

Minnisblað

um ábyrgð sveitarstjórna vegna markmiðs um 70% endurnýtingarhlutfall byggingar- og niðurrifsúrgangs

1. Inngangur

Íslensk stjórnvöld settu sér á sínum tíma markmið um 70% endurnýtingarhlutfall byggingar- og niðurrifsúrgangs árið 2020. Markmiðið á rætur í Rammatilskipun Evrópusambandsins um meðhöndlun úrgangs frá 2008 og var innleitt í íslenska lögjöf 2014. Nokkur óvissa virðist ríkja um skyldur íslenskra sveitarfélaga gagnvart þessu markmiði, þ.e. hvort sveitarfélögin beri ábyrgð á að ná 70% endurnýtingarhlutfalli hvert á sínu svæði, eða hvort ábyrgðin feli aðeins í sér að sveitarfélögunum beri að sjá til þess að til staðar sé aðstaða til flokkunar byggingar- og niðurrifsúrgangs, sem stuðli að því að markmiðið náist.

Í svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs ber að gera grein fyrir því hvernig sveitarstjórn hyggst ná markmiðum stefnu um meðhöndlun úrgangs, þ.m.t. ofangreindu markmiði um endurnýtingu byggingar- og niðurrifsúrgangs. Þar sem eindagi markmiðsins er liðinn liggur beint við að gerð sé grein fyrir því í svæðisáætlun hvort markmiðinu hafi verið náð og hvernig sveitarstjórn hyggist bregðast við ef svo reynist ekki vera. Til að hægt sé að gera fullnægjandi grein fyrir þessu er nauðsynlegt að ábyrgð sveitarfélaga gagnvart umræddu markmiði liggji fyrir. Þessu minnisblaði er ætlað að varpa ljósi á það. Minnisblaðið er unnið af Stefáni Gíslasyni, framkvæmdastjóra Umhverfisráðgjafar Íslands ehf. (Environice) fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga.

2. Meginniðurstaða

1. Sveitarstjórnir bera ekki ábyrgð á að markmiði um 70% endurnýtingarhlutfall byggingar- og niðurrifsúrgang verði náð, heldur einungis að á móttöku- og söfnunarstöð sé aðstaða til flokkunar þessa úrgangs, sem stuðlar að því að markmiðið náist. Þetta felur í sér að þar sé aðstaða til að flokka byggingar- og niðurrifsúrgang í spilliefni, timbur, steinefni, málm, gler, plast og gifs.
2. Sveitarstjórn skal ákveða fyrirkomulag söfnunar og getur sett sérstök ákvæði í samþykkt um meðhöndlun úrgangs um skyldu lögaðila til að flokka úrganginn sem um ræðir.
3. Ákvæði um skyldu lögaðila til að flokka byggingar- og niðurrifsúrgang er þegar að finna í byggingarreglugerð og í lögum um meðhöndlun úrgangs.
4. Í byggingarreglugerð kemur fram að úrgangurinn skuli flokkaður með þeim hætti að hann sé hæfur til endurnýtingar áður en honum er skilað á viðurkennda móttökustöð.

Nánar er fjallað um þetta í textanum hér að neðan.

3. Uppruni og innleiðing

Markmiðið um 70% endurnýtingarhlutfall byggingar- og niðurrifsúrgangs á rætur í Rammtilskipun Evrópusambandsins um meðhöndlun úrgangs frá 2008.¹ Í tilskipuninni kemur fram að aðildarríkin skuli sjá til þess að markmiðið náist, en þar er ekki tilgreint hvert sé hlutverk sveitarstjórna (eða annarra staðbundinna stjórnvalda) hvað þetta varðar. Markmiðið er orðað svo í tölulíð 2 í 11. gr. tilskipunarinnar:

Member States shall take the necessary measures designed to achieve the following target[...]: by 2020, the preparing for re-use, recycling and other material recovery, including backfilling operations using waste to substitute other materials, of non-hazardous construction and demolition waste excluding naturally occurring material defined in category 17 05 04 in the list of waste shall be increased to a minimum of 70 % by weight.

Í stuttu máli ber aðildarríkjunum skv. framanskráðu að grípa til nauðsynlegra ráðstafana þannig að árið 2020 verði a.m.k. 70% af byggingar- og niðurrifsúrgangi undirbúin fyrir endurnotkun, komið í endurvinnslu eða aðra efnisendurnýtingu, þ.m.t. fyllingu þar sem efnið kemur í stað annars efnis sem ekki er úrgangur.

Framangreint ákvæði úrgangstilskipunarinnar var innleitt í íslenska löggjöf með breytingum sem gerðar voru 1. nóv. 2014 á reglugerð um meðhöndlun úrgangs, nr. 737/2003. Með þeirri breytingu var eftirfarandi ákvæði felld inn í 13. gr. reglugerðarinnar:

Undirbúningur fyrir endurnotkun, endurvinnslu og aðra endurnýtingu efniviðar, þ.m.t. við fyllingar þar sem úrgangur er notaður í stað annars efniviðar, í tengslum við almennan úrgang frá byggingar- og niðurrifsstarfsemi, annan en náttúrulegan efnivið, skal aukast að lágmarki upp í 70% miðað við þyngd eigi síðar en 2020.

Í stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs, sem birt var í júní 2021 er fjallað stuttlega um umrætt markmið. Þar kemur fram (á bls. 59) að uppfylla beri „markmið um 70% endurnýtingu byggingar- og niðurrifsúrgangs í síðasta lagi árið 2020, sbr. ákvæði reglugerðar um meðhöndlun úrgangs“.² Í stefnunni er ekki fjallað sérstaklega um skiptingu ábyrgðar á því að ná markmiðinu, en í neðanmálgrein á bls. 73 kemur annars vegar fram að ábyrgðin byggi á gildandi lögum og reglugerðum og hins vegar að í stefnunni séu „settar fram aðgerðir sem munu að hluta til breyta ábyrgðarskiptingunni“.

Í töflu á bls. 73 í stefnu ráðherra kemur fram að sveitarstjórnir beri ábyrgð á að ná markmiðinu um 70% endurnýtingarhlutfall byggingar- og niðurrifsúrgangs. Ætla verður að þarna sé um oftúlkun að ræða þar sem engin slík ákvæði um ábyrgð sveitarstjórna er að finna í gildandi lögum og reglugerðum. Í stefnunni eru heldur ekki settar fram aðgerðir sem breyta þessu. Eina aðgerðin í stefnunni sem snýr beint að byggingar- og niðurrifsúrgangi er aðgerð 11 um að komið verði á skyldu til að flokka byggingar- og niðurrifsúrgang.³ Þá felur aðgerð 10 í sér skyldu til að flokka rekstrarúrgang almennt. Báðar þessar aðgerðir voru lögfestar með þeirri breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 sem samþykkt var 25. júní 2021 og tekur í öllum aðalatriðum

¹ DIRECTIVE 2008/98/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098&from=EN>.

² Umhverfis- og auðlindaráðuneytið (2021): *Í átt að hringrásarhagkerfi. Stefna umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsmálum*. https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/UAR_stefnaI_att_ad_hringrasarhagkerfi.pdf.

³ Slík skylda hefur reyndar verið til staðar skv. byggingarreglugerð allt frá setningu reglugerðarinnar 8. febrúar 2012, sjá síðar.

gildi 1. janúar 2023. Með breytingunni var ákvæði um skyldur rekstraraðila í þessu sambandi fellt inn í 10. gr. laganna. Samkvæmt því verður rekstraraðilum skylt frá og með 1. janúar 2023 að flokka rekstrarúrgang og frá sama tíma skal byggingar- og niðurrifsúrgangur flokkaður í a.m.k. eftirfarandi flokka: spilliefni, timbur, steinefni, málm, gler, plast og gifs. Ábyrgð sveitarfélaga í þessu sambandi er ekki tíunduð sérstaklega í lögnum. Hins vegar felur breytingin í sér að skerpt er á hlutverki sveitarfélaga varðandi flokkun úrgangs almenn. Þetta hlutverk endurspeglast í 8. gr. laga nr. 55/2003, sem hljóðar svo með þeim (feitlettruðu) breytingum sem gerðar voru í júní 2021:

Sveitarstjórn skal ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Sveitarstjórn ber ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skal sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu, eftir atvikum í samstarfi við aðrar sveitarstjórnir.

Fyrirkomulag söfnunarinnar skal stuðla að því að markmiðum laga þessara og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra verði náð í sveitarfélaginu, þ.m.t. töluleg markmið um endurvinnslu og endurnýtingu.

Sveitarstjórn setur sérstaka samþykkt um meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu þar sem tilgreind eru atriði um meðhöndlun úrgangs umfram það sem greinir í lögnum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Heimilt er að samþykkt taki til tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Í slíkri samþykkt er heimilt að kveða á um fyrirkomulag sorphirðu, skyldu einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang, stærð, gerð, staðsetningu og merkingu sorphláta og sambærileg atriði. Um gerð og staðfestingu samþykktarinnar fer skv. 25. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Í 13. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 er einnig að finna ákvæði um ábyrgð sveitarfélaga hvað töluleg markmið varðar, (sjá hér að neðan, breytingar 2021 feitlettraðar). Þar kemur hvergi fram að sveitarstjórnir beri ábyrgð á að tölulegum markmiðum fyrir byggingar- og niðurrifsúrgang eða annan rekstrarúrgang (annan en lífrænan) verði náð.

Við meðhöndlun úrgangs skal ná tilteknum tölulegum markmiðum eða viðmiðunum um úrgangsförvarnir, undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu, endurnýtingu og förgun.

Sveitarstjórnir bera ábyrgð á að tölulegum markmiðum sem sett eru um heimilisúrgang og lífrænan úrgang sé náð á þeirra svæði.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um töluleg markmið og viðmiðanir um úrgangsförvarnir, undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu, endurnýtingu og förgun, sbr. 43. gr. Við setningu tölulegra markmiða og viðmiða skal m.a. höfð hliðsjón af kröfum í löggjöf Evrópusambandsins, stefnu um meðhöndlun úrgangs og svæðisáætlunum sveitarfélaga.

Eftirfarandi atriði er meginþættirnir í ábyrgð sveitarstjórna varðandi töluleg markmið um meðhöndlun úrgangs skv. framanskráðu:

1. Sveitarstjórn skal ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu.
2. Sveitarstjórn ber ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs.
3. Sveitarstjórn skal sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu, eftir atvikum í samstarfi við aðrar sveitarstjórnir. Fyrirkomulag söfnunarinnar skal stuðla að því að markmiðum laga um meðhöndlun úrgangs og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra verði náð í sveitarfélaginu, þ.m.t. töluleg markmið um endurvinnslu og endurnýtingu.
4. Sveitarstjórn setur sérstaka samþykkt um meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu þar sem tilgreind eru atriði um meðhöndlun úrgangs umfram það sem greinir í lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim.
5. Í samþykkt um meðhöndlun úrgangs í tilteknu sveitarfélagi er heimilt að kveða á um fyrirkomulag sorphirðu, skyldu einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang, stærð, gerð, staðsetningu og merkingu sorphláta og sambærileg atriði.

6. Sveitarstjórnir bera ábyrgð á að tölulegum markmiðum sem sett eru um heimilisúrgang og lífrænan úrgang sé náð á þeirra svæði.

Hvað byggingar- og niðurrifsúrgang varðar virðist ljóst skv. framanskráðu að sveitarstjórnir beri ekki ábyrgð á að markmiði um 70% endurnýtingarhlutfalli verði náð, heldur einungis að á móttöku- og söfnunarstöð skuli vera aðstaða til flokkunar þessa úrgangs, sem stuðlar að því að markmiðið náist. Þetta felur í sér að þar skuli vera aðstaða til að flokka byggingar- og niðurrifsúrgang í spilliefni, timbur, steinefni, málm, gler, plast og gifs. Þá skal sveitarstjórn ákveða fyrirkomulag söfnunarinnar og getur sett sérstök ákvæði í samþykkt um meðhöndlun úrgangs um skyldu lögaðila til að flokka úrganginn sem um ræðir.

4. Hvar á flokkun að fara fram?

Samkvæmt 10. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 með þeim breytingum sem taka gildi 1. janúar 2023 verður skylt að flokka byggingar- og niðurrifsúrgangur í a.m.k. spilliefni, timbur, steinefni, málm, gler, plast og gifs. Ljóst virðist að flokkunarskyldan liggja hjá byggingaraðilanum, en í lögnum kemur ekki ótvírætt fram hvort flokkunin skuli fara fram á byggingarstað eða hvort nægjanlegt sé að flokka úrganginn þegar komið er með hann á móttöku- og söfnunarstöð á vegum sveitarfélagsins. Ákvæði um þetta er hins vegar að finna í byggingarreglugerð nr. 112/2012, með síðari breytingum. Samkvæmt gr. 15.2.4. í reglugerðinni skal flytja „*allan úrgang vegna framkvæmda við mannvirki til viðurkenndrar móttökustöðvar*“. Þá skal minnst 70% af byggingar- og niðurrifsúrgangi „*flokkaður með þeim hætti að hann sé hæfur til endurnýtingar áður en honum er skilað á viðurkennda móttökustöð*“. Með þessu ákvæði virðist ljóst að flokkunin skuli eiga sér stað á byggingarstað, eða í það minnsta áður en úrganginum er skilað á móttöku- og söfnunarstöð á vegum sveitarfélagsins. Setja má nánari ákvæði um þetta í samþykkt um meðhöndlun úrgangs í viðkomandi sveitarfélagi.

5. Eftirfylgni og viðurlög

Kostnaður vegna uppbyggingar og reksturs aðstöðu á móttökustöð fyrir flokkaðan byggingar- og niðurrifsúrgang lendir eðli málsins samkvæmt á viðkomandi sveitarfélagi. Samkvæmt 23. gr. laga um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum, skulu sveitarfélög innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs. Jafnframt er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir tengda starfsemi sem samræmist markmiðum laganna, svo sem fyrir þróun nýrrar tækni við meðhöndlun úrgangs, rannsóknir, fræðslu og kynningarmál og vegna uppsetningar og reksturs nauðsynlegra innviða. Þetta felur í sér að sveitarfélög eiga að geta fjármagnað bæði uppbyggingu og rekstur umræddrar aðstöðu fyrir flokkaðan byggingar- og niðurrifsúrgang með gjöldum sem innheimt eru af úrgangshöfum. Í 23. gr. laga nr. 55/2003, með síðari breytingum, kemur einnig fram að gjaldið sem um ræðir skuli vera sem næst raunkostnaði við viðkomandi þjónustu. Sveitarfélagi er þó heimilt að færa innheimtu gjalda á milli úrgangsflokka í því skyni að stuðla að markmiðum laganna. Samkvæmt þessu er sveitarstjórn heimilt að haga gjaldtöku á söfnunar- og móttökustöð þannig að gjald fyrir blandaðan byggingar- og niðurrifsúrgang standi að einhverju eða öllu leyti undir kostnaði við móttöku á byggingar- og niðurrifsúrgangi sem flokkaður hefur verið í þá sjö flokka sem tilgreindir eru í 10. gr. laganna

Þrátt fyrir framangreind ákvæði getur fræðilega séð komið upp sú staða að aðstaða sem sveitarfélag hefur byggt upp til móttöku á byggingar- og niðurrifsúrgangi sé ekki nýtt, heldur finni úrgangshafarnir aðrar og ódýrari leiðir til afsetningar úrgangsins. Í byggingarreglugerð og í lögum um meðhöndlun úrgangs er hins vegar að finna nokkur úrræði fyrir sveitarfélög í slíkum tilvikum:

1. Byggingarleyfi frá byggingarfulltrúa felur m.a. í sér heimild til að hefja framkvæmdir að uppfylltum skilyrðum byggingarreglugerðar og laga um mannvirki.⁴ Til frekari áréttingar getur byggingarfulltrúi tilgreint sérstaklega í byggingarleyfi að byggingaraðili skuli uppfylla skilyrði 15. gr. byggingarreglugerðar um meðhöndlun byggingar- og niðurrifsúrgangs.
2. Ákvæði greinar 2.9 í byggingarreglugerð um þvingunarúrræði og viðbrögð við brotum virðast geta átt við um meðhöndlun byggingar- og niðurrifsúrgangs, þó að það sé ekki tiltekið sérstaklega í greininni. Skv. grein 2.9 er Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) og byggingarfulltrúa „heimilt að beita dagsektum allt að 500.000 kr. til að knýja menn til þeirra verka sem þau skulu hlutast til um samkvæmt lögum um mannvirki eða reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim, eða láta af ólögættu atferli“. Þá geta byggingarfulltrúi og HMS „látið vinna verk, sem þau hafa lagt fyrir að unnið skyldi, á kostnað þess sem vanrækt hefur að vinna verkið“. Í leiðbeiningum HMS um framkvæmd þessarar greinar⁵ er ekki tilgreint sérstaklega hvort ákvæði greinarinnar eigi við um meðhöndlun úrgangs, en eðlilegt er þó að álíta að svo sé, sérstaklega ef meðhöndlun úrgangs er sérstaklega tilgreind í byggingarleyfi.
3. Skylda byggingaraðila til að flokka byggingar- og niðurrifsúrgang (í spilliefni, timbur, steinefni, mál, gler, plast og gifs) er ótvíræð í 10. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 með þeim breytingum sem taka gildi 1. janúar nk. Þar kemur einnig fram að flokkunin skuli vera í samræmi við 1. mgr. 11. gr., sem þýðir m.a. að flokkunin skuli stuðla að undirbúningi fyrir endurnotkun og endurvinnslu. Þetta ákvæði styður þá kröfu að úrgangurinn sé flokkaður á byggingarstað, þannig að úrgangsflokkum sé haldið aðskildum frá upphafi.
4. Í samþykkt um meðhöndlun úrgangs er sveitarstjórn m.a. heimilt að kveða á um skyldu lögaðila til að flokka úrgang, stærð, gerð, staðsetningu og merkingu sorpílata og sambærileg atriði. Skv. þessu ætti sveitarstjórn að geta látið samþykktina ná til skyldunnar til að flokka byggingar- og niðurrifsúrgang á byggingarstað, jafnvel með nánari útfærslu en lög og reglugerðir segja til um.
5. Skv. 68. gr. laga nr. 55/2003 varða brot gegn ákvæðum laganna, reglugerðum settum samkvæmt þeim og samþykktum sveitarfélaga sektum, hvort sem þau eru framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi.

6. Ábending um efnisendurvinnslu

Ástæða er til að benda sérstaklega á að í ákvæðinu um 70% endurnýtingarhlutfall felst krafa um efnisendurnýtingu. Þetta endurspeglast bæði í texta Evróputilskipunarinnar þar sem talað er um „re-use, recycling and other material recovery“ og í reglugerð nr. 737/2003, með síðari breytingum þar sem talað er um „endurnotkun, endurvinnslu og aðra endurnýtingu efniviðar“. Brennsla til orkuvinnslu telst þar af leiðandi ekki til meðhöndlunarleiða sem færar eru til að ná markmiðinu.

7. Ábending um stöðu Íslands

Í stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs kemur fram að endurnýtingarhlutfall byggingar- og niðurrifsúrgangs hafi verið 83% árið 2019. Uppistaðan í þessum úrgangsflokki er að öllum líkindum litað timbur, málmar, og óvirkur úrgangur á borð við steypu, múrsteina, flísar, keramik og gler. Málmunum er í flestum tilvikum komið til endurvinnslu. Hins vegar er óvirkur úrgangur alla jafna urðaður, annað hvort á urðunarstöðum fyrir almennan úrgang eða á sérstököm urðunarstöðum fyrir óvirkan úrgang, eða þá að honum er ekið á jarðvegstippa og notaður þar til

⁴ Sbr. tl. 19 í gr. 1.2.1 í Byggingarreglugerð nr. 112/2012, með síðari breytingum.

⁵ Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (2020): *Aðgerðir til að knýja fram úrbætur*.

<https://byggingarreglugerd.kreatives.is/wp-content/uploads/2022/04/292-adgerdir-til-ad-knyja-fram-urbaetur-13.pdf>.

landmótunar. Litað timbur er gjarnan kurlað og notað til einhvers konar landmótunar, þ.m.t. sem yfirlag á urðunarstaði.

Fljótt á litið virðist aðeins lítill hluti þess úrgangs sem notaður er til landmótunar uppfylla það skilyrði að koma í staðinn fyrir efni sem er ekki úrgangsefni, henta í áðurnefndum tilgangi og takmarkast við það magn sem er nauðsynlegt til að ná þessum tilgangi, en þetta skilyrði þarf að vera uppfyllt til að ráðstöfun úrgangsins teljist endurnýting í skilningi laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003, með þeim breytingum sem taka gildi 1. janúar 2023. Þvert á móti virðist landmótunin oft hafa þann upphaflega tilgang að losna við úrganginn.

Þegar ráðstöfun byggingar- og niðurrifsúrgangs héraendis er skoðuð ofan í kjölinn virðist augljóst að endurnýtingarhlutfall byggingar- og niðurrifsúrgangs sé verulega ofreiknað í þeim gögnum sem vísað er til í stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs.

Tekið saman 4. nóvember 2022
Stefán Gíslason
Environice