargar breytingartillögur verður í janúar 2017. Þingið sjálft fjallar svo líklega í





mars 2017 um þær tillögur að breytingum sem koma frá umhverfisnefndinni. Malta, sem er í forsæti Evrópusambandsins á fyrri hluta árs 2017 stefnir að því að öllum breytingum á tilskipunum í verði lokið í stjórnartíð sinni. Langmest er umræðan um ákvæði rammatilskipunarinnar.

Hjá CEMR og MWE hefur verið mikil vinna lögð í að móta breytingartillögur og vera samstíga í því. Helstu áherslur sem samtökin hafa komið á framfæri við þingið og einstaka þingmenn eru eftirfarandi:

1. Skilgreining á úrgangi frá byggð (municipal waste). Heimilísúrgangur og rekstrarúrgangur sem er líkur honum hvað varðar eðli og samsetningu. Nokkuð stór hópur hagsmunaaðila er þeirrar skoðunar að í þessa skilgreiningu þurfi líka að setja magnákvæði þannig að átt sé einungis við rekstrarúrgang sem er líkur heimilísúrgangi í eðli, samsetningu og magni. Reikna má með að einna harðast verði barist um það að hafa magnhugtakið inni eða ekki. Að tilgreina magn úrgangs getur að mati sveitarfélaga leitt til ótal ágreiningsmála og því hafa samtök sveitarfélaga lagst eindregið gegn því að það hugtak verði tekið inn í skilgreininguna.
2. Útvíkkuð framleiðendaábyrgð. CEMR og MWE styðja breytingartillögu um að framleiðendur kosti meðhöndlun úrgangstegunda alla leið, þ.e. söfnun og flutningur verði kostuð af framleiðendum og/ eða kerfum þeirra.

3. Eitt reikningskerfi fyrir endurvinnslu úrgangs. Ósamræmi hefur verið í aðferðum til að reikna árangur við endurvinnslu á úrgangsefnum en stefnan er að allir noti sömu aðferð.
4. Fulltrúar sveitarfélaga styðja tillögu framkvæmdastjórnar um að halda inni ákvæði um að almennt sé stefnt að sérsöfnun og – flokkun úrgangs nema umhverfisleg, tæknileg og efnahagsleg rök mæli á móti. Þetta ákvæði er mjög umdeilt, margir vilja þessa takmörkun á söfnun og flokkun úrgangs burt, þar á meðal einn af flutningsmönnum tillagna í Evrópuþingi (rapporteur). Málamiðlun gæti verið að ákvæðið gildi einungis á fámennum og afskekktum svæðum.
5. Skýrslugerð um magn, tegundir og uppruna úrgangs allra sem meðhöndla úrgang, hvort sem er í hagnaðarskyni eða sem hluti af ábyrgðarhlutverki.

1.3 Staða úrgangsmála hjá sveitarfélögum

Skýrsla starfshóps sambandsins um stefnumótun í úrgangsmálum

Starfshópur sem myndaður var úr fulltrúum verkefnisstjórnar sambandsins um aukna hagsmunagæslu í úrgangsmálum vann að skýrslu um stefnumótun sambandsins í úrgangsmálum sem birtist í ágúst 2016. Skýrslan skiptist í þrjú meginsvið:

- atriði er varða samskipti og lagfæringu regluverks,
- atriði er varða framkvæmd á meðhöndlun úrgangs og
- áhrif regluverks ESB á sveitarfélög á Íslandi.

Meðal efnis sem tekið er fyrir í skýrslunni má nefna samskipti sveitarfélaga og ríkis, markmið í úrgangsmálum og úrbætur á tölfræði í úrgangsmálum. Skýrslan hefur þegar verið send umhverfis- og auðlindaráðuneytinu en sambandið stefnir á að bjóða nýjum umhverfisráðherra nánari kynningu á efni hennar. Vinna við að hrinda stefnumótandi atriðum í skýrslunni í framkvæmd er hafin, t.d. má nefna samvinnu við Umhverfisstofnun um bættu tölfræði í úrgangsmálum.



Í mars 2016 birti Ríkisendurskoðun skýrslu um meðhöndlun heimilisúrgangs með ábendingum til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Ábendingarnar snúa að stefnumótun ríkisins um meðhöndlun úrgangs, m.a. vöntun á eftirliti með svæðisáætlunum sveitarfélaga og að auka þurfi upplýsingagjöf um úrgangsmál til almennings og rekstraraðila.

Athygli vekur að í svari ráðuneytisins við ábendingum Ríkisendurskoðunar kemur fram að það líti svo á að landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013 til 2024 sé enn í gildi þar til hún verður endurskoðuð 2019, eða þar til ráðherra tekur ákvörðun um að endurskoða stefnuna. Þetta svar vekur ýmsar spurningar, ekki síst í ljósi þess að Samband Íslenskra sveitarfélaga gerði verulegar athugasemdir við landsáætlunina. Einnig er vert að hafa í huga að með breytingum á lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs sem tóku gildi árið 2014 er ekki lengur gefin út landsáætlun heldur gefur ráðherra út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs til tólf ára í senn ásamt og almennri stefnu um úrgangsforvarnir.sbr. 1. og 2. mgr. 5 gr. í úrgangslögum.

Almenna stefnan um úrgangsforvarnir var gefin út á árinu 2016, en almenn stefna um meðhöndlun úrgangs hefur ekki birst ennþá. Fyrir sveitarfélög skiptir máli hvort landsáætlun sé enn í gildi eða hvort almenn stefna ráðherra er til staðar. Ákveðin óvissa um framtíðarþróun í úrgangsmálum ríkir vegna þess að þó nokkur markmið úr landsáætlun eru einungis í tillöguformi og engin kostnaðargreining hefur farið fram á áhrifum þeirra. Því eru mikilvæg stefnumótunatriði óljós, t.d. áform um að draga úr urðun úrgangs og hve hratt það á að gerast. Hefur þetta t.d. haft áhrif á gerð svæðisáætlana því sveitarfélögum er ekki í öllum tilfellum ljóst hvort og hvernig þeirra stefna samrýmist stefnumörkun ríkisvaldsins.

2. Svæðisáætlanir sveitarfélaga

Fjallað var um stöðu svæðisáætlana í fyrstu samantektarskýrslu. Lítið hefur breyst á þessu ári. Sambandið hefur útbúið ramma um svæðisáætlun sem sveitarfélög ein eða í sameiningu geta fyllt með gögnum og stefnumarkandi atriðum. Svæðisáætlun sem sett er upp skv. þessum ramma uppfyllir þær kröfur sem gerðar eru til uppsetningar og innihalds svæðisáætlana í frumvarpi til laga um breytingu á úrgangslögum. Reiknað var með að frumvarpið myndi verða samþykkt á Alþingi en til þess hefur ekki komið ennþá. Sambandið stefnir á það að kynna þennan ramma um svæðisáætlun þar sem gera má ráð fyrir að frumvarpið verði samþykkt á árinu 2017.

Svæðisáætlanir hafa öðlast nýtt vægi eftir breytingu úrgangslaga nr. 55/2003 vorið 2014 og útgáfu reglugerðar 969/2014 sem er breyting á reglugerð nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgang. Í reglugerðinni er upptalning á atriðum sem svæðisáætlun á að fjalla um. Sambandið hefur talið ástæðu til að vekja athygli sveitarfélaga á auknu vægi svæðisáætlana. Kynning á nýrri stöðu svæðisáætlana hafði farið fram á árinu 2015 á Vestfjörðum, Austurlandi og Suðurlandi. Á Norðurlandi hafa 18 sveitarfélög samþykkt nýja svæðisáætlun. Þó að sveitarfélög á Suðurlandi, Reykjanesi, Suðvesturlandi og Vesturlandi (alls 33) séu með sameiginlega svæðisáætlun er verið að vinna eftir henni með mismunandi hætti. Það glittir í lausn á meðhöndlun lífræns úrgangs á höfuðborgarsvæðinu með samningi um byggingu gas- og jarðgerðarstöðvar sem á að taka til starfa á árinu 2018 en tekur fyrst og fremst heimilissorp af starfssvæði SORPU og eitthvað af rekstrarúrgangi af sama svæði. Skoða þarf að hve miklu leyti þessi svæðisáætlun þarfnast endurskoðunar vegna nýrra ákvæða um innihald svæðisáætlana í reglugerð nr. 969/2014 um meðhöndlun úrgangs. Það eru því helst sveitarfélög á Vestfjörðum, Norðausturlandi, Austurlandi og Suðurlandi sem þurfa að klára vinnu sína við svæðisáætlun á næstunni.





3. Ráðgjöf til íslenskra sveitarfélaga í loftslagsmálum

Á Íslandi fer áhugi sveitarfélaga á loftslagsmálum ört vaxandi, oftast í tengslum við áætlanir um kolefnisjöfnun. Reykjavíkurborg hefur mótað stefnu um að verða kolefnishlutlaust sveitarfélag árið 2040. Sömuleiðis hefur Akureyrarkaupstaður samþykkt stefnu um að verða kolefnishlutlaust samfélag árið 2030. Tilraunaverkefni hafa verið í gangi í nokkrum sveitarfélögum. Í Sveitarfélaginu Hornafirði hefur tilraunverkefni, sem hófst í samvinnu við Landvernd og Samband íslenskra sveitarfélaga, breyst í stefnu sveitarfélagsins um aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Á kynningarráðstefnu EEA Grants um loftslagsverkefni í Ungverjalandi í september 2016 var fulltrúum íslenskra sveitarfélaga boðin þátttaka. Fulltrúar sambandsins, Akureyrarbæjar og Landverndar fluttu erindi um stöðu loftslagsmála hjá íslenskum sveitarfélögum, um kolefnishlutlausan Akureyrarbæ og um loftslagsmál í Sveitarfélaginu Hornafirði.

Eftir heimsókn tveggja erlendra sérfræðinga um oxun metans á íslenskum urðunarstöðum fyrir úrgang hefur sambandið stuðlað að því að slík oxun yrði rannsökuð nánar. Nemandi í meistaranámi í

umhverfisfræði við Háskóla Íslands var fengin til að vinna að rannsókn á oxun metans á tveimur urðunarstöðum. Oxun metans ef hún er stýrð er möguleiki til að takmarka losun efnisins sem er öflug gróðurhúsalofttegund á urðunarstöðum þar sem söfnun gassins er tæknilegataknilega og efnahagslega mjög áhagkvæm ef ekki útilokuð. Rannsóknir á öðrum urðunarstaðnum, Fíflholti á Mýrum í rekstri Sorpurðunar Vesturlands hafa haldið áfram eftir nemandaverkefninu lauk. Skortur á fjármagni hefur hamlað verkið en vonast er til að með styrk frá ráðuneytinu muni vera hægt að fá úr því skorið á næsta ári hvort og með hvaða hætti oxun metans er vænleg leið til að takmarka losun þess frá urðunarstöðum.

Sambandið mun fljótlega athuga með kynningu á heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna, sbr. umfjöllun um þau hér að neðan. Viðbrögð við loftslagsbreytingum og aðgerðir gegn neikvæðum áhrifum þeirra er liður í mörgum heimsmarkmiðanna.



4. Nauðsynlegar úrbætur í fráveitumálum

Ekki tókst að ljúka endurskoðun fráveitureglugerðar á árinu 2016 en sveitarfélögin kalla eftir því að þeirri vinnu ljúki sem fyrst. Hún er forsenda þess að mörg sveitarfélög geta tekið ákvörðun um nauðsynlegar úrbætur í fráveitumálum.

Sambandið hefur átt samskipti við Umhverfisstofnun vegna skoðunar á nauðsynlegum úrbótum. Stofnunin hefur tekið að sér að raða fráveituframkvæmdum í sveitarfélögum á forgangslista eftir því hve aðkallandi nauðsynlegar fráveituframkvæmdir eru, m.a. út frá gerð viðtaka, nálægð við verndarsvæði, áhrif aukinnar ferðamennsku o.fl. Stofnunin hefur einnig tekið að sér að meta kostnað við þessar framkvæmdir.

5. Miðlun þekkingar um sjálfbærni

Heimsmarkmið SP um sjálfbærni

Heimsmarkmið um sjálfbæra þróun (e. Agenda 2030) voru samþykkt á leiðtogafundi SP í september 2015. Aðalsmerki heimsmarkmiðanna er að þau eru algild (e. universal) og ber öllum þjóðum að vinna skipulega að þeim bæði innanlands og í alþjóðasamstarfi fram til ársins 2030. Markmiðin, sem gilda á tímabilinu 2016-2030, eru 17 talsins en undirmarkmið (e. targets) eru 169.

Sambandið hefur átt fundi með fulltrúum forsætisráðuneytis og utanríkisráðuneytis sem fara með heimsmarkmiðin fyrir hönd ríkisins, um þýðingu og innleiðingu þessara markmiða, þar sem það á við, hjá sveitarfélögum. Einnig verður málið kynnt í óformlegum samstarfshópi fulltrúa sveitarfélaga sem sinnt hafa málefnum sjálfbærni.

Ráðstefna “European Sustainable Cities and Towns”.

Tveir fulltrúar sveitarfélaga, annar þeirra fulltrúi sambandsins sóttu þessa ráðstefnu sem var haldin í lok apríl 2016 í Bilbao, höfuðborgar Baskalands á Spáni. Á ráðstefnunni var samþykkt svokölluð Baskayfirlýsing, stefnumótandi skjal í anda fyrri yfirlýsinga þessarar samkomu, sem var haldin í áttunda skipti. Baskayfirlýsingin tekur mið af heimsmarkmiðum Sameinuðu Þjóðanna þjóðanna (Agenda 2030, sbr. hér að ofan) og stefnir að hröðun umbreytinga á þremur sviðum:

- félags- og menningarlegu (socio-cultural) sviði
- félags- og efnahagslegu (socio-economic) sviði og
- tæknilegu (technological) sviði

6. Áhættumatsviðmið

Á árinu 2016 stofnaði umhverfis- og auðlindaráðuneytið tvær nefndir sem hafa það hlutverk að gera tillögur til ráðherra um hættumatsvið vegna eldgosa annars vegar og flóða hinsvegar. Í báðum nefndum eru tveir fulltrúar sveitarfélaga. Nefndirnar hafa komið saman nokkrum sinnum og haldið hefur verið málþing um áhættumats flóða. Þar var m.a. rætt um hvað telst ásættanleg áhætta og hvernig önnur ríki hafa brugðist við með áætlunum um að draga úr neikvæðum áhrifum flóða.



Önnur skýrsla til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins
© Samband íslenskra sveitarfélaga 2017/06

Borgartúni 30
Pósthólf 8100
128 Reykjavík

Umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir
Ljósmyndir: Ingibjörg Hinriksdóttir og Reykjavíkurborg
Apríl 2017