



Meðhöndlun heimilisúrgangs

Mars 2016

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur.....	8
2 Lagaumhverfi og stjórnun.....	9
2.1 Skilgreining úrgangs og meginmarkmið stjórnvalda	9
2.2 Yfirstjórn, stefnumótun og aðgerðir	9
2.2.1 Umhverfisstofnun.....	10
2.2.2 Landsáætlun/stefnur um meðhöndlun úrgangs og úrgangsforvarnir.....	12
2.2.3 Úrvinnslugjald	15
2.3 Sveitarfélög	15
2.3.1 Stefnumótun Sambands íslenskra sveitarfélaga.....	16
2.3.2 Svæðisáætlanir sveitarfélaga.....	17
2.3.3 Samþykktir sveitarfélaga	18
2.4 Óskýr ábyrgðarmörk.....	18
3 Meðhöndlun heimilisúrgangs.....	19
3.1 Þróun heimilisúrgangs 2009–13.....	19
3.2 Samanburður við Norðurlönd	20
3.3 Könnun Ríkisendurskoðunar á meðhöndlun heimilisúrgangs	21
3.4 Söfnun pappa, pappírs og plasts	23
3.5 Matarsóun	25
3.6 Áhugi sveitarfélaga á samræmdri flokkun	26
4 Upplýsingagjöf til almennings.....	28

Niðurstöður og ábendingar

Mál sem varða úrgang fá stöðugt meira vægi hér á landi, m.a. vegna síaukinna kvaða um viðeigandi meðhöndlun hans. Þetta á einnig við um þann flokk úrgangs sem er skilgreindur sem heimilisérgangur. Undir hann falla matarleifar, pappír, pappi, plast, garðaúrgangur, gler, timbur og málmar, óháð því hvort þetta kemur frá heimilum eða rekstraraðilum. Undanfarin ár hefur slíkur úrgangur verið um 21% alls úrgangs hér á landi. Í samræmi við lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs með síðari breytingum hafa stjórnvöld lagt áherslu á að draga úr myndun úrgangs og auka endurnýtingu þess úrgangs sem til fellur, m.a. með því að leggja skilagjald á drykkjarumbúðir og bifreiðar. Jafnframt hafa þau minnt á ábyrgð neytenda. Þessar aðgerðir hafa borið nokkurn árangur, m.a. hefur endurvinnsla heimilisérgangs aukist og dregið úr urðun lífbrjótanlegs úrgangs.

Þrátt fyrir þann árangur sem náðst hefur í meðhöndlun úrgangs á síðustu árum vantar enn nokkuð upp á að Íslendingar standist að öllu leyti samanburð við þær þjóðir í Evrópu sem lengst hafa náð á þessu sviði. Urðun heimilisérgangs er t.d. mun meiri hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum. Á móti er sorpbrennsla mun minni. Eins virðist magn heimilisérgangs á mann vera með minnsta móti.

Aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu hefur haft mótandi áhrif á stefnu íslenskra stjórnvalda og löggjöf á sviði úrgangsmála. Hér ber sérstaklega að geta rammatilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2008/98/EB um úrgang þar sem m.a. eru birt tímasett og mælanleg markmið um söfnun tiltekinna úrgangsflokka, endurnýtingu þeirra og endurvinnslu. Þessi tilskipun hefur þegar verið innleidd hér á landi. Einnig er ljóst að fyrirhugaðar breytingar á regluverki ESB sem varða svokallað hringrásarhagkerfi verða innleiddar hér á landi í samræmi við EES-samninginn. Markmið þess hagkerfis er m.a. að stuðla að framleiðslu og nýtingu umhverfisvænnar vöru og endurvinnslu og endurnýtingu hluta. Á þann hátt verði ekki aðeins leitast við að nýta orku og aðföng á sjálfbæran hátt heldur einnig að draga úr myndun úrgangs.

Samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/98/EB um úrgang eru aðildarríki m.a. hvött til að huga að því að draga úr matarúrgangi. Í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 2011 er einnig hvatt til þess að árið 2020 verði helmingi minna af neysluhæfum mat hent en árið 2011. Hér á landi er unnið að ýmsum verkefnum sem eiga að sporna gegn soun á mat en ekki eru til áreiðanlegar tölur um slíka soun.

Umhverfis- og auðlindaráðherra fer með yfirstjórn úrgangsmála, vinnur að löggjöf um málaflökkinn, setur reglugerðir og gefur út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs. Umhverfisstofnun hefur eftirlit með framkvæmd laganna, veitir starfsleyfi fyrir söfnunar- og móttökustöðvar og förgunarstaði úrgangs auk þess að halda utan um upplýsingar um magn úrgangs og vinna tillögu að stefnu um meðhöndlun úrgangs og úrgangsforvarnir í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagsmunaaðila. Þá á stofnunin að

Áhersla lögð á að draga úr úrgangsmyndun og auka endurvinnslu

Urðun heimilisérgangs enn mikil hér á landi

Tilskipanir Evrópusambandsins hafa mótandi áhrif

Reynt að sporna gegn matarsoun

Leggja þarf áherslu á að upplýsa og fræða almenning

upplýsa stjórnvöld og sjá um gerð almenns fræðsluefnis og upplýsa og fræða almenning í samvinnu við sveitarfélög, Úrvinnslusjóð o.fl. Þeim þætti í starfsemi stofnunarinnar hefur ekki verið sinnt sem skyldi. Ástæðan er sú að engir fjármunir hafa fylgt verkefninu. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að bæta úr þessu.

Almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs skortir

Stjórnvöld hafa í tvígang birt landsáætlanir um meðhöndlun úrgangs. Sú síðari tók til árána 2013–24 og voru þar sett fram markmið og tilgreindir mælikvarðar til að meta árangur aðgerða. Árið 2014 var gerð breyting á lögum um meðhöndlun úrgangs (lög nr. 63/2014) og tilheyrandi reglugerðum og er nú ekki lengur talað um landsáætlun um meðhöndlun úrgangs heldur um almenna stefnu í málaflokknum. Sú stefna liggur ekki fyrir (mars 2016) og engin beiðni hefur borist Umhverfisstofnun um að vinna að undirbúningi hennar. Meðan svo er gildir landsáætlun. Lagabreytingin boðaði einnig að gefin yrði út almenn stefna um úrgangsforvarnir til tólf ára í senn sem skyldi gilda fyrir landið allt. Sú stefna er frágengin og var birt á heimasíðu ráðuneytisins 22. janúar 2016. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að stjórnvöld móti sem fyrst almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs.

Samræma þarf fyrirkomulag við meðhöndlun úrgangs

Sveitarfélög hafa umsjón með meðhöndlun úrgangs. Sveitarstjórnir ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi og eru ábyrg fyrir flutningi heimilisúrgangs á móttöku- og söfnunarstöðvar sem einnig eru á þeirra ábyrgð. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna hafa eftirlit með meðhöndlun úrgangsins, þ.e. flokkun heimilis- og rekstrarúrgangs og úrgangs frá fyrirtækjum sem þær veita starfsleyfi. Framkvæmd og fyrirkomulag söfnunar, móttöku og annarrar meðhöndlunar úrgangs eru mismunandi eftir sveitarfélögum og sorpsamlögum. Ríkisendurskoðun telur æskilegt að þessir þættir verði samræmdir að því marki sem það er mögulegt. Eins hefur borið á núningi milli sveitarfélaga og atvinnulífsins sem mikilvægt er að eyða.

Erfitt að meta árangur aðgerða

Sveitarstjórnir eiga hver og ein eða fleiri sameiginlega (byggðasamlög, sorpsamlög) að semja og staðfesta svæðisáætlanir til 12 ára fyrir viðkomandi svæði. Slíkar áætlanir skulu fylgja stefnu um meðhöndlun úrgangs og stefnu um úrgangsforvarnir og þar skal gera grein fyrir hvernig markmiðum stefnanna skuli náð. Flest sveitarfélög eru aðilar að slíkum áætlunum, þ.e. 63 af 74 (nóvember 2015), og í þeim búa yfir 90% íbúa landsins. Vísbendingar eru um að svæðisáætlanir séu ekki það stjórnþæki sem þeim er ætlað að vera enda eru þær yfirleitt ekki aðgerðaáætlanir. Þar hafa sjaldnast verið settir mælikvarðar eða útfærðar áætlanir sem stuðla að minni urðun og aukinni endurnýtingu þrátt fyrir kröfur þar að lútandi. Eftirfylgni er engin, hvorki með því að svæðisáætlanir séu gerðar né að þeim sé fylgt. Ekki er heldur kveðið á um slíkt í lögum. Þá hafa sveitarfélög og sorpsamlög ekki samræmdar aðferðir við skráningu úrgangs. Upplýsingar um úrgang og meðhöndlun hans eru því ekki áreiðanlegar. Fyrir bragðið er erfitt að meta árangur aðgerða og hvort markmið hafi náðst. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að úr þessu sé bætt.

Grá svæði í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga

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 landsvísu.

Ábendingar til umhverfis- og auðlindaráðuneytis

1. Ljúka þarf stefnumótun um meðhöndlun úrgangs

Ríkisendurskoðun hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að ljúka hið fyrsta gerð almennrar stefnu um meðhöndlun úrgangs sem gildi fyrir landið allt. Sú stefna felir m.a. í sér tímasetta aðgerðaáætlun og áætlun um nauðsynleg fjárframlög ríkisins vegna aðgerða.

2. Koma þarf á eftirliti með svæðisáætlunum sveitarfélaga

Ríkisendurskoðun hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að koma á eftirliti, t.d. á vegum Umhverfisstofnunar, með því að svæðisáætlanir sveitarfélaga séu gerðar í samræmi við lagaákvæði þar um og að þeim sé fylgt eftir. Lagabreytinga er þörf í þessu sambandi. Þá þarf ráðuneytið að stuðla að aukinni og samræmdri flokkun heimilisúrgangs á landsvísi.

3. Auka þarf upplýsingagjöf til almennings og rekstraraðila

Ríkisendurskoðun hvetur umhverfis- og auðlindaráðuneyti til að sjá til þess að Umhverfisstofnun sé gert mögulegt að sinna því verkefni að veita almenningi og rekstraraðilum upplýsingar um flokkun og meðhöndlun heimilisúrgangs, m.a. með því að tryggja henni nauðsynlegt fjármagn til þess.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð umhverfis- og auðlindaráðuneytis

1. Ljúka þarf stefnumótun um meðhöndlun úrgangs

„Ráðuneytið lítur svo á að *Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024* gildi þar til hún verður endurskoðuð (næst árið 2019) eða þar til ráðherra tekur ákvörðun um að endurskoða stefnuna. Vert er að geta þess að landsáætlunin var unnin með kröfur rammatilskipunar 2008/98 um úrgang í huga. Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur gefið út stefnu um úrgangsforvarnir. Ber hún heitið „Samán gegn sóun“ og var birt á vef ráðuneytisins 22. janúar sl., sjá [hér](#). Stefnan tók gildi um síðustu áramót og gildir næstu 12 árin. Ráðuneytið stefnir að því að kynna stefnuna fyrir hlutaðeigandi á næstu vikum.“

2. Koma þarf á eftirliti með svæðisáætlunum sveitarfélaga

„Í frumvarpi um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og fleiri lögum, sem hefur verið auglýst til kynningar á vef ráðuneytisins (sjá [hér](#)), er lagt til að ákvæði 6. gr. laga nr. 55/2003 verði breytt þannig að við bætist ný málsgrein, svohljóðandi: „Sveitarstjórn skal senda Umhverfisstofnun upplýsingar um útgáfu og veigamiklar endurskoðanir á svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs á því formi sem stofnunin leggur til.“ Með tilkomu þessa ákvæðis getur Umhverfisstofnun fylgst með stöðu svæðisáætlana sveitarfélaga hverju sinni. Ráðuneytið vekur athygli á því að skv. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2003 fer Umhverfisstofnun almennt með eftirlit með framkvæmd laga um meðhöndlun úrgangs. Að mati ráðuneytisins er tilefni til að óska eftir því við Umhverfisstofnun að stofnunin kalli eftir upplýsingum um stöðu svæðisáætlana sveitarfélaga og leiðbeini þeim um gerð og endurskoðun svæðisáætlana. Eins að stofnunin veki athygli á því að nú sé sveitarfélögum skylt samkvæmt lögum að setja samþykkt um meðhöndlun úrgangs. Einnig væri hægt að koma upplýsingum og leiðbeiningum á framfæri á fundum með landshlutasamtökum sveitarfélaga.“

Hvað varðar ábendingu Ríkisendurskoðunar um að ráðuneytið þurfi að stuðla að aukinni og samræmdri flokkun heimilisúrgangs á landsvísu vill ráðuneytið koma því á framfæri að tilraunir til þess voru gerðar að hálfu stjórnvalda 2013–2014 við þinglega meðferð frumvarps til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs. Í frumvarpinu var lagt til að sveitarstjórnnum yrði skylt að skipuleggja sérstaka söfnun tiltekinna úrgangstegunda við íbúðarhús í þéttbýli (sjá þskj. 277 á 215. máli, 143. Lögjafarþing). Ákvæðið í frumvarpinu hljóðaði svo: „Sérstök söfnun skal vera á a.m.k. eftirfarandi úrgangstegundum: pappír, málmum, plasti og gleri, sbr. þó 2. mgr. 11. gr. Jafnframt skal tryggja að sérstök söfnun fari fram með þeim hætti að unnt sé að losa slíkan úrgang á aðgengilegan hátt við íbúðarhús í þéttbýli.“ Tillagan hlaut ekki framgang á Alþingi og var breytt í „Sveitarfélög skulu útfæra fyrirkomulag sérstakrar söfnunar í samþykkt um meðhöndlun úrgangs og ákvarða hvar úrgangi er safnað þannig að það sé aðgengilegt fyrir íbúa.“ (sjá 3. mgr. 10. gr. laga nr. 55/2003).“

3. Auka þarf upplýsingagjöf til almennings og rekstraraðila

„Ráðuneytið gengur út frá því að hér sé átt við upplýsingagjöf skv. 1. mgr. 24. gr. laga um meðhöndlun úrgangs og tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að auka þurfi upplýsingagjöf til almennings og rekstraraðila en Umhverfisstofnun hefur ekki getað sinnt því verkefni að fullu vegna fjárskorts. Þegar frumvarpsákvæðið, sem síðar varð 24. gr. laga um meðhöndlun úrgangs um fræðslu til almennings, var í undirbúningi í ráðuneytinu var verkefnið kostnaðarmetið sérstaklega sem svarar hálfu stöðugildi hjá Umhverfisstofnun auk kostnaðar við gerð fræðsluefnis eða samtals 8,0 m.kr. Ekki var tekið undir það kostnaðarmat í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis sem fylgdi frumvarpinu (þskj. 277 á 215. máli, 143. löggjafarþing). Því er ljóst að forgangsraða þarf innan núverandi fjárheimilda Umhverfisstofnunar til að stofnunin geti sinnt upplýsingagjöf til almennings og rekstraraðila.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannaþjóf, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Stofnunin getur einnig kannað hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum, lagafyrirmælum og skuldbindingum á sviði umhverfismála. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Afmörkun úttektarinnar

Í mars 2015 hóf Ríkisendurskoðun forkönnun á meðhöndlun úrgangs samkvæmt starfsáætlun stjórn-sýslusviðs fyrir árin 2013–15. Eftir að hafa rætt við starfsfólk umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Umhverfisstofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga um lagaumhverfi málaflokksins, vandamál honum viðkomandi, áskoranir og tækifæri ákvað Ríkisendurskoðun að afmarka aðalúttekt sína við meðhöndlun heimilisúrgangs. Markmiðið var að kanna hvort verkaskipting ríkis og sveitarfélaga væri nægjanlega skýr og hvernig ákvæðum laga, reglugerða og stefna væri framfylgt. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- ✓ Stuðla skipulag og stjórnun meðhöndlunar heimilisúrgangs að því að mála-flokknum sé sinnt með markvissum og skilvirkum hætti?
- ✓ Hvernig stuðla stofnanir ríkis og sveitarfélaga að því að markmið stjórnvalda um meiri flokkun og minni förgun (heimilis-)úrgangs náist?
- ✓ Hvernig er upplýsingagjöf til neytenda háttáð og hvernig eru þeir hvattir til þátttöku í átaki um minnkun úrgangs, flokkun hans og betri nýtingu?

Við að svara þessum spurningum aflaði Ríkisendurskoðun gagna og upplýsinga frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Umhverfisstofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Úrvinnslusjóði og Hagstofnunni. Auk þess var aflað upplýsinga hjá Sorpu og einkaaðilum sem annast móttöku og meðhöndlun úrgangs. Þá voru tekin viðtöl við stjórnendur og/eða starfsmenn framangreindra aðila á ýmsum stigum verkefnisins. Einnig sendi Ríkisendurskoðun út eigin spurningakönnun um meðhöndlun heimilisúrgangs hjá stofnunum ríkis og sveitarfélaga. Loks var horft til laga og reglugerða sem hafa áhrif á starfsemi málaflokksins.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Umhverfisstofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Auk þess var sérstaklega óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ábendingum sem beint er til þess í skýrslunni og eru þau birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

2 Lagaumhverfi og stjórnun

2.1 Skilgreining úrgangs og meginmarkmið stjórnvalda

Í 3. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs er úrgangur skilgreindur sem hvers kyns efni eða hlutir sem handhafi úrgangs ákveður, ætlar eða er gert að losa sig við. Handhafar úrgangs eru ýmist framleiðendur hans eða þeir sem hafa hann í vörslu sinni. Í sömu grein er úrgangur flokkaður eftir uppruna, gerð og eiginleikum. Með heimilisúrgangi (sorpri) er átt við úrgang frá heimilum, t.d. matarleifar, pappír, pappa, plast, garðaúrgang, gler, timbur og málma, og sams konar leifar frá rekstraraðilum. Sumt má endurnýta eða endurvinna en öðru þarf að farga, urða eða brenna. Við brennslu er varminn í sumum tilvikum nýttur til orkuframleiðslu.

Skilgreining á úrgangi og heimilisúrgangi

Eitt helsta markmið laga um meðhöndlun úrgangs er að stuðla að því að úrgangsstjórnun og meðhöndlun úrgangs fari þannig fram að ekki skapist hætta fyrir heilbrigði manna og dýra og umhverfið verði ekki fyrir skaða. Úrgangsstjórnun skal vera markviss og hagkvæm, stuðla að sjálfbærri auðlindanotkun með aðgerðum og fræðslu til að draga úr myndun úrgangs, auka nýtingu hráefna úr úrgangi sem til fellur og tryggja honum að öðru leyti viðeigandi meðhöndlun.

Markmið laga um meðhöndlun úrgangs

Samkvæmt 5. gr. laganna skal ráðherra umhverfismála gefa út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs til tólf ára í senn fyrir landið allt. Þar skulu m.a. koma fram upplýsingar um stöðu úrgangsmála í landinu, hlutverk stjórnvalda og einkaaðila við meðhöndlun úrgangs og stefnu til að bæta endurnotkun, endurnýtingu og förgun. Sömu leiðis skal ráðherra gefa út almenna stefnu um úrgangsförvarnir til tólf ára. Almenn stefna um meðhöndlun úrgangs er ófrágengin og á meðan svo er gildir [Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024](#) (2013). Stefna um úrgangsförvarnir, [Saman gægn sóun](#), var birt í janúar 2016 (sjá nánar 2.2.2). Vinna við að ná settum markmiðum er á hendi stjórnvalda, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, með aðstoð Umhverfisstofnunar og Úrvinnslusjóðs, ýmissa einkaaðila og loks neytenda.

Almenn stefna um meðhöndlun úrgangs er ófrágengin

2.2 Yfirstjórn, stefnumótun og aðgerðir

Umhverfis- og auðlindaráðherra gegnir lykilhlutverki í úrgangsmálum, við undirbúning lagasetningar og útgáfu reglugerða, almennrar stefnu og gjaldskráa. Auk þess hefur hann úrskurðarvald í ágreiningsmálum. Í þessu sambandi ber honum m.a. að taka tillit til alþjóðlegra samninga, stefnumótunar innan Evrópusambandsins og norræns samstarfs. Lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs voru sett til að uppfylla slíkar umhverfiskröfur.

Byggt á alþjóðlegum samningum og stefnumótun

Í athugasemdum við frumvarp til laga um meðhöndlun úrgangs árið 2003 kom fram að það væri samið með hliðsjón af tilskipun Evrópusambandsins 1999/31/EB um urðun úrgangs frá 26. apríl 1999. Markmið þeirrar tilskipunar var að auka rekstrarlegar og tæknilegar kröfur um urðun úrgangs og kveða á um ráðstafanir til að koma í veg fyrir eða minnka eins og unnt væri neikvæð áhrif úrgangs á umhverfið, sérstaklega mengun

Draga á úr urðun heimilis- og rekstrarúrgangs

yfirborðsvatns, grunnvatns, jarðvegs og vatns. Tilskipunin tekur til urðunar spilliefna, almenns úrgangs og óvirks úrgangs. Samkvæmt henni skal m.a. gera áætlun um að minnka í áföngum heimilis- og rekstrarúrgang sem fer til urðunar og flokka urðunarstaði í þrjá flokka eftir því hvers konar úrgang er heimilt að urða.

Rammatilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um úrgang

Ný rammatilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um úrgang tók gildi í desember 2008 (2008/98/EB). Í henni er enn lögð áhersla á að minnka úrgangsmyndun og draga þar með úr auðlindanotkun og auka hagkvæmni. Þar eru sett viðmið um hvenær úrgangur hættir að vera úrgangur og verður að hráefni. Mælt er fyrir um hver forgangsröð við meðhöndlun úrgangs skuli vera, þ.e. að koma í veg fyrir myndun hans, t.d. með endurnotkun, og undirbúa hann fyrir endurvinnslu og endurnýtingu. Þá fyrst skuli farga úrgangi þegar allt annað er fullreynt. Samkvæmt tilskipuninni skal að lágmarki koma á sérstakri söfnun á pappír, málmum, plasti og gleri í síðasta lagi 1. janúar 2015. Að auki á að endurnýta eða endurvinna 50% slíks úrgangs frá heimilum fyrir árið 2020.

Lög kveða á um að ná skuli tilteknum tölulegum markmiðum

Tilskipunin var innleidd hér á landi með breytingum á lögum um meðhöndlun úrgangs (sbr. lög nr. 63/2014 sem tóku gildi 16. maí 2014 og 1. janúar 2015) og reglugerð 969/2014 um breytingu á reglugerð nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs (tók gildi 31. október 2014). 13. gr. laganna tekur mið af markmiðum tilskipunarinnar, m.a. um forgangsröðun, og er þar kveðið á um að við meðhöndlun úrgangs skuli ná tilteknum tölulegum markmiðum eða viðmiðunum um úrgangsforvarnir, undirbúning fyrir endurnotkun, endurvinnslu, endurnýtingu og förgun. Greinin heimilar einnig ráðherra að setja í reglugerð nánari ákvæði um töluleg markmið og viðmiðanir um þessa þætti í samræmi við kröfur í löggjöf Evrópusambandsins, stefnu um meðhöndlun úrgangs og svæðisáætlanir sveitarfélaga. Reglugerð nr. 969/2014 um breytingu á reglugerð nr. 737/2003 er sett til skýringar lögunum. Þar er sama forgangsröðun tilgreind og sömu tímamörk sett fyrir framangreinda 50% endurvinnslu- og endurnýtingarkröfu úrgangs. Fram kemur að sama geti átt við um sambærilegan úrgang frá öðrum upprunastöðum. Ekki er tekið fram að markmiðin nái til einstakra sveitarfélaga og því má ætla að þau gildi fyrir landið í heild.

Unnið að endurskoðun ýmissa laga sem varða úrgang

Árið 2014 hófu stjórnvöld vinnu við endurskoðun ýmissa laga sem varða úrgang. Samkvæmt þingmálaskrá 145. löggjafarþings 2015–16 hugðist ríkisstjórnin leggja fram á haustþingi 2015 frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð úrgangs, lögum um eftirlit með skipum og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur. [Drög að frumvarpinu](#) voru kynnt á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytis 25. janúar 2016. Þar kemur fram að meginefni þess sé innleiðing ýmissa Evrópuþinggerða sem varða úrgangsmál. Auk þess séu lagðar til nokkrar aðrar breytingar á lögunum sem varða m.a. opinberar birtingar á skýrslum rekstraraðila, kærueheimild í lögum um meðhöndlun úrgangs til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, heimild til handa Umhverfisstofnun til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögum um meðhöndlun úrgangs og breytingar er lúta að einnota umbúðum fyrir drykkjarvörur þar sem heimiluð er álagning umsýsluþóknunar á ál.

2.2.1 Umhverfisstofnun

Umhverfisstofnun starfar eftir lögum nr. 90/2002 um stofnunina og fjölda annarra laga enda hefur hún með höndum margháttáða starfsemi. Í 4. gr. laga um meðhöndlun

un úrgangs kemur fram að stofnunin annist eftirlit með atvinnurekstri sem hún gefur út starfsleyfi fyrir auk þess að hafa eftirlit með framkvæmd laganna að öðru leyti. Fyrirnefnda ákvæðið er nánar útskýrt í 14. gr. laganna. Þar segir m.a. að um sé að ræða förgunarstaði og söfnunar- og móttökustöðvar ef þær eru reknar í nánnum landfræðilegum tengslum við þá.

Samkvæmt 19. gr. laga um meðhöndlun úrgangs (sbr. lög nr. 63/2014 um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs) ber rekstraraðilum að skila Umhverfisstofnun fyrir 1. maí ár hvert skýrslu um þann úrgang sem var meðhöndlaður á undangengnu almanaksári. Þar skulu koma fram upplýsingar um tegundir úrgangs og magn og uppruna og ráðstöfun hverrar tegundar. Skýrslan á að vera á því formi sem Umhverfisstofnun leggur til. Sambærilegar kröfur eru gerðar til framleiðenda úrgangs sem farga eigin úrgangi á framleiðslustað eða flytja hann utan til meðhöndlunar. Senda skal heilbrigðisnefnd á starfssvæði rekstraraðila afrit skýrslanna auk þess sem þær skulu gerðar aðgengilegar á heimasíðu Umhverfisstofnunar. Sú er þó ekki raunin. Þegar Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga hjá stofnuninni um ástæðu þessa kom fram að birting skýrslanna væri til skoðunar. Skýrslugjafar teldu að upplýsingarnar vörðuðu viðskiptahagsmuni, sérstaklega í þeim úrgangsgeirum þar sem úrvinnsluáðilar eru fáir.

Rekstraraðilum ber að skila skýrslu um meðhöndlun úrgangs

Að mati Ríkisendurskoðunar er núverandi ástand ekki í samræmi við áðurnefnt lagaákvæði um skýrslugjöf og aðgengi upplýsinga. Fallist löggjafinn á það sjónarmið að tiltekna upplýsingar um meðhöndlun úrgangs geti varðað viðskiptahagsmuni og eigi því ekki að vera öllum aðgengilegar ber að breyta lögnum. Í fyrrgreindum frumvarpsdrögum frá 25. janúar 2016 leggur ráðherra enda til að þessu ákvæði verði breytt vegna viðskipta- og samkeppnishagsmuna og að fengnu álit Samkeppniseftirlitsins. Einungis verði því birtar tölulegar upplýsingar sem stofnunin vinnur upp úr skýrslum rekstraraðila. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að Alþingi taki sem fyrst afstöðu til þessa máls.

Taka þarf afstöðu til hugsanlegra viðskiptasjónarmiða

Í þessu sambandi vill Ríkisendurskoðun einnig vekja athygli á umfjöllun í *Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024* um nauðsyn bættrar skráningar. Þar kemur fram að skráning á magni og tegundum úrgangs sem til fellur sé í stöðugri þróun og verði sífellt áreiðanlegri. Engu að síður sé skortur á tölulegum upplýsingum og ósamræmi í skráningu enn eitt helsta vandamálið sem við sé að etja í stjórnun úrgangsmála á Íslandi. Ýmsar ástæður eru nefndar vegna þessa vandamáls, m.a. samkeppnissjónarmið.

Ósamræmd skráning og skortur á tölulegum upplýsingum

Rétt er þó að geta þess að Umhverfisstofnun birtir á heimasíðu sinni upplýsingar um hvernig Íslandi gengur að ná þeim tölulegu markmiðum sem sett hafa verið um einstaka úrgangsflokka. Hagstofan birtir einnig samantekt á tegundum, magni og ráðstöfun allra úrgangsflokka á heimasíðu sinni, en þar er um að ræða gögn sem Umhverfisstofnun vinnur.

Bætt skráning er forsenda þess að verulegur árangur náist í að draga úr úrgangi, auka endurvinnslu hans og minnka förgun. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að leggja meiri vinnu í að samræma mælingu og skráningu úrgangs, ekki síst á landsbyggðinni.

Samræma þarf mælingu og skráningu úrgangs

2.2.2 Landsáætlun/stefnur um meðhöndlun úrgangs og úrgangsförvarnir

Markmið áætlunar ekki gerð upp áður en ný áætlun tók gildi

Umhverfisstofnun hefur unnið að gerð landsáætlana í samræmi við ákvæði laga um meðhöndlun úrgangs og hafa tvær slíkar verið birtar, þ.e. árin 2004 og 2013. Sú fyrri, *Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2004–2016*, kom út í nafni stofnunarinnar en sú síðari, *Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024*, kom út í nafni umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Markmið beggja var að draga markvisst úr myndun úrgangs, auka endurnotkun og endurnýtingu og minnka hlutfall úrgangs sem fer til förgunar. Áætlanirnar tóku mið af ástandi úrgangsmála árið 1995. Athygli vekur að markmið fyrri áætlunarinnar voru ekki gerð upp áður en sú seinni varð að veruleika og gerir Ríkisendurskoðun athugasemd við það.

Ákvæði um að gefa skuli út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs

Árið 2014 var gerð breyting á lögum um meðhöndlun úrgangs. Í stað landsáætlunar segir nú í 5. gr. laganna að ráðherra gefi út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs til tólf ára í senn sem gildi fyrir landið allt. Þar skulu 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 draga úr förgun. Þá segir einnig að ráðherra gefi út almenna stefnu um úrgangsförvarnir til tólf ára í senn sem gildi fyrir landið allt og megi vera aðgreindur hluti af stefnu um meðhöndlun úrgangs.

Í samræmi við framangreint skipaði þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra samráðs- vettvang um mótun stefnu um úrgangsförvarnir í október 2013 með þátttöku fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga, Úrvinnslusjóðs, Samtaka atvinnulífsins, Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi, Neytendasamtakanna, Samtaka verslunar og þjónustu, FENÚR (Fagråd um endurnýtingu og úrgang), Umhverfisstofnunar og Samtaka iðnaðarins auk ráðuneytisins. Markmiðið með skipun samráðsvettvangsins var að innan hans yrði úrgangsstjórnun rædd í víðu samhengi og velt upp hugmyndum og tillögum sem nýtast myndu við frekari stefnumótun ráðuneytisins. Tillaga að stefnu var síðan unnin af Umhverfisstofnun sem skilaði því verki í árslok 2014 (*Saman gegn sóun*).

Stefna um úrgangsförvarnir birt í janúar 2016

Í janúar 2016 var [Saman gegn sóun – Almenn stefna um úrgangsförvarnir 2016–2027](#) birt á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Markmið hennar er að draga úr myndun úrgangs og bæta nýtingu auðlinda, draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og minnka dreifingu á efnum sem eru skaðleg heilsu og umhverfi. Í stefnunni verða níu áhersluflokkar í brennidepli sem skipt er í tvennt. Annars vegar er um að ræða sex flokka, þ.e. matvæli, plast, textíl, raftæki, grænar byggingar og pappír, sem verða í forgangi tvö ár í senn. Hins vegar eru þrír flokkar sem gert er ráð fyrir að unnið verði með til lengri tíma, þ.e. aukaafurðir frá vinnslu kjöts og fisks, drykkjarvöruumbúðir og úrgangur frá stóriðju.

Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs gildir sem almenn stefna

Almenn stefna um meðhöndlun úrgangs er enn ófrágengin. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að stjórnvöld gangi frá henni hið fyrsta. Ráðuneytið lítur reyndar svo á að *Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024* gildi sem almenn stefna um meðhöndlun úrgangs þar til hún verður endurskoðuð, þ.e. næst árið 2019, hafi ráðherra ekki ákveðið um endurskoðun hennar fyrir þann tíma. Í því sambandi hefur ráðuneytið bent á að landsáætlunin hafi verið sniðin að kröfum tilskipunar 2008/98 um úrgang.

Hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti fengust þær upplýsingar að ástæða tafa á gerð almennrar stefnu um meðhöndlun úrgangs væri sú að það biði eftir tillögum Sambands íslenskra sveitarfélaga um ábyrgðarskiptingu í úrgangsmálum (sbr. bréf ráðuneytisins til sambandsins frá 14. september 2015). Þær hefðu átt að liggja fyrir í árslok 2015. Endurskoðuð stefna Sambands íslenskra sveitarfélaga mun vera í burðarliðnum samkvæmt upplýsingum þaðan. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið og sambandið til að stuðla að því að stefnan verði að veruleika hið fyrsta enda virðist gert ráð fyrir að vægi svæðisáætlana sveitarfélaga aukist verulega með tilkomu hennar. Eðlilegt er að þær áætlanir hafi stoð í stefnu stjórnvalda í málaflokknum. Í því sambandi vísast einnig til athugasemda með framangreindu frumvarpi um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs en þar segir m.a.:

Í frumvarpi þessu er lagt til að ráðherra gefi út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs og úrgangsforvarnir þar sem fram komi stefna til að bæta endurnotkun, endurnýtingu og förgun sem og aðgerðir til að draga úr myndun úrgangs. Þá er lagt til að ráðherra gefi ekki út sérstaka landsáætlun um meðhöndlun úrgangs heldur taki svæðisáætlanir sveitarfélaga við hlutverki landsáætlunarinnar. Lagt er til að sveitarstjórnir staðfesti áætlun um meðhöndlun úrgangs fyrir viðkomandi svæði til 12 ára í senn. Sveitarstjórnir geta gert sameiginlega áætlun fyrir sín svæði. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að slíkar áætlanir nái yfir landið allt.

Í *Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024* voru settar fram ýmsar tillögur að tímasettum markmiðum í úrgangsmálum umfram þau sem voru í lögum um málaflökkinn og regluverki Evrópusambandsins. Var m.a. bent á þörf á að draga úr notkun á plasti en framleiðsla á því, þ. á m. plastpokum, eykur eftirspurn eftir olíu og plastúrgangur veldur víða umhverfisspjöllum. Því má fullyrða að plast hafi skaðleg áhrif á umhverfið. Vegna þessa kom, í fyrrgreindri landsáætlun, fram tillaga um að hvetja verslanir til að hætta sölu og notkun einnota burðarpoka úr plasti og voru tímamörkin 1. janúar 2015. Evrópuþingið hafði lagt til að Evrópuríki drægju úr plastpöknotkun um a.m.k 50% fyrir árið 2017 og um 80% fyrir 2019. Þessari tillögu Evrópuþingsins hefur nú verið breytt og eru breytingarnar til umfjöllunar í umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Hinn 1. júlí 2015 samþykkti Alþingi „Þingsályktun um að draga úr plastpöknotkun“. Þar felur Alþingi umhverfis- og auðlindaráðherra að finna leiðir til að minnka plastpöknotkun hér landi. Við val á leiðum verði litið til annarra ríkja í Evrópu þar sem markvisst hefur verið dregið úr henni. Þann 28. janúar 2016 upplýsti umhverfis- og auðlindaráðuneyti á heimasíðu sinni að ráðherra hefði skipað starfshóp til að móta tillögur að aðgerðum um hvernig draga mætti úr notkun plastpoka. Skuli hópurinn horfa til fyrrgreindrar þingsályktunar Alþingis, breytinga á EES-samningnum vegna plastpöknotkunar og tillögu Umhverfisstofnunar um hvernig draga megi úr plastpöknotkun hér á landi. Jafnframt eigi hópurinn að leggja mat á hvort og þá hvaða stjórnæki geti gagnast við að ná þessu markmiði, m.a.:

... notkun hagrænna hvata til grænnar nýsköpunar í plastiðnaði, skattlagning plastpoka, bann við notkun plastpoka að einhverju eða öllu leyti, niðurgreiðslur á umbúðum sem gætu komið í stað plastpoka, o.s.frv. Starfshópnum ber enn fremur að skoða hvað getur komið í staðinn

Mikilvægt að ganga sem fyrst frá almenntri stefnu

Tillaga um tímasett markmið í úrgangsmálum

Þingsályktun um að draga úr plastpöknotkun

fyrir plastpoka, aðgang almennings og atvinnulífs að leiðum sem geta bætt hringrásakerfi sem og að meta hugsanleg kostnaðaráhrif þeirra aðgerða sem lagðar verða til.

Starfshópnum er ætlað að hafa samráð við haghafa, s.s. Neytendasamtökin, fulltrúa lágvöruverslana, fulltrúa gámaþjónustuaðila og sorpsamlaga. Gert er ráð fyrir að hann skili skýrslu til ráðherra með tillögum að aðgerðum eigi síðar en 15. júní 2016.

Einnota plastpokar
enn mikið notaðir

Fjölnota pokar eru smám saman að verða sýnilegri í verslunum hér á landi en áður var. Sú þróun verður samt ekki rakin til beins átaks á vegum stjórnvalda. Enn sem komið er bjóða allar verslanir upp á einnota poka og oftast en ekki aðeins poka sem ekki brotna hratt niður í náttúrunni þótt annars konar séu fáanlegir. Í því sambandi má benda á einu ríkisreknu verslun landsins, Vínbúðina. Þar ætti að vera hægur vandi að bjóða aðeins upp á vistvæna poka. Sú er þó ekki raunin.

Tillaga um að draga
úr urðun úrgangs

Í *Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024* var einnig fjallað um urðun og þar settar fram tillögur að tölulegum markmiðum um hlutfall urðunar af heildarmagni árlegs úrgangs. Samkvæmt þeim skyldi hvert sveitarfélag eða sorpsamlag um sig ná tilgreindu hlutfalli á sínu svæði, að hámarki 25% árið 2015, 20% árið 2020 og 5% árið 2025. Ennfremur skyldi urðun lífbrjótanlegs úrgangs bönnuð frá og með 1. janúar 2021. Í svæðisáætlunum sveitarfélaga um meðhöndlun úrgangs átti að lýsa hvernig þessum markmiðum yrði náð á viðkomandi svæði. Fram kom að umhverfis- og auðlindaráðuneyti skyldi greina umhverfis- og kostnaðaráhrif þessara markmiða áður en þau yrðu sett í reglugerð. Þessi tillaga náði ekki fram að ganga og er það miður að mati Ríkisendurskoðunar. Þá eru svæðisáætlanir óljósar þegar kemur að kröfum til sveitarfélaga, hvort markmiðin sem þar koma fram eiga við um einstök sveitarfélög, sorpsamlög, sveitarfélög sem eiga aðild að svæðisáætlunum, byggðasamlög eða landið sem heild, þ.e. ef sett eru fram einhver markmið á annað borð. Þetta á þó ekki við um urðun lífbrjótanlegs úrgangs. Hvað hann varðar bera sveitarstjórnir ábyrgð á að markmiðum sem sett eru í svæðisáætlunum sé náð á þeirra svæðum, sbr. 57. gr. laga nr. 55/2003.

Tillaga um að lög-
binda söfnun
tiltekinna úrgang-
tegunda

Stjórnvöld bera ábyrgð á að lagaumgjörðin stuðli að samdrætti í úrgangsmýndun, aukinni flokkun úrgangs og endurnýtingu hans. Í þessum tilgangi geta þau gripið til ýmissa úrræða umfram það sem gert hefur verið, m.a. lögleitt lágmarkskröfur um flokkun heimilisúrgangs. Í því sambandi má nefna pappírs- og pappavörur þar sem skil til söfnunar eða móttökustöðva hafa vissulega aukist en gætu verið enn meiri. Einnota innkaupapokum úr plasti mætti útrýma úr verslunum að gefnum tilteknum umþóttunartíma en því aðeins að það væri lögboðið. Ennfremur mætti lögbinda samræmda flokkun heimilisúrgangs á landsvísu. Rétt er að geta þess að stjórnvöld gerðu tilraun til þessa 2013–14 við þinglega meðferð frumvarps til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs. Þar var lagt til að sveitarstjórnnum yrði gert skylt að skipuleggja sérstaka söfnun tiltekinna úrgangstegunda við íbúðarhús í þéttbýli (sjá þskj. 277 á 215. máli, 143. löggjafarþing). Ákvæðið í frumvarpinu hljóðaði svo:

Sérstök söfnun skal vera á a.m.k. eftirfarandi úrgangstegundum: pappír, málmum, plasti og gleri, sbr. þó 2. mgr. 11. gr. Jafnframt skal tryggja að sérstök söfnun fari fram með þeim hætti að unnt sé að losa slíkan úrgang á aðgengilegan hátt við íbúðarhús í þéttbýli.

Þessi tillaga hlaut ekki hljómgrunn á Alþingi og var henni breytt í „Sveitarfélög skulu útfæra fyrirkomulag sérstakrar söfnunar í samþykkt um meðhöndlun úrgangs og ákvarða hvar úrgangi er safnað þannig að það sé aðgengilegt fyrir íbúa“ (sbr. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 55/2003).

Tillagan hlaut ekki hljómgrunn

2.2.3 Úrvinnslugjald

Stjórnvöld hafa ýmsar leiðir til að stuðla að minnkun úrgangs sem fer til förgunar, þ. á m. tilmæli, lögboð og beina og óbeina skattlagningu. Úrvinnslugjald á tiltekna vörur við innflutning og sölu þeirra er ein slík leið. Markmið laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald (sbr. 1. gr. þeirra) er að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu úrgangs í þeim tilgangi að draga úr því magni sem fer til endanlegrar förgunar og tryggja viðeigandi förgun spilliefna. Gjaldinu er ætlað að auka ábyrgð framleiðenda á eigin úrgangi (framleiðendaábyrgð) og er það lagt á tiltekna vörur, hvort sem þær eru innfluttar eða framleiddar hér á landi. Það á m.a. að standa undir kostnaði við meðhöndlun flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð og flutning hans þaðan til móttöku- eða endurnýtingarstöðvar, endurnýtingu og förgun eftir því sem við á. Gjaldinu er þó ekki ætlað að standa undir kostnaði við flokkun og söfnun úrgangs.

Markmið laga um úrvinnslugjald

Úrvinnslugjaldið veldur því að oft og einatt er álitlegt fyrir verktaka að standa að söfnun og annarri meðhöndlun úrgangs til að endurheimta þetta gjald. Jafnvel hefur borið á því að sveitarfélög og einkafyrirtæki hafi keppt um tiltekinn heimilisúrgang, t.d. pappír og pappa, og hefur a.m.k. einu slíku máli verið vísað til Samkeppniseftirlitsins (sbr. Álit nr. 1/2014. *Samkeppnishömlur við meðhöndlun úrgangs: Framkvæmd Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurlandi við innleiðingu á endurvinnslutunnum fyrir pappír og pappa*). Í því máli taldi Samkeppniseftirlitið mikilvægt að íbúar viðkomandi sveitarfélaga fengju „að njóta þess hagræðis og nýsköpunar sem virk samkeppni leiðir til á umræddu sviði. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að ná megi töluverðri hagræðingu og bæta endurnotkun og endurvinnslu með því að nýta samkeppnishvata í ríkara mæli“.

Samkeppni um tiltekinn heimilisúrgang

Úrvinnslugjald á einnig að standa undir kostnaði tengdum greiðslu skilagjalda vegna ökutækja, drykkjarvöruumbúða og starfsemi Úrvinnslusjóðs sem sér um umsýslu og ráðstöfun gjaldsins. Sjóðurinn viðurkennir þjónustu- og ráðstöfunaraðila í úrvinnslusjóðskerfið. Þjónustuaðilar semja síðan við sveitarfélög um hirðu úrgangstegunda sem bera úrvinnslugjald. Sjóðnum ber að ná á landsvísu tölulegum markmiðum um hlutfall pappa-, pappírs- og plastumbúðaúrgangs sem á að fara í endurnýtingu og endurvinnslu (7. gr. a). Hann þarf því að ákvarða á hvaða tegundir umbúðaúrgangs úrvinnslugjald er lagt og leggja fyrir umhverfis- og auðlindaráðherra tillögur að gjaldi. Að fengum þessum tillögum setur ráðherra reglugerð um hvernig standa skuli að greiðslum til að ná þeim tölulegu markmiðum (21. gr.) sem ráð er fyrir gert.

Úrvinnslusjóður sér um umsýslu og ráðstöfun úrvinnslugjalds

2.3 Sveitarfélög

Frá og með 1. janúar 2013 eru sveitarfélög hér á landi 74. Flest (63) eru aðilar að svæðisáætlunum. Í þeim búa yfir 90% landsmanna. Sveitarfélög eru meðal annars ábyrg fyrir úrgangsmálum hvert á sínu svæði og eru hlutverk þeirra skilgreind í 8. laga um meðhöndlun úrgangs og nánar útfærð í reglugerð nr. 737/2003 um með-

Sveitarfélög eru ábyrg fyrir úrgangsmálum hvert á sínu svæði

höndlun úrgangs, sbr. einnig reglugerð nr. 969/2014 um breytingu á fyrrnefndri reglugerð. Sveitarfélögin ákveða fyrirkomulag söfnunar heimilis- og rekstrarúrgangs, bera ábyrgð á flutningi heimilisérgangs og sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir þann úrgang sem til fellur á viðkomandi svæði. Landinu er skipt upp í tíu heilbrigðiseftirlitssvæði og sjá viðkomandi sveitarfélög um heilbrigðiseftirlitið. Á eftirlitssvæðunum starfa heilbrigðisnefndir sveitarfélaga sem hafa umsjón með starfsleyfisgerð og eftirliti með hollustuháttum, mengandi starfsemi, matvælum og umhverfisgæðum á viðkomandi svæði.

Í athugasemdum við upphaflegt frumvarp til laga um meðhöndlun úrgangs var vísað í framangreindar skyldur sveitarfélaga í málaflokknum. Tekið var fram að ekki væri ætlunin að breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga en vísað til möguleika þeirra á ýmiss konar samrekstri reyndist slíkt fyrirkomulag hagkvæmt. Meðal annars vegna þessa var talið nauðsynlegt að verk svið og svigrúm sveitarstjórna væri skýrt og átti lagatextinn að vera skýr að þessu leyti.

Breytilegt hvernig staðið er að sorphirðu

Ljóst er að sjálfstjórnarvald sveitarfélaga er mikið þegar kemur að úrgangsmálum. Það er enda breytilegt hvernig staðið er að sorphirðunni, þ.e. hvort verkefnið er í höndum sveitarfélaganna sjálfra, alfarið eða að hluta til, eða hvort það er boðið út fyrir sveitarfélagið sem heild. Þá er breytilegt hvaða úrgangi er safnað sérstaklega og hvernig. Algengast er að sjálf sorphirðan sé boðin út og á höfuðborgarsvæðinu sjá Gámapjónustan hf. og Íslenska Gámafélagið ehf. um sorphirðu auk Reykjavíkurborgar sjálfrar. Þessi fyrirtæki sjá einnig um sorphirðu víðar á landinu auk nokkurra annarra samþærligra fyrirtækja.

2.3.1 Stefnumótun Sambands íslenskra sveitarfélaga

Stefna sveitarfélaga í úrgangsmálum

Í janúar 2009 samþykkti stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga stefnumótun í úrgangsmálum, *Áherslur Sambands íslenskra sveitarfélaga í úrgangsmálum*. Megináhersla var lögð á sjálfbæra meðhöndlun úrgangs og aukna samvinnu og samskipti. Sett var aðgerðaáætlun vegna nokkurra atriða og tilgreint hvernig stuðlað skyldi að því að hún yrði að veruleika. Meðal áhersluatriða var að löggjöf og skipulag úrgangsmála á hverjum tíma skyldi stuðla að sjálfbærri meðhöndlun úrgangs að teknu tilliti til íslenskra aðstæðna, að sveitarfélögum yrði ávallt tryggð aðkoma að undirbúningi laga-setningar, þ. á m. innleiðingu nýrrar rammatilskipunar Evrópusambandsins um úrgang, og að samvinna sveitarfélaga á sviði úrgangsmála yrði eflid.

Áhersla á umhverfisvænar vörur, endurvinnslu og endurnýtingu

Þessi stefna sambandsins er nú til endurskoðunar. Höfð verður hliðsjón af breytingatillögum sem fram hafa komið við nokkrar tilskipanir Evrópusambandsins, t.d. um hringrásarhagkerfið. Markmið þess er m.a. að stuðla að framleiðslu og nýtingu umhverfisvænnar vöru og endurvinnslu og endurnýtingu hluta. Á þann hátt verði ekki aðeins leitast við að nýta orku og aðföng á sjálfbæran hátt heldur einnig að draga úr myndun úrgangs. Einnig verði stuðlað að sjálfbærum hagvexti, bættri auðlindanýtingu og sköpun grænna starfa. Í nýjum tillögum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um hringrásarhagkerfi er m.a. lagt til að sú skylda verði lögð á aðildarríkin að auk pappírs, málma, plasts og glers verði lífrænum úrgangi safnað sérstaklega.

Ekki liggur fyrir í hvaða formi stefna sambandsins verður, t.d. sem tillögur eða kröfur, en leitast verður við að skilgreina ábyrgðarhlutverk allra hlutaðeigandi, þ.e. ríkis, sveitarfélaga, atvinnulífs og einstaklinga. Gert var ráð fyrir að þessari vinnu lyki um áramótin 2015–16. Skýrslan liggur enn ekki fyrir (23. febrúar 2016) en fyrirhugað var að hún yrði lögð fyrir stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga í lok febrúar 2016.

2.3.2 Svæðisáætlanir sveitarfélaga

Sveitarfélögum ber lögum samkvæmt að ná fram markmiðum landsáætlunar í úrgangsmálum og gera grein fyrir þeim í svæðisáætlunum sínum. Þau eiga að semja og staðfesta svæðisáætlun til 12 ára (6. gr. laga um meðhöndlun úrgangs) fyrir viðkomandi svæði. Áætlunin skal hafa að markmiði að draga markvisst úr myndun úrgangs og auka endurnotkun og endurnýtingu.

Í 9. gr. reglugerðar um meðhöndlun úrgangs eru tilgreind nánar þau atriði sem fram skulu koma í svæðisáætlunum eftir því sem við á og að teknu tilliti til landfræðilegra aðstæðna og umfangs þess svæðis sem hver áætlun tekur til. Meðal þess sem skal koma fram er yfirlit um tegund, magn og myndunarstaði úrgangs, hvaða úrgangur verður fluttur af svæðinu og hvernig úrgangsstraumar þróast, núverandi og framtíðar úrgangskerfi á svæðinu o.fl.

Svæðisáætlanir
skulu gefa yfirlit
um tegund, magn
og myndunarstaði
úrgangs

Enda þótt reglugerðin gefi nokkuð nákvæma mynd af þeim atriðum sem fram eiga að koma í svæðisáætlunum er ljóst að vald sveitarstjórna til að ákvarða innihald þeirra og framkvæmd við meðhöndlun úrgangs er umtalsvert enda aðstæður mismunandi. Mikill meirihluti sveitarfélaga á aðild að sorpsamlögum og skila þau oftast en ekki sameiginlegum svæðisáætlunum. Ekkert eftirlit er með því að slíkum áætlunum sé skilað, hvort þær innihaldi þær upplýsingar og mælikvarða sem áskilið er, hvort þær eru uppfærðar í samræmi við lög þar að lútandi eða hvort eftir þeim sé farið að öðru leyti. Þá geta einstök sveitarfélög verið með fyrirvara um einstaka þætti/markmið svæðisáætlana sem þau eru þó aðilar að.

Eftirlit með svæðis-
áætlunum skortir

Sveitarfélög eiga að stuðla að minni úrgangi en engin mælanleg markmið hafa verið sett fyrir einstök sorpsamlög eða sveitarfélög. Markmið stjórnvalda um að auka söfnun pappírs, málma, plasts og glers frá heimilum að lágmarki um 50% miðað við þyngd eigi síðar en 2020 virðist því eiga við um landið allt en ekki einstök sveitarfélög án þess að það komi nokkurs staðar skýrt fram. Þá er hvorki í lögum né reglugerðum gert ráð fyrir eftirfylgni stjórnvalda (t.d. Umhverfisstofnunar) með því hvernig eða hvort svæðisáætlunum sé framfylgt.

Engin mælanleg
markmið fyrir ein-
stök sorpsamlög
eða sveitarfélög

Ríkisendurskoðun hvetur stjórnvöld til að kveða skýrt á um hvort sett markmið skuli taka til einstakra sveitarfélaga eða samtaka sveitarfélaga og hvaða stjórnvald skuli hafa eftirlit með því að þau náist.

Rétt er að geta þess að í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og fleiri lögum, sem nú er auglýst til kynningar á vef ráðuneytisins, er lagt til að ákvæði 6. gr. laga nr. 55/2003 verði breytt þannig að við bætist ný málsgrein, svohljóðandi: „Sveitarstjórn skal senda Umhverfisstofnun upplýsingar um útgáfu og veiga-

miklar endurskoðanir á svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs á því formi sem stofnunin leggur til.“

2.3.3 Samþykktir sveitarfélaga

Eins og fram hefur komið er sjálfstjórn sveitarfélaga mikil og það er þeirra að ákveða leiðir til að sinna meðhöndlun úrgangs að teknu tilliti til hagkvæmni. Í 8. gr. laga um meðhöndlun úrgangs er engu að síður gerð krafa um að sveitarstjórnir setji sér sérstaka samþykkt um meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu þar sem tilgreind eru atriði umfram það sem greinir í lögum og reglugerðum. Nýmæli er að slík samþykkt geti tekið til tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Þar má kveða á um fyrirkomulag sorphirðu, skyldu einstaklinga og lögaðila til að flokka úrgang, flokkunarstig, stærð, gerð, staðsetningu og merkingu sorpílata og sambærileg atriði. Samþykktir sveitarfélaga þurfa staðfestingu umhverfis- og auðlindaráðherra.

Sveitarfélög setji sér samþykkt um meðhöndlun úrgangs

Hvergi í lögum eða reglugerðum er gerð krafa til einstaklinga um að þeir flokki heimilisúrgang. Ábyrgð á söfnun og flokkun er lögð á herðar sveitarstjórna og Úrvinnslusjóðs. Í sumum tilvikum fylgir þeirri ábyrgð jafnframt ábyrgð á að ná settum tölulegum markmiðum. Má í því sambandi benda á ábyrgð sveitarfélaga á markmiðum um að draga úr urðun lífræns úrgangs (9. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs) og ábyrgð Úrvinnslusjóðs á markmiðum er varða rafhlöður og rafgeyma og raf- og raf-eindatækjaúrgang (34. og 49. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs). Ábyrgð á að ná öðrum tölulegum markmiðum er ekki jafn skýr.

Engin krafa um að einstaklingar flokki heimilisúrgang

Í samþykktum sveitarstjórna koma fram þær kröfur sem gerðar eru til íbúa viðkomandi svæða um flokkun úrgangs og aðra meðhöndlun hans í samræmi við lög. Þær geta því verið öflugt stjórnæki til að ná markmiðum áætlana sveitarstjórna um meðhöndlun úrgangs, svo sem að draga úr urðun og auka endurnýtingu. Sveitarfélög hafa þó ekki öll sett sér samþykktir af þessum toga. Hvorki er eftirlit með því að sveitarstjórnir uppfylli þetta ákvæði né að farið sé eftir ákvæðum samþykktanna þótt þær liggi fyrir. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við það.

Samþykktir sveitarfélaga geta verið öflugt stjórnæki

2.4 Óskýr ábyrgðarmörk

Vísbendingar eru um grá svæði í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Í umsögn sinni frá 9. janúar 2014 við frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs gerði Samband íslenskra sveitarfélaga athugasemd við 3. mgr. 5. gr. þess (sem varð 10. gr. laganna). Benti sambandið á að óljóst væri á hvers ábyrgð sérstök söfnun tilgreindra úrgangstegunda væri, þ.e. sveitarfélaga eða annarra, og hvort markmiðin þyrftu að nást í hverju sveitarfélagi eða landshluta eða hvort nægði að ná tölulegum markmiðum á landsvísu. Ábyrgðarmörk einstakra aðila á sviði úrgangsmála þyrftu að vera eins skýr og frekast væri unnt. Á þessu var ekki tekið í lögnum.

Grá svæði í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga

Ríkisendurskoðun vill í þessu sambandi benda á að sveitarfélög hafa gjaldtökuheimild til að mæta kostnaðarauka vegna meðhöndlunar úrgangs. Þau sem kjósa að sinna þessum þætti verr en meðaltalið geta haldið kostnaði niðri í trausti þess að önnur sveitarfélög eða samtök þeirra hífi það upp svo að heildarmarkmið náist.

3 Meðhöndlun heimilísúrgangs

Þar sem ítarlegar og samræmdar upplýsingar um þróun úrgangs og meðhöndlun hans skortir er erfitt að meta með nokkurri vissu hversu vel stjórnvöldum hefur gengið að ná þeim markmiðum sem lög um meðhöndlun úrgangs kveða á um. Um slíkt eru þó ýmsar vísbendingar og er gerð grein fyrir nokkrum þeirra í þessum kafla.

Ítarlegar og samræmdar upplýsingar skortir

3.1 Þróun heimilísúrgangs 2009–13

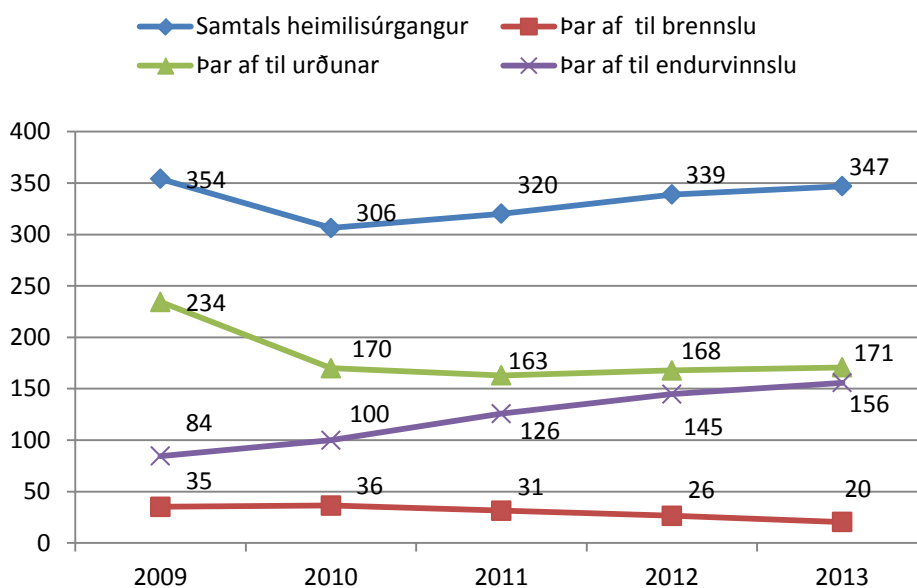
Samkvæmt talnagögnum Hagstofu Íslands, sem byggja á upplýsingum frá Umhverfisstofnun, nam heildarmagn úrgangs á hvern íbúa landsins samtals 1.688 kg árið 2009. Þar af nam heimilísúrgangur 354 kg (21%). Nokkur samdráttur varð árið 2010 þegar heildarmagn úrgangs minnkaði um 5,3% frá árinu 2009, þ.e. í 1.599 kg á íbúa. Þar af minnkaði heimilísúrgangur um 13,5%, þ.e. í 306 kg. Gera má ráð fyrir að breytt efnahagsástand eftir árið 2008 hafi átt nokkurn þátt í þessari breytingu. Frá og með árinu 2011 hefur úrgangur síðan aukist nokkuð á ný, hvort heldur litið er til heildarmagns eða heimilísúrgangs, og í lok þess tímabils sem horft er til nam heildarmagn úrgangs samtals 1.634 kg á íbúa. Þar af nam heimilísúrgangur 347 kg (21%). Þessi aukning hlýtur að teljast nokkuð áhyggjuefni og er mikilvægt að brugðist sé við henni.

Heimilísúrgangur um 21% alls úrgangs

Ef sérstaklega er litið til heimilísúrgangs sést að meginbreytingarnar á tímabilinu felast fremur í meðhöndlun hans en magni. Eins og mynd 3.1 sýnir fóru um 234 kg á mann til urðunar árið 2009, þ.e. 66,2% alls heimilísúrgangs, miðað við 171 kg (49,2%) árið 2013. Eins minnkaði það magn sem fór til brennslu úr 35 kg (9,9%) á mann í 20 kg (5,9%) á sama tíma. Á móti jókst það magn sem fór til endurvinnslu úr 84 kg (23,9%) á mann í 156 kg (44,9%).

Breytingar á meðhöndlun úrgangs

3.1 Magn og meðhöndlun heimilísúrgangs á íbúa árin 2009–13 í kílóum*



*Heimild: Hagstofa Íslands

Af þessu má draga þá ályktun að árangur síðastliðinna ára hafi ekki síst falist í aukinni flokkun úrgangs og minni urðun. Miðað við tölfræðiupplýsingar Umhverfisstofnunar hefur sérstaklega náðst mikill árangur í að minnka urðun lífbrjótanlegs úrgangs. Árið 2006 voru samtals 78,5 þús. tonn slíks úrgangs urðuð hér á landi en árið 2013 var þetta magn komið í 33,3 þús. tonn sem er nokkuð undir markmiðum ársins (36 þús. tonn). Þetta gefur góð fyrirheit um að unnt verði að ná markmiði ársins 2020 sem eru 25,2 þús. tonn. Þessi þróun hlýtur að teljast jákvæð þótt enn megi herða róðurinn og minnka það magn úrgangs sem fer til urðunar (sbr. 3.2).

Ekki liggja fyrir opinberar tölur fyrir landið allt síðustu tvö ár (2014–15) en sé tekið mið af þróuninni á höfuðborgarsvæðinu má gera ráð fyrir að heildarmagn blandaðs úrgangs, þ.e. þess sem fer til urðunar, hafi enn minnkað. Samkvæmt *Ársskýrslu Sorpu 2014* nam það 149,7 kg á hvern íbúa á svæðinu, sem þá voru 210.888, og hafði þá minnkað um rúm 12% frá árinu 2012 þegar það var 170,5 kg á íbúa. Á sama tíma jókst flokkaður úrgangur sem barst endurvinnslustöðvum um 5,5%.

Í þessu sambandi má einnig nefna að alls skiluðu sér 48 kg af pappír og pappa árið 2014 á hvern íbúa svæðisins miðað við 40 kg árið 2013. Engu að síður fór 10% pappírs og pappa á sama tíma í óflokkaðan úrgang. Þá kemur fram í framangreindri ársskýrslu Sorpu að 72% af öllum heimilisúrgangi á höfuðborgarsvæðinu hafi verið endurunnin eða endurnýtt árið 2014. Annað, þ.e. 28%, var urðað.

Sorpa urðar úrgang í Álfsnesi og hefur gas sem þar myndast að einhverju leyti verið nýtt til metanframleiðslu. Fyrirhugað er að draga verulega úr urðun heimilisúrgangs á starfssvæði Sorpu þegar gas- og jarðgerðarstöð verður tekin í notkun, væntanlega árið 2017. Þar á áfram að framleiða metan til ökutækjanota en einnig vottaðan jarðvegsbæti og brenni (fast eldsneyti) sem nýta má á köldum svæðum.

3.2 Samanburður við Norðurlönd

Eins og aðrar Norðurlandabjóðir senda íslensk stjórnvöld heildartölfræði um magn og meðhöndlun úrgangs til Evrópusambandsins annað hvert ár. Þau senda að auki árlega tölur yfir meðhöndlun heimilisúrgangs (e. *sustainable development indicator*) og tölur yfir úrgangsflokka þar sem sett hafa verið töluleg markmið um söfnun og/eða endurnýtingu. Þessi gögn eru öll byggð á tölfræðiupplýsingum sem móttökustöðvar og aðrir sem meðhöndla úrgang senda Umhverfisstofnun árlega.

Í Svíþjóð heyra úrgangsmál undir ríkisstofnunina *Naturvårdsverket*. Tölfræðin sem stofnunin sendir annað hvert ár er unnin af *Avfall Sverige* en sveitarfélög og móttöku- og endurvinnslustöðvar skila reglulega tölfræðiupplýsingum í gagnagrunn fyrirtækisins. Samkvæmt þeim nam heimilisúrgangur á hvern íbúa í Svíþjóð 466,5 kg árið 2014 og hafði aukist um 5 kg frá árinu 2013. 35,6% þessa úrgangs voru endurunnin, 47,3% voru brennd til orkuframleiðslu og 16,4% fóru til lífrænnar vinnslu. Aðeins 3,4 kg á hvern íbúa eða 0,7% fóru til urðunar. 20% allrar húshitunar í Svíþjóð má rekja til framan- greindrar brennslu auk rafmagns fyrir 250 þúsund sænsk heimili.

Samkvæmt *Statistik sentralbyrå* í Noregi nam magn heimilisúrgangs 438 kg á hvern íbúa landsins árið 2014. Þar af fóru 38% til endurvinnslu, tæplega 60% í brennslu til orkuframleiðslu og um 2,5% voru urðuð. Fram kemur á heimasíðu stofnunarinnar að árið 2013 hafi heildarumfang úrgangs í Noregi, sem þá var 496 kg á hvern íbúa, verið um 15 kg meira en að meðaltali í Evrópu. Úrgangsmál eru á ábyrgð sveitarfélaga í Noregi. Þau stofnuðu árið 1986 *Norsk renholdsverks forening*, síðar *Avfall Norge*, til að stuðla að hagræðingu og samræmingu í málaflokknum. Fyrirtækið er nú ábyrgt fyrir úrgangsmálum og endurvinnslu á landsvísu. Í Noregi (frá 1/1 2009) og Svíþjóð er ekki leyfilegt að urða sorp sem er lífbrjótanlegt.

Í Noregi og Svíþjóð er ekki leyfilegt að urða lífbrjótanlegan úrgang

Samkvæmt *Affaldsstatistik 2013* sem gefin er út af *Miljø- og Fødevareministeriet* í Danmörku var heimilisúrgangur 584 kg á hvern íbúa þess lands árið 2013 (upplýsingar vegna 2014 liggja ekki fyrir). Þar af var 41% endurunnið, 55% fóru til brennslu sem nýtt var til orkuframleiðslu, 2% voru urðuð og önnur 2% fengu annars konar meðhöndlun. Endurvinnsla hefur aukist jafnt og þétt, var t.d. 37% árið 2011. Á sama tíma hefur dregið úr brennslu um 3%. Í Danmörku, eins og annars staðar á Norðurlöndum, er unnið að því að ná markmiðum Evrópusambandsins um 50% endurvinnslu heimilisúrgangs árið 2020. Árið 2016 er fyrirhugað að kanna hvernig einstökum sveitarfélögum gengur að ná þessu markmiði og koma með leiðbeiningar til þeirra sem standa sig illa. Þær munu m.a. byggja á lausnum sem vel hafa tekist hjá öðrum sveitarfélögum.

Endurvinnsla eykst jafnt og þétt í Danmörku

Miðað við framangreindar tölur virðist magn heimilisúrgangs á hvern íbúa vera með minnsta móti hér á landi, þ.e. 347 kg árið 2013 miðað við 438–584 kg annars staðar á Norðurlöndum árin 2013/2014. Þar sem hvorki tókst að staðfesta að „heimilisúrgangur“ sé skilgreindur með nákvæmlega sama hætti alls staðar á Norðurlöndum né að haldið sé eins utan um tölfræðiupplýsingar vegna hans verður þó ekki leitast við að draga víðtækar ályktanir af árlegu magni hans á hvern íbúa.

Magn heimilisúrgangs með minnsta móti hér á landi

Ástæða er aftur á móti til að vekja athygli á því hve urðun heimilisúrgangs er hlutfallslega lítil í Svíþjóð, Danmörku og Noregi miðað við Ísland, þ.e. á bilinu 0,7–2,5% af heildarmagni hans samanborið við 49,2% hér á landi. Á móti var brennsla heimilisúrgangs til orkunýtingar mjög mikil annars staðar á Norðurlöndum, þ.e. á bilinu 47,3–60%. Slík brennsla telst endurnýting. Hér á landi hefur dregið mjög úr sorpbrennslu á síðustu árum, m.a. vegna lokunar gamalla sorpbrennslustöðva sem ekki uppfylltu kröfur sem gerðar voru til losunar frá sorpbrennslum og hlutfallslega lágs raforkuverðs sem veldur því að erfitt er að reka sorpbrennslustöðvar á viðskiptalegum grunni.

Urðun mikil en brennsla til orkunýtingar lítil

3.3 Könnun Ríkisendurskoðunar á meðhöndlun heimilisúrgangs

Í maí 2015 kannaði Ríkisendurskoðun meðhöndlun heimilisúrgangs hjá stofnunum ríkis og sveitarfélaga. Alls var 505 stofnunum sendur listi með 11 spurningum og luku 313 könnuninni, þ.e. 62% þeirra sem fengu hana. Spurt var hvers eðlis stofnunin væri, hvort hún ræki mótuneyti, hvort og hvernig úrgangur þaðan væri flokkaður, hvort upplýsingar um flokkun og meðhöndlun heimilisúrgangs væru nægar, aðgengilegar og auðskiljanlegar, hvar upplýsinga um slíkt væri helst leitað, hvort séð væri til þess að flokkaður heimilisúrgangur skilaði sér í þar til gerða gáma/tunnur, hvort dregið hefði úr hreinum matarúrgangi og hvort þörf væri á fleiri sérgreindum gámum/tunnum við

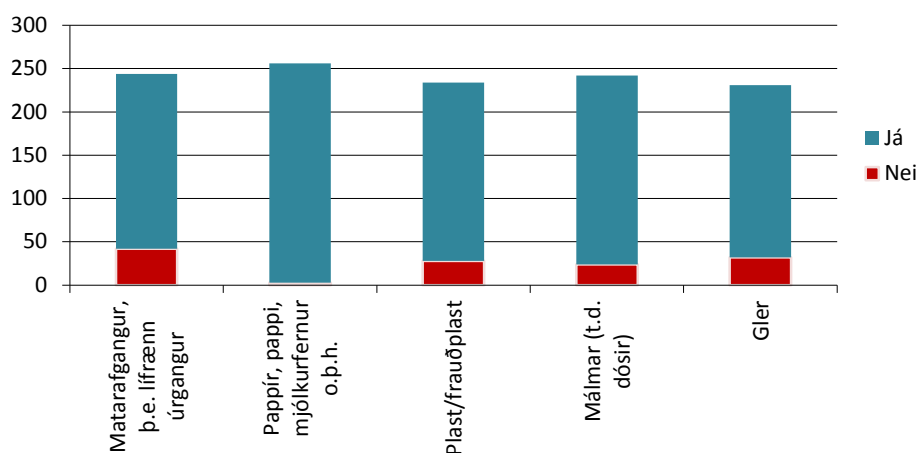
Langflestar stofnanir flokka heimilisúrgang

vinnustaðinn. Að lokum var stofnunum gefið tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum eða ábendingum vegna meðhöndlunar heimilisúrgangs.

Fram kom að alls ráku 79% svarenda eigið mótuneyti (247 vinnustaðir) og flokkuðu langflestir þeirra heimilisúrgang með skipulögðum hætti. Nær allir (99%) flokkuðu pappír, pappa og mjólkurfermur sérstaklega, um 90% flokkuðu málma, um 88% plast og frauðplast, um 86% gler og um 83% matarafanga, þ.e. lífrænan úrgang (sjá mynd 3.2). Margir tóku einnig fram að þeir héldu rafhlöðum, ljósaperum, raftækjum og spilliefnum sérstaklega til haga.

3.2 Flokkun heimilisúrgangs á vinnustað

Hvað er flokkað sérstaklega frá almennum heimilisúrgangi á þínum vinnustað? (Merkja má við fleiri en einn valmöguleika)



Flokkaður heimilisúrgangur fer í þar til gerð ílát

Alls kváðust 95% svarenda sjá til þess að flokkaður heimilisúrgangur skilaði sér í þar til gerða gáma/tunnur. Þá töldu 76% svarenda að dregið hefði úr hreinum matarúrgangi á vinnustaðnum.

Rúm 80% svarenda töldu sig hafa nægar upplýsingar um flokkun og meðhöndlun úrgangs og að þær væru aðgengilegar og auðskiljanlegar. Flestir leituðu upplýsinga á Netinu, fyrst og fremst á vefsíðum Sorpu, Íslenska gámafélagsins eða Gámaþjónustunnar. Margir nefndu einnig heimasíður sveitarfélaganna, Landverndar og endurvinnslustöðva í héraði og Grænfánaverkefnið. Alls töldu 68% svarenda þörf á viðbótar-tunnu, t.d. fyrir plastúrgang.

Kostnaður stofnana hefur aukist

Ýmsar athugasemdir komu frá svarendum um úrgangsmál almennt. Bent var t.d. á að beinn kostnaður við sorphirðu hefði hækkað (sbr. mengunarbótaregluna), m.a. vegna fleiri sorphláta, auk þess sem óbeinn kostnaður fælist í aukinni vinnu starfsfólks vegna flokkunar. Ekki væri tekið tillit til þess í fjárveitingum til stofnananna.

Starfsfólk mótuneyta leggur sitt af mörkum

Niðurstöður könnunarinnar gefa vísbendingar um að starfsfólk mótuneyta stofnana ríkis og sveitarfélaga taki af heilindum þátt í flokkun heimilisúrgangs og leggi með því móti sitt af mörkum til þess að markmið stjórnvalda um endurnýtingu úrgangs náist.

3.4 Söfnun pappa, pappírs og plasts

Í 3. gr. reglugerðar nr. 562/2005 um breytingu á reglugerð nr. 609/1996 um meðferð umbúða og umbúðaúrgangs kemur fram að endurvinnsla skuli að lágmarki vera orðin 60% af þyngd pappírs og pappa eftir 31. desember 2011. Eins skuli endurvinnsla nema 22,5% af þyngd plasts þar sem eingöngu sé tekið mið af plasti sem er endurunnið aftur í plast. Af upplýsingum í ársskýrslu Úrvinnslusjóðs 2013 er ljóst að þessi markmið náðust og vel það fyrir landið sem heild (rekstrar- og heimilisúrgangur var talinn saman).

Endurvinnsluhlutfall pappa- og pappírsumbúða var 72% árið 2013 og samsvarandi hlutfall fyrir plastumbúðir (heyrúlluplast meðtalið) 31%. Umbúðir sem bera skilagjald eru einnig meðtaldar í þessum tölum en slíkar umbúðir skila sér nánast að fullu, þ.e. yfir 90%. Án þeirra hefði hlutfallið verið 24% árið 2013. Þá ber að hafa í huga að heyrúlluplast skilar sér einnig mjög vel til söfnunarstöðva en samkvæmt reglum Evrópusambandsins ber strangt til tekið ekki að líta á þær sem umbúðir. Athugasemdir hafa enn ekki verið gerðar vegna þessa en verði heyrúlluplast undanskilið breytast hlutföllin til hins verra. Einkum skila plastumbúðir frá rekstraraðilum og heimilum sér til-
tölulega illa og draga hlutfallið niður. Ef ná á þeim markmiðum sem sett eru í tilskipun Evrópusambandsins og lögum um meðhöndlum úrgangs um 50% endurnýtingu eða endurvinnslu plast- og glerúrgangs frá heimilum fyrir 2020 þarf að gera átak gagnvart framangreindum aðilum.

Í almennum athugasemdum við frumvarp til laga nr. 63/2014 um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs segir:

Í frumvarpi þessu er lagt til að komið verði á sérstakri söfnun á a.m.k. pappír, málmum, plasti og gleri. Jafnframt skuli tryggja að sérstök söfnun fari fram með þeim hætti að unnt verði að losa slíkan úrgang á aðgengilegan hátt við íbúðarhús í þéttbýli. Til þess að auka flokkun á úrgangi og tryggja að hann sé í meira mæli enduruninn er nauðsynlegt að kveða skýrt á um að þessum flokkum úrgangs skuli safnað sérstaklega á einhverjum tímamarki í meðhöndlun hans.

Ákvæðið um að hægt yrði að losa framangreindan úrgang við íbúðarhús í þéttbýli náði ekki fram að ganga við samþykkt laganna en það er engu að síður gert í nokkrum sveitarfélögum. Í 10. gr. laganna segir aftur á móti að sérstök söfnun skuli vera á a.m.k. pappír, málmum, plasti og gleri. Beri sveitarfélögum að útfæra fyrirkomulag slíkrar söfnunar í samþykkt um meðhöndlun úrgangs og ákveða hvar úrgangi sé safnað þannig að það sé aðgengilegt fyrir íbúa. Þá kemur fram í 11. gr. að úrgangur skuli endurnýttur í samræmi við forgangsröðun við meðhöndlun hans og með hliðsjón af markmiðum laganna. Safna skuli að eins miklu leyti og unnt sé í samræmi við forgangsröðun og safna úrgangi sérstaklega ef það sé nauðsynlegt til að ná settum markmiðum og til að auðvelda eða bæta endurnýtingu og ef það sé tæknilega, umhverfislega og efnahagslega gerlegt.

Misjafnt er hvernig og í hve miklum mæli sveitarfélög hvetja íbúa sína til að flokka úrgang og auðvelda þeim að koma honum í þar til gerð ílát/gáma. Þá hafa þjónustuaðilar einnig misjafnan hátt á. Í þessu sambandi má nefna að það var fyrst í byrjun árs 2015 sem Sorpa hóf að safna frauðplasti til endurvinnslu. Íslenska gámaþjónustan safnar

Töluleg markmið um endurvinnslu pappírs, pappa og plasts

Gera þarf átak til að ná markmiðum fyrir árið 2020

Tillaga um söfnun tiltekinna úrgangsflokka náði ekki fram að ganga

Fyrirkomulag söfnunar breytilegt

ekki frauðplasti í þessum tilgangi en urðar það þess í stað. Þar sem umfang þessa úrgangs vex stöðugt er málið alvarlegt.

Úrvinnslusjóður greiðir fyrir úrvinnslu umbúða úr plasti (hafi verið greitt úrvinnslugjald af vörunni), þ. á m. frauðplasti, sem settar eru í endurnýtingu (fluttar úr landi til endurnýtingar) og hefur gert það frá upphafi. Það er þó undir einstökum þjónustuaðilum komið hvort þeir fylgja því fyrirkomulagi og falast eftir greiðslunum. Ýmis sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafa hingað til ekki gefið heimilum kost á að losa sig við plastumbúðir með sama hætti og pappír, þ.e. í losunarílát við heimilin. Breyting varð á þessu hjá Reykjavíkurborg á haustdögum 2015 og geta íbúar nú fengið sérstaka tunnu undir plastumbúðir gegn gjaldi. Sorpa býður þó áfram upp á fjölda grenndargáma víðs vegar á starfssvæði sínu, m.a. vegna plastúrgangs.

Þess má geta að margar borgir í Bandaríkjum Norður-Ameríku og víðar, m.a. New York, hafa alfarið bannað notkun frauðplasts.

Í töflu 3.3 er yfirlit um heildarmagn plastumbúða sem Úrvinnslusjóður greiddi fyrir endurvinnslu á árin 2013 og 2014. Þar má m.a. sjá skiptingu milli höfuðborgarsvæðisins og annarra landshluta. Jafnframt sést skipting milli heimila og fyrirtækja á sömu svæðum. Plastumbúðir frá heimilum skiluðu sér ýmist til söfnunarstöðva sveitarfélaga og í grenndargáma (S) eða í endurvinnslutunnur við heimili (H). Plastsöfnun frá fyrirtækjum er merkt með F í töflunni.

3.3 Söfnun plastumbúða í kg.*						
Svæði/ár	2014			2013		
	S	H	F	S	H	F
Höfuðborgarsvæði	241.830	171.910	823.212	193.040	65.329	667.823
Suðurnes			39.428			23.147
Vesturland	6.269	54.873	143.984	4.099	43.097	101.838
Vestfirðir	20.189	26.873	28.000	22.021	24.172	28.182
Norðurland vestra	10.617	14.134	40.028	10.550	14.195	37.456
Norðurland eystra	109.832	17.065	83.950	215.176	44.753	86.584
Austurland	92.343	20.812	22.379	60.670	15.096	10.283
Suðurland	5.480	1.743	94.224	76	25.864	38.648
Samtals	486.560	307.410	1.275.205	505.632	232.506	993.961
Höfuðborgarsvæði	50%	56%	65%	38%	28%	67%
Utan höfuðb.svæðis	50%	44%	35%	62%	72%	33%

* Skv. upplýsingum frá Úrvinnslusjóði.

Þar sem þjónustuaðilar skila gögnum um endurnýtingu plastumbúða óreglulega er stundum um uppsöfnun að ræða á einstökum svæðum. Af þeim sökum er hvorki raunhæft að bera saman skil milli ára né milli einstakra svæða. Í heild virðist söfnun plastumbúða þó hafa aukist milli árána 2013 og 2014. Hins vegar kemur nokkuð á óvart hversu hátt hlutfall af heildarmagni plastumbúða kemur af landsbyggðinni þar sem einungis 30% allra íbúa búa.

Af töflu 3.3 má ráða að flokkun plastumbúða frá öðrum heimilisúrgangi gangi hlutfallslega betur á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Að vísu er oft auðveldara að ná til fólks á minni svæðum og virkja það til þátttöku í átaksverkefnum. En ástæðan gæti einnig verið sú að þar er þjónustan oftast boðin út sem e.t.v. skilar sér í umhverfisvænni þjónustu, s.s. fleiri og aðgengilegri flokkunarílátum. Loks má gera ráð fyrir að söfnun heyrúlluplasts utan höfuðborgarsvæðisins hafi talsverð áhrif.

Markmið laga um meðhöndlun úrgangs er að tryggja markvissa og hagkvæma meðhöndlun úrgangs, að líta í auknum mæli á úrgang sem hráefni og að tryggja að sem mestur hluti hans sé endurnotaður eða enduruninn. Sveitarfélögum og rekstraradilum sem semja við sorphirðufyrirtæki ber að fylgja ákvæðum regluverks um sér-söfnun og flokkun tiltekinna úrgangstegunda, svo sem pappírs, pappa, glers og plasts, þ. á m. frauðplasts, og koma þessum úrgangsflokkum í endurvinnslu eða endurnýtingu ef það er tæknilega, umhverfislega og efnahagslega gerlegt. Í þessu sambandi vísast einnig til þess að úrvinnslugjald er lagt á þessar umbúðir.

Líta beri á úrgang sem hráefni og endurnota hann eða endurvinna að stærstum hluta

Úrvinnslusjóður gerði nýlega samning við fyrirtæki í Svíþjóð um að taka við blönduðum plastumbúðum, þ. á m. frauðplasti, til endurvinnslu. Það á við um þessa starfsemi sem flesta aðra að hagkvæmnin vex með auknum umsvifum. Engin krafa er um að þjónustuaðilar standi sameiginlega að því að flytja úrgang úr landi í þeim tilvikum þar sem umfang er lítið eða ekki talið sérlega verðmætt eins og raunin er um frauðplast. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að leita leiða til að bæta úr núverandi ástandi, þ.e. að knýja á um að þjónustuaðilar sendi til endurvinnslu það sem mögulegt er. Með því aukast líkur á að töluleg markmið stjórnvalda náist.

Auðvelda þarf að senda plast til endurvinnslu

3.5 Matarsóun

Undanfarin ár hefur athygli stjórnvalda í Evrópu og víðar í æ ríkari mæli beinst að matarsóun, þ.e. sóun á mat sem nýta hefði mátt til manneldis, og ekki að ástæðulausu. Nefna má að Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) áætla að þriðjungur árlegrar matvælaframleiðslu, um 1,3 milljarðar tonna, fari til spillis. Eins hefur Evrópusambandið metið að matarsóun á svæði þess hafi numið um 100 milljónum tonnum árið 2014 eða sem nemur um 200 kg á hvern íbúa á svæðinu. Samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/98/EB um úrgang eru aðildarríkin af þessum sökum hvött til að huga sérstaklega að því að draga úr matarúrgangi. Í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 2011 var einnig hvatt til þess að árið 2020 verði helmingi minna af neysluhæfum mat hent en gert var árið 2011.

Markmið um að draga úr matarsóun

Matarsóun hefur ekki verið skilgreind sérstaklega hér á landi í lögum eða reglugerðum en engin ástæða er til að ætla að slík sóun sé ekki vandamál hér á landi. Umhverfis- og auðlindaráðherra setti á fót starfshóp um matarsóun haustið 2014 til að móta tillögur um hvernig draga mætti úr henni. Starfshópurinn skilaði skýrslu í apríl 2015: [Matar-sóun – tillögur til úrbóta](#). Þar eru settar fram ýmsar tillögur til úrbóta, m.a. að auka almenningssfræðslu. Þá er sérstök áhersla lögð á matarsóun fyrstu tvö árin í nýrri stefnu ráðuneytisins um úrgangsforvarnir. Aðgerðir gegn matarsóun eru sömuleiðis hluti af sóknaráætlun Íslands í loftslagsmálum. Stefnt er að málþingi á árinu 2016 þar sem úrgangsforvarnarstefnan verður kynnt, sem og námsefni um úrgangsforvarnir og þær aðgerðir sem nú eru í gangi gegn matarsóun. Loks munu FENÚR og Umhverfis-

Tillögur íslenskra stjórnvalda

stofnun standa fyrir stórrí sýningu og ráðstefnu í Perlunni haustið 2016 þar sem yfirskriftin verður „Saman gegn sóun“.

Könnun á hvötum og hindrunum sem tengjast matarsóun

Árið 2015 veitti umhverfis- og auðlindaráðuneyti Umhverfisstofnun 1,8 m.kr. til verkefna sem ætlað er að sporna gegn sóun á mat. Með fjárveitingunni var fylgt eftir tillögum úr skýrslunni *Matarsóun – tillögur til úrbóta*. Í framhaldi af fjárveitingunni lét Umhverfisstofnun gera netkönnun í september 2015 á hvötum og hindrunum sem tengdust matarsóun. Könnunin var lögð fyrir einstaklinga af báðum kynjum á aldrinum 18–75 ára. Svarendur voru 811 og voru gögnin vigtuð með tilliti til kyns, aldurs og búsetu í samræmi við upplýsingar úr Þjóðskrá.

75% landsmanna reyna að lágmarka matarsóun

Af svörum má ráða að um 75% landsmanna leggja sig fram (31,3% mjög mikið og 44,1% fremur mikið) um að lágmarka það magn matar og drykkjar sem hent er. Þá kemur fram að eldra fólk er líklegra til þess en þeir sem yngri eru og giftir/kvæntir fremur en einhleypir. Helstu ástæður þess að mat var hent voru að maturinn var útrunninn, hann var skemmdur, gæðin ónóg eða of mikill matur hafði verið gerður í upphafi. Það sem helst hindraði viðkomandi í að minnka það magn matar sem fór til spillis var að erfitt reyndist að áætla matarinnkaup, ekki lá fyrir hvað vantaði til heimilisins þegar innkaup voru gerð og að matarafgangar gleymdust. Helstu hvatar til að minnka matarsóun voru taldir vera sparnaður fyrir heimilin, viðkomandi væri mótfallinn sóun yfirleitt, afsláttur verslana af matvöru sem væri á síðasta söludegi og samviskubitt af því að sóa mat.

Á heimasíðum Umhverfisstofnunar kemur fram að niðurstöður könnunarinnar bendi til þess að kynna þurfi vel fyrir fólki muninn á „best fyrir“ og „síðasti neysludagur“ dagsetningunum og hvetja fólk til að skipuleggja sig betur þegar kemur að matvælum og matargerð, t.d. með því að sýna hvernig hægt sé að nota matarafganga á frumlegan hátt, skipuleggja innkaup eða að útbúa minni mat.

Ekki eru til tölur um umfang matarsóunar hér á landi

Ekki eru til áreiðanlegar tölur um umfang matarsóunar hér á landi. Rannsóknir sem Sorpa hefur gert árlega undanfarin 20 ár á heimilisúrgangi benda hins vegar til þess að „Lífrænn niðurbrjótanlegur eldhúsúrgangur“ og „Annar lífrænt niðurbrjótanlegur úrgangur“ sé verulegur hluti blandaðs heimilisúrgangs á höfuðborgarsvæðinu. Könnun frá nóvember 2014 bendir til þess að slíkur úrgangur hafi þá numið um 65 kg á hvern íbúa. Að mati Ríkisendurskoðunar er hér tækifæri til umbóta. Í þessu sambandi má líka nefna að í nýjum tillögum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um hringrásarhagkerfi er lagt til að aðildarríkin verði skylduð til að safna sérstaklega lífrænum úrgangi auk pappírs, málma, plasts og glers.

3.6 Áhugi sveitarfélaga á samræmdri flokkun

Á síðari hluta árs 2013 stóð Umhverfisstofnun fyrir könnun meðal sveitarfélaga og rekstraraðila sem sinna úrgangsmálum. Tilgangur hennar var að athuga vilja þessara aðila til að koma á samræmdri flokkun heimilisúrgangs á landsvísu í ljósi markmiða *Landsáætlunar um meðhöndlun úrgangs 2013–2024*. Könnunin var gerð í samráði við umhverfis- og auðlindaráðuneyti og FENÚR.

Könnunin var send 94 aðilum, 74 sveitarfélögum og 20 rekstraraðilum. Rekstraraðilarnir skiptust annars vegar í einkaaðila og hins vegar í byggðasamlög og hlutafélög í eigu sveitarfélaga. Alls bárust 33 svör og var svarhlutfall því rúmlega 35% sem verður að telja lágt. Af þeim sem svöruðu könnuninni kváðust 42% vilja samræmda flokkun af einhverju tagi, 18% voru því mótfallnir og 39% tóku ekki afstöðu. Umhverfisstofnun mat niðurstöðurnar svo að ef aðeins væri tekið tillit til þeirra sem tóku afstöðu (20 aðilar) vildu 70% svarenda koma á samræmdri flokkun af einhverju tagi. Niðurstaðan væri því vísbending um að þeir sem bæru ábyrgð á og koma að söfnun heimilisúrgangs í landinu vildu koma á samræmdri flokkun af einhverju tagi.

Áhugi á samræmdri flokkun

Ríkisendurskoðun bendir í þessu sambandi á að í könnuninni var verulegur munur á afstöðu sveitarfélaga annars vegar og einkaaðila hins vegar til samræmdrar flokkunar. Alls kváðust 87% þeirra sveitarfélaga sem svöruðu könnuninni vilja samræmda flokkun af einhverju tagi en einungis 20% einkaaðilanna. Reyndin er þó sú að flokkun úrgangs er ekki samræmd hjá sveitarfélögum.

Sveitarfélög og sorpsamlög hafa ekki samræmdar aðferðir við skráningu úrgangs. Upplýsingar um úrgang og meðhöndlun hans eru því ekki áreiðanlegar. Fyrir bragðið er erfitt að meta árangur aðgerða og hvort markmið hafi náðst. Að mati Ríkisendurskoðunar ber brýna nauðsyn til að auka samræmingu milli sveitarfélaga við alla þætti meðhöndlunar úrgangs.

Mikilvægt að samræma skráningu úrgangs

4 Upplýsingagjöf til almennings

Í *Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2024* voru talin upp atriði sem sérstaklega yrði horft til á gildistíma áætlunarinnar. Þar var m.a. hvatt til að fræðsla og þekking yrðu eflað. Í lögum nr. 63/2014 um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs var einnig í fyrsta sinn kveðið á um fræðslu til almennings í málaflokknum. Samkvæmt 24. gr. laga um meðhöndlun úrgangs skal Umhverfisstofnun sjá um gerð almenns fræðsluefnis og að upplýsa og fræða almenning um meðhöndlun úrgangs í samvinnu við sveitarfélög, Úrvinnslusjóð, þá sem bera framleiðendaábyrgð, rekstraraðila og aðra eftir því sem við á. Eins skulu sveitarstjórnir annast gerð upplýsingaefnis um meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu og fræða almenning, rekstraraðila og handhafa úrgangs um úrgangsmál í samvinnu við hlutaðeigandi heilbrigðisnefndir.

Aukin áhersla á upplýsingar og fræðslu

Umhverfisstofnun skilaði umsögn við frumvarp til laga nr. 63/2014 um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs. Þar kom fram að stofnunin hefði ekki svigrúm til að sinna fyrirhugaðri fræðslu nema til kæmi fjármagn. Sömuleiðis var bent á að fjármála- og efnahagsráðuneyti hefði samkvæmt beiðni umhverfis- og auðlindaráðuneytis um kostnaðarmat metið kostnað stofnunarinnar á 8 m.kr. Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis með frumvarpinu kæmi ekki fram slíkt kostnaðarmat og legði stofnunin því til að sú grein frumvarpsins sem lyti að fræðsluhlutverki stofnunarinnar yrði felld niður. Það var ekki gert og engir fjármunir fylgdu samþykkt frumvarpsins. Að mati Ríkisendurskoðunar er ótækt að löggjafinn setji stofnunum íþyngjandi verkefni án þess að fjármunir fylgi þeim eða að öðrum kosti leiðbeiningar um samdrátt annarra verkefna. Fyrirkomulagið dregur úr vægi löggjafarinnar og gerir lagaákvæðið marklítið.

Umhverfisstofnun skortir fé til að sinna fræðslu

Enn vantar talsvert upp á að stofnunin sinni fræðsluhlutverki sínu til almennings eins og þörf er á. Frá samþykkt laganna hefur hún engu að síður unnið almennar vefleiðbeiningar um ný og breytt hugtök sem birtast í lögnum, vefleiðbeiningar fyrir skilgreiningu á aukaafurðum frá iðnaði/framleiðslu, sett upp nýja síðu yfir úrgangstölfræði á vefsíðu sinni, sett upp nýtt fræðsluefni á vefnum um rafhlöður og rafgeyma, uppfært fræðsluefni á vefnum um raf- og rafeindatækjaúrgang og uppfært fræðsluefni á vefnum um heimajarðgerð. Þessu til viðbótar vinnur stofnunin nú að því að endurgera vef um matarsóun (www.matarsoun.is). Stefnt er að því að vefurinn fari í loftið á fyrri hluta árs 2016. Þá heldur stofnunin tvisvar á ári samráðsfundi með Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum iðnaðarins en þar er fræðsla um úrgangsmál ekki sérstakt umfjöllunarefni.

Ýmis fræðsluverkefni í gangi

Eins og fram hefur komið skulu sveitarstjórnir einnig annast gerð upplýsingaefnis um meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu og fræða almenning, rekstraraðila og handhafa úrgangs um úrgangsmál í samvinnu við hlutaðeigandi heilbrigðisnefndir. Í umsögn sinni við frumvarp til laga nr. 63/2014 um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs gerðu hvorki Samband íslenskra sveitarfélaga né þau örfáu sveitarfélög sem sendu inn umsögn um lagabreytinguna athugasemd við þessa lagagrein. Einstök sveitarfélög eða

Hlutverk sveitarfélaga

byggðasamlög setja upplýsingar um sorphirðu og endurvinnslu á heimasíðu sína sem og samþykkt um meðhöndlun úrgangs ef hún er fyrir hendi.

Upplýsingagjöf um meðhöndlun úrgangs í formi upplýsingabæklinga er á hinn bóginn algengari hjá sorphirðufyrirtækjum og hafa þau á undanförunum árum stuðlað að aukinni fræðslu meðal almennings. Þá hafa forsvarsmenn Íslenska gámafélagsins og Gámaþjónustunnar haldið fræðslufundi á heimilum fólks í þeim bæjarfélögum þar sem þeir eru að hefja rekstur og farið yfir reglur um meðhöndlun úrgangs „maður á mann“. Umhverfisfræðsla á vegum Sorpu er af öðrum toga en einnig umtalsverð. Þangað kemur á hverju ári fjöldi einstaklinga á öllum aldri auk fulltrúa fyrirtækja, skóla o.fl. til að kynna sér starfsemina. Kynningarnar snúast um fræðslu um úrgangsmál ásamt almennri umhverfisfræðslu. Einnig veita starfsmenn Sorpu einstaklingum og fyrirtækjum ráðgjöf í úrgangsmálum. Þá gefur umhverfis- og fræðsludeild Sorpu út fræðsluefni í ýmsu formi.

Lög um meðhöndlun úrgangs gera ráð fyrir samræmdri upplýsingagjöf á landsvísu um flokkun úrgangs en upplýsingagjöf er ábótavant og hún ekki samræmd. Að mati Ríkisendurskoðunar er þörf á átaki í málaflokknum, m.a. um meðhöndlun heimilisúrgangs og úrgangs mötuneyta almennt. Slík fræðsla þarf að beinast að öllum aldurshópum. Í því sambandi ber að hafa í huga að almenningur, ekki síst þeir sem eru komnir yfir miðjan aldur, leitar ekki í sama mæli og rekstraraðilar upplýsinga á Netinu. Að auki þarf að vera samfella í upplýsingagjöfinni. Má í því sambandi vísa til markvissrar og árangursríkrar fræðslu um skaðsemi reykinga um 1990. Ríkisendurskoðun hvetur því stjórnvöld til að gefa þessu verkefni þann gaum sem það krefst.

Umhverfisfræðsla
sorphirðufyrirtækja

Þörf á átaki í mála-
flokknum



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is