

## Svar

### umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra við fyrirspurn frá Bjarkeyju Olsen Gunnarsdóttur um flokkun úrgangs og urðun.

1. *Hver er staða undirbúnings meðal sveitarfélaga vegna innleiðingar breytinga samkvæmt lögum nr. 103/2021 er kveða m.a. skýrt á um skyldu einstaklinga og lögaðila til flokkunar heimilisúrgangs og eiga að taka gildi 1. janúar 2023?*

Ráðuneytið hefur, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og eftir atvikum Umhverfisstofnun, staðið fyrir verkefnum sem miða að því að kynna breytingarnar fyrir sveitarfélögum og undirbúa þau undir þær. Af þessum verkefnum er helst að nefna sérstaka handbók um framkvæmd úrgangsstjórnunar sem gefin var út í júní sl. og vinnustofur sem haldnar voru á fyrri hluta þessa árs undir yfirskriftinni Samtaka um hringrásarhagkerfi og lögðu áherslu á svæðisáætlanir sveitarfélaga, innkaup við úrgangsstjórnun sveitarfélaga og innheimtu sveitarfélaga á raunkostnaði fyrir meðhöndlun úrgangs. Jafnframt hafði ráðuneytið frumkvæði að gerð skýrslu með greiningu á mismunandi útfærslum á slíkri innheimtu. Auk þessa hefur ráðuneytið um rúmlega árs skeið fundað reglulega með Sambandi íslenskra sveitarfélaga til að undirbúa breytingarnar. Enn fremur er ráðuneytið í samstarfi við landshlutasamtök sveitarfélaga um ýmis verkefni sem stuðla m.a. að innleiðingu hringrásarhagkerfis, á grundvelli byggðaáætlunar.

Samband íslenskra sveitarfélaga stóð fyrir könnun í júní–ágúst sl. meðal sveitarfélaga til að athuga hversu langt þau eru komin við að innleiða þær breytingar sem þarf að gera til að tryggja framkvæmd laga nr. 103/2021, auk þess að athuga stöðu á vinnu við gerð nýrra svæðisáætlana. Könnunin var send öllum 64 sveitarfélögum í landinu og bárust svör frá 44 þeirra. Svörun reyndist því 69%.

Í svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs felst stefnumótun sveitarstjórnar í málaflokknum til 12 ára í senn og er áætlunin hugsuð sem eitt meginstjórn tækja sveitarstjórnar í málaflokknum. Samkvæmt könnuninni er ný svæðisáætlun tilbúin til samþykktar sveitarstjórnar hjá 17% þeirra sveitarfélaga sem svöruðu og 57% þeirra eru með nýja svæðisáætlun í undirbúningi eða vinnslu. Af sveitarfélögum áætla 81% að ný svæðisáætlun verði gefin út fyrir lok þessa árs og 91% vinnur að líkindum sameiginlega svæðisáætlun með öðrum sveitarfélögum. Að sama skapi eru samþykktir um meðhöndlun úrgangs, sem sveitarstjórnnum ber að setja, mikilvægt stjórn tæki í málaflokknum. Af þeim sveitarfélögum sem svöruðu könnuninni hafa 2% lokið endurskoðun á samþykktum til að styðja við innleiðingu hringrásarhagkerfis, 73% eru með endurskoðun í undirbúningi eða vinnslu en hjá 20% er endurskoðun ekki hafin.

Þegar kemur að sérstakri söfnun úrgangsflokka við heimili eru 70% þeirra sveitarfélaga sem svöruðu komin með söfnun á lífúrgangi (matar- og eldhúsúrgangi og garðaúrgangi) í sérstakt ílát innan lóðar. Þegar horft er til sérstakrar söfnunar á plasti annars vegar og pappír og pappa hins vegar eru sveitarfélögin komin skemmra á veg. Rúm 32% safna plasti í sérstakt ílát og 7% safna pappír og pappa í sérstakt ílát. Mjög algengt er að sveitarfélög safni enn plasti, pappír og pappa saman eða jafnvel þessum tveimur úrgangsflokkum ásamt öðru endur-

vinnsluefni í sama ílát. Sjaldgæft er að gleri, málmum og textíl sé safnað í sérstök ílát við heimili en lögin heimila sérstaka söfnun þessara úrgangsflokka í grenndargáma. Þriðjungur þeirra sveitarfélaga sem svöruðu hefur ekki grenndarstöð. Á þeim grenndarstöðvum sem eru til staðar er algengast að söfnun fari fram á plasti, málmum, pappír og pappa og gleri. Um helmingi færri sveitarfélög safna textíl á grenndarstöðvum en framangreindum flokkum. Sérstök söfnun á spilliefnum í nærumhverfi íbúa fer fram í tæplega 63% sveitarfélaganna. Könnunin dregur fram að 30% þeirra sem svöruðu telja líklegt og 49% mjög líklegt að viðkomandi sveitarfélag óski eftir undanþágu frá ákvæðum um sérstaka söfnun í þéttbýli. Ráðuneytið telur þetta vera til marks um að stór hluti sveitarfélaga telur sig ekki geta uppfyllt umrædd ákvæði laganna frá áramótum.

Sveitarfélög virðast hlynnt samræmdu fyrirkomulagi á flokkun úrgangs yfir landið og er það í samræmi við ákall almennings sem ráðuneytið hefur skynjað um nokkurt skeið. Af þeim sveitarfélögum sem svöruðu könnuninni reyndust 93% hlynnt samræmdri flokkun og tæp 84% telja að aukin samvinna sveitarfélaga í málaflokknum skapi aukna hagræðingu. Einungis 2% voru andsnúin samræmdri flokkun. Fyrir liggur að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu, þar sem líklega um 60–70% af öllum heimilisúrgangi fellur til, hafa ákveðið að samræma úrgangsflokkun. Af þeim sveitarfélögum sem svöruðu könnuninni hefur helmingur þegar hafið innleiðingu samræmdra merkinga, sbr. ákvæði laga nr. 103/2021. Fræðsla og upplýsingagiöf eru einnig meðal þeirra verkefna sem sveitarfélögin nefndu helst varðandi mögulegt samstarf.

Könnunin sýnir að plast, pappír og pappi og lífrænn úrgangur sem safnað er sérstaklega er sendur til endurvinnslu. Rúm 16% sveitarfélaganna sem svöruðu eru með jarðgerðarstöð. Algengast er að blandaður úrgangur fari í urðun. Könnunin sýnir jafnframt að sveitarfélög nýta sér almennt þjónustu einkaaðila sem starfa á þessum markaði en 73% þeirra sem svöruðu hafa boðið út hirðu úrgangs á síðastliðnum áratug. Algengast er að sveitarfélögin hafi boðið út söfnun við heimili og flutning á úrgangi og nokkuð er um að þau hafi boðið út rekstur á móttökustöð eða grenndarstöð, fræðslu og kynningu.

Þegar kemur að því að innleiða innheimtu á raunkostnaði við meðhöndlun úrgangs er útlit fyrir að minni hluti sveitarfélaga verði tilbúinn um áramótin. Samkvæmt könnuninni telja 14% það líklegt eða mjög líklegt en 65% telja það ólíklegt eða mjög ólíklegt. Í samstarfi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga er unnið að tæknilegum breytingum á álagningarkerfi fasteignagjalda til að gera sveitarfélögum kleift að nýta það til álagningar raunkostnaðar fyrir meðhöndlun úrgangs. Sveitarfélögin Grímsnes- og Grafningshreppur og Ísafjarðarbær taka þátt og vinna nú að hraðri innleiðingu. Talið er að innleiða meggi kerfið í öllum sveitarfélögum á tíu vikum, nú þegar álagningarkerfið er tilbúið og forðæmi liggja fyrir. Samkvæmt könnuninni er undirbúningur vegna nýrrar gjaldskrár hafinn eða í vinnslu í 64% sveitarfélaganna en ekki hafinn í 33%.

Sveitarfélög virðast almennt hafa fáa starfsmenn í vinnu tengdri úrgangsstjórnun. Af þeim sem svöruðu könnuninni eru 30% ekki með nein stöðugildi, 47% með 1–2 stöðugildi og 23% með þrjú eða fleiri. Ekki er að finna skýrt mynstur í svörum sveitarfélaganna við könnuninni með tilliti til stærðar þeirra. Það bendir því ekkert til þess að fámenn sveitarfélög séu almennt skemmra á veg komin við innleiðingu breytinganna en fjölmenn sveitarfélög, svo dæmi sé tekið. Þekkt er að kostnaður við meðhöndlun úrgangs á hvern íbúa er umtalsvert hærri í fámennum sveitarfélögum en fjölmönnum. Í undirbúningi er að endurtaka könnunina meðal sveitarfélaga á næstunni.

2. Hvert er árlegt magn sorps sem fór í urðun fyrir og eftir að flokkunarkerfi var tekið upp á hverjum stað? Svar óskast sundurliðað eftir sveitarfélögum og urðunarstöðum frá árinu 2005.

Ráðuneytið aflaði upplýsinga hjá Umhverfisstofnun sem hefur lögbundið hlutverk við öflun, úrvinnslu, geymslu og miðlun upplýsinga um tegundir, magn, uppruna og ráðstöfun úrgangs sem fellur til á Íslandi. Eftirfarandi tafla sýnir þróun á magni heimilisérgangs sem var urðað á tímabilinu 2015–2020, sundurliðað eftir urðunarstöðum. Gögn fyrir árið 2020 eru nýjustu aðgengilegu upplýsingarnar. Ástæðan fyrir því að upphaf gagnaraðarinnar miðast við árið 2015 er sú að þá tók Umhverfisstofnun upp rafræna gagnagátt fyrir úrgangsgögn. Eldri gögn liggja fyrir hjá stofnuninni en þau eru ekki jafn aðgengileg og kalla á sérstaka úrvinnslu. Hafa þarf í huga að skyldur Umhverfisstofnunar felast að meginstefnu til í að vinna og birta gögn yfir úrgang á landsvísi. Samkvæmt stofnuninni er blandaður heimilisérgangur langstærsti hluti þess heimilisérgangs sem endar í urðun. Vakin er athygli á að sumir urðunarstaðanna í eftirfarandi töflu þjónusta fleiri en eitt sveitarfélag.

**Magn urðaðs heimilisérgangs á urðunarstöðum á hverju ári tímabilið 2015–2020. Magnið er í tonnum.**

**Jafnframt er sýnt hlutfall þess heimilisérgangs sem fór til urðunar.**

Urðunarstaður	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Álfsnes, Reykjavík	97.295	105.489	120.679	123.207	106.043	85.016
Bakkafjörður, Langanesbyggð	-	-	87	178	63	68
Bjarnhólar, Borgarbyggð	95	-	-	-	-	-
Brandsbalar, Múlaþing	51	131	26	26	23	-
Búðaröxl, Vopnafjarðarhreppur	169	511	261	194	191	228
Fiflholt, Borgarbyggð	8.391	9.168	10.304	15.407	17.078	12.898
Heydalamelar, Fjarðabyggð	52	47	84	95	-	-
Laugardalur, Norðurþing	160	276	56	45	1.012	222
Skeljavík, Strandabyggð	304	297	308	239	266	250
Skógasandur, Rangárþing	260	112	120	52	107	117
Stekkjarkvík, Húnabyggð	4.730	5.800	6.856	4.613	4.467	4.870
Stjórnarsandur, Skaftárhreppur	160	159	161	160	157	123
Syðri-Fjörður, Hornafjörður	1.480	1.560	1.756	289	453	436
Tjarnarland, Múlaþing	340	341	331	2.058	802	1.035
Uxafótarlækur, Mýrdalshreppur	-	-	-	537	107	-
Þernunes, Fjarðabyggð	1.827	2.010	1.713	475	833	1.906
Ögur, Stykkishólmsbær	-	-	22	-	-	-
<b>Samtals</b>	<b>115.314</b>	<b>125.901</b>	<b>142.761</b>	<b>147.577</b>	<b>131.603</b>	<b>107.169</b>
Hlutfall heimilisérgangs sem fór til urðunar	59%	57%	63%	60%	53%	48%

Upplýsingar sem Umhverfisstofnun býr yfir um úrgang sem féll til á árunum 2005–2017 taka til landsins í heild en ekki til einstakra sveitarfélaga. Í kjölfar breytinga sem gerðar voru árið 2017 á 19. gr. laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, hóf stofnunin að safna upplýsingum um uppruna úrgangs niður á sveitarfélög og atvinnugreinaflokk, til viðbótar við upplýsingar um tegundir, magn og ráðstöfun. Gögn um úrgang, sem borist hafa Umhverfisstofnun eftir að þessar breytingar voru gerðar, benda þó til þess að þrátt fyrir góðan vilja sé upprunaskráning úrgangs oft ónákvæm og óáreiðanleg. Að hluta til má líklega rekja það til þess

að úrgangur skiptir jafnan um hendur, jafnvel oft, frá því að hann fellur til og þar til hann hefur fengið lokameðhöndlun. Stofnunin telur því skiptingu fyrirbyggjandi gagna niður á sveitarfélög ekki áreiðanlega. Stofnunin vinnur nú markvisst að úrbótum á upprunaskráningu úrgangs, m.a. til að afla áreiðanlegri gagna niður á einstök sveitarfélög.

Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að upplýsingum um hvenær einstök sveitarfélög tóku upp flokkunarkerfi sé safnað sérstaklega eða að haldið sé utan um slíkar upplýsingar með miðlægum hætti. Í því sambandi má jafnframt benda á að aukin flokkun á úrgangi er oft tekin upp í skrefum og því getur reynst vandasamt að skilgreina nákvæmlega þann tímapunkt þegar flokkunarkerfi var innleitt. Líklega eru það helst sveitarfélögin sjálf sem hafa upplýsingar um hvenær þau hafa gert breytingar á flokkunarkerfum sínum og hvaða svæðisbundnu áhrif þær breytingar hafa haft.

*3. Hvernig er flokkun heimilisúrgangs háttað eftir sveitarfélögum með tilliti til fjölda flokkunartunna og þess hvort einhver þeirra flokki ekki úrgang?*

Eins og fram kemur í svari við 2. tölul. fyrirspurnar er ráðuneytinu ekki kunnugt um að haldið sé utan um upplýsingar um flokkunarkerfi sveitarfélaga með miðlægum hætti. Upplýsinganna þarf líklegast að afla frá hverju og einu sveitarfélagi fyrir sig, svo sem í svæðisáætlunum sveitarstjórna um meðhöndlun úrgangs. Hins vegar er áhugi fyrir því að gera úrbætur hvað þetta varðar, hefja söfnun þessara upplýsinga með reglubundnum hætti og birta þær á vefnum, sem lið í að auka miðlun upplýsinga og gegnsæi málaflokksins.

*4. Kemur til álita af hálfu ráðherra að fresta gildistöku framangreindra laga í ljósi þess að í greinargerð frumvarps til laganna segir að gefið verði nægjanlegt svigrúm til að undirbúa og innleiða þær breytingar sem frumvarpið hefur í för með sér?*

Lagabreytingarnar sem um ræðir áttu sér nokkurn aðdraganda. Fyrst má nefna að tilefni lagasetningarinnar var innleiðing fjögurra tilskipana Evrópusambandsins (ESB) frá árunum 2018 og 2019. Varðandi ákvæði um sérstaka söfnun á heimilisúrgangi er um að ræða innleiðingu á tilskipun frá 2018. Áform um lagasetninguna, mat á áhrifum og frumvarp til laga voru fyrst kynnt í samráðsgátt síðari hluta árs 2019. Í fyrstu var lagt til að gildistaka laganna yrði 1. júlí 2021 en í ljósi ábendinga um að það væri nokkuð bratt varð niðurstaðan að gildistaka yrði 1. janúar 2023, sem fól þá í sér u.þ.b. eitt og hálf ár til undirbúnings og innleiðingar þeirra breytinga sem löginn hefðu í för með sér.

Í öðru lagi er vakin athygli á að í núgildandi lögum um meðhöndlun úrgangs er að finna ákvæði um sérstaka söfnun úrgangs til að stuðla að endurvinnslu og endurnýtingu, sbr. 10. og 11. gr. laganna sem komu inn í löginn með lögum nr. 63/2014. Síðar sama ár var tölulegt markmið um 50% endurvinnslu heimilisúrgangs eigi síðar en 2020 bundið í reglugerð nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs. Þótt breytingarnar sem felast í lögum nr. 103/2021 séu umfangsmiklar fyrir mörg sveitarfélög þá er ekki um algert nýmæli að ræða.

Í þriðja lagi er mikilvægt að minnst á þau sveitarfélög sem þegar höfðu tekið upp sérstaka söfnun heimilisúrgangs áður en lög nr. 103/2021 voru samþykkt, jafnvel fyrir talsverðu síðan. Um það eru allmörg dæmi. Eitt þeirra er Stykkishólmsbær sem tók fyrir um 15 árum upp sérstaka söfnun við heimili sem uppfyllir ákvæði laga nr. 103/2021. Markmið verkefnisins var minnka urðun um 60–70%. Því var náð strax á fyrsta ári verkefnisins þegar 68% heimilisúrgangs fór í endurvinnslu og 32% í urðun. Árangur sem þessi er vel viðunandi enn um þessar mundir en ef horft er til tölulegra markmiða sem ESB hefur sett og taka gildi árið 2035 er ljóst að ná þarf enn betri árangri, einkum við að draga úr urðun heimilisúrgangs.

Þær tilskipanir sem innleiddar eru með lögum nr. 103/2021 hafa allar verið teknar upp í EES-samninginn. Ef athuga ætti möguleika á að fresta gildistöku laganna þyrfti því að huga að skyldum Íslands á grundvelli þessara tilskipana. Samkvæmt ákvæðum þeirra er ekki svigrúm til að fresta gildistöku ákvæða um sérstaka söfnun á pappír og pappa, málmum, plasti og gleri. Hins vegar er svigrúm, að teknu tilliti til ákvæða tilskipunar (ESB) 2018/851, til að fresta sérstakri söfnun lífúrgangs til loka árs 2023 og sérstakri söfnun textíls og spilliefna til 1. janúar 2025. Ráðuneytið mælir aftur á móti ekki með að sérstakri söfnun lífúrgangs verði frestað þar sem það er mikilvægt loftslagsmál að draga úr urðun lífræns úrgangs. Langstærstur hluti beinnar losunar gróðurhúsalofttegunda frá meðhöndlun úrgangs á Íslandi er vegna urðunar lífræns úrgangs. Jafnframt er mikilvægt að horfa til fyrrnefnds tölulegs markmiðs sem tekið hefur gildi um að endurvinna að lágmarki 50% af heimilisúrgangi sem fellur til. Eins og áður segir þar að ná þessu markmiði eigi síðar en árið 2020 en endurvinnsluhlutfallið reyndist hins vegar aðeins vera 26% á landsvísi það ár. Reynslan hefur sýnt að hlutur lífúrgangs af heimilisúrgangi er jafnan mjög stór, eða u.þ.b. helmingur. Lífúrgangur er því sá úrgangsflokkur sem skilar hvað mestum árangri með tilliti til heildarendurvinnslu heimilisúrgangs ef honum er safnað sérstaklega og hann endurunninn. Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að skoða frestun á gildistöku sérstakrar söfnunar á textíl og spilliefnum þar sem lög nr. 103/2021 heimila að söfnunin fari fram með grenndargámum annars vegar og í nærumhverfi íbúa hins vegar, þ.e. lögin gera ekki kröfu um sérstaka söfnun þessara tveggja úrgangsflokka innan lóðar íbúðarhúsa og lögaðila.

Eftir því sem ráðuneytið best þekkir vinna sveitarfélög nú markvisst að því að innleiða ákvæði um sérstaka söfnun og lög nr. 103/2021, þótt öllum megi vera ljóst að mörg sveitarfélög þurfi að hraða frekar innleiðingu eins og kostur er til að uppfylla lögin. Um mikilvægt framfara- og loftslagsmál er að ræða og hætta er á að skriðþungi við innleiðinguna tapist ef gildistöku verður frestað að einhverju marki. Ráðuneytið er í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga við undirbúning verkefna sem hægt er að ráðast í á næstu vikum og mánuðum og stutt gætu enn frekar við sveitarfélögin við innleiðinguna.