

2024

Þróun kostnaðar úrgangsmála sveitarfélaga árin 2012 til 2023

Skjal sótt af '99999999999' dags: 08.05 2026

Efnisyfirlit

Inngangur	2
Greining	3
<i>Þróun kostnaðar og tekna sveitarfélaga við meðhöndlun úrgangs árin 2012 til 2023.</i>	<i>4</i>
<i>Skyldur sveitarfélaga þegar kemur að bókfærslum, gjaldskrágerð og innheimtu vegna meðhöndlunar úrgangs.</i>	<i>9</i>
<i>Breytingar á bókhaldsfærslum úrgangsmála</i>	<i>10</i>
<i>Yfirsýn sveitarfélaga yfir kostnaðarmyndun í málaflokknum</i>	<i>11</i>
<i>Kostnaðarþáttaka Úrvinnslusjóðs</i>	<i>12</i>
<i>Fjárfestingar vegna úrgangsmála</i>	<i>17</i>
Tillögur til úrbóta	19
Lokaorð	20

Inngangur

Samband íslenskra sveitarfélaga fól HLH Ráðgjöf að framkvæma greiningu á kostnaði úrgangsmála sveitarfélaga, ásamt tillögum sem stuðla að aukinni hagkvæmni og bættrar yfirsýnar í málaflokknum.

Á undanförunum árum hefur kostnaður sveitarfélaga aukist við meðhöndlun úrgangs, milli árana 2012 til 2023 fór brúttókostnaður úr því að vera 3,7 ma. kr. í 10,3 ma. kr. á verðlagi hvers árs, aukning um 182%, en á sama tíma hækkaði launavísitala um 118% og vísitala neysluverðs um 49%. Nettó útgjöld sveitarfélaga vegna málaflokksins hafa aukist um 54% ef miðað er við verðlag 2023¹. Með hliðsjón af breytingu laga nr. 55/2002 um meðhöndlun úrgangs frá 2021 hefur Samband íslenskra sveitarfélaga lagt áherslu á að ná bættri yfirsýn á málaflokknum.

HLH ráðgjöf var falið að greina eftirfarandi þætti:

- Skoða þróun kostnaðar og tekna sveitarfélaga fyrir meðhöndlun úrgangs milli árana 2012 til 2023.
- Leggja mat á hvort sveitarfélög eru að uppfylla lagakröfur þegar kemur að bókfærslum, gjaldskrárgerð og innheimtu vegna meðhöndlunar úrgangs.
- Leggja mat á hvernig bókhaldsfærslur sveitarfélaga vegna meðhöndlunar úrgangs þurfa að breytast svo þær nái betur utan um útgjaldaliði og tekjur í málaflokknum og styðji við breytta innheimtu sveitarfélaga vegna innleiðingar „Borgað þegar hent er“.
- Leggja mat á hvort sveitarfélög eru með nægjanlegar upplýsingar og yfirsýn yfir kostnaðarmyndun í málaflokknum.
- Skoða hvernig kostnaðarþáttaka Úrvinnslusjóðs er að koma til móts við kostnað sveitarfélaga vegna nýrra lagakrafna.
- Skoða hvernig fjárfestingar eru að stuðla að því að sveitarfélög uppfylli hlutverk sitt og ábyrgð skv. nýju lögunum og hvort vísbendingar eru um að innviði skorti.

Allar upplýsingar og framsetning þeirra er á ábyrgð HLH Ráðgjafar. Ef einhverjar ábendingar eru um efni skýrslunnar þá má koma þeim á framfæri með tölvupósti á netfangið arnar@hlh.is eða thoreyig@hlh.is.

¹ Vísitala neysluverðs, ársmeðaltöl 2012-2023, Hagstofa Íslands.

Greining

Greiningin skiptist í sex efnispætti sem byggir á eftirfarandi spurningum og er fjallað um hvern efnispátt í þeirri röð sem birtist hér að neðan.

1. Hvernig er kostnaður sveitarfélaga að þróast fyrir meðhöndlun úrgangs milli ára 2012 til 2023?
2. Eru sveitarfélög að uppfylla lagakröfur þegar kemur að bókfærslum, gjaldskrárgerð og innheimtu vegna meðhöndlunar úrgangs?
3. Hvernig þurfa bókhaldsfærslur sveitarfélaga vegna meðhöndlunar úrgangs að breytast svo þær nái betur utan um útgjaldaliði og tekjur í málaflokknum og styðji við breytta innheimtu sveitarfélaga vegna innleiðingar „Borgað þegar hent er“?
4. Eru sveitarfélög með nægjanlegar upplýsingar og yfirsýn yfir kostnaðarmyndun í málaflokknum?
5. Hvernig er kostnaðarpátttaka Úrvinnslusjóðs að koma til móts við kostnað sveitarfélaga vegna nýrra lagakrafna?
6. Hvernig eru fjárfestingar að stuðla að því að sveitarfélög uppfylli hlutverk sitt og ábyrgð skv. nýju lögunum og eru vísbendingar um að innviði skorti?

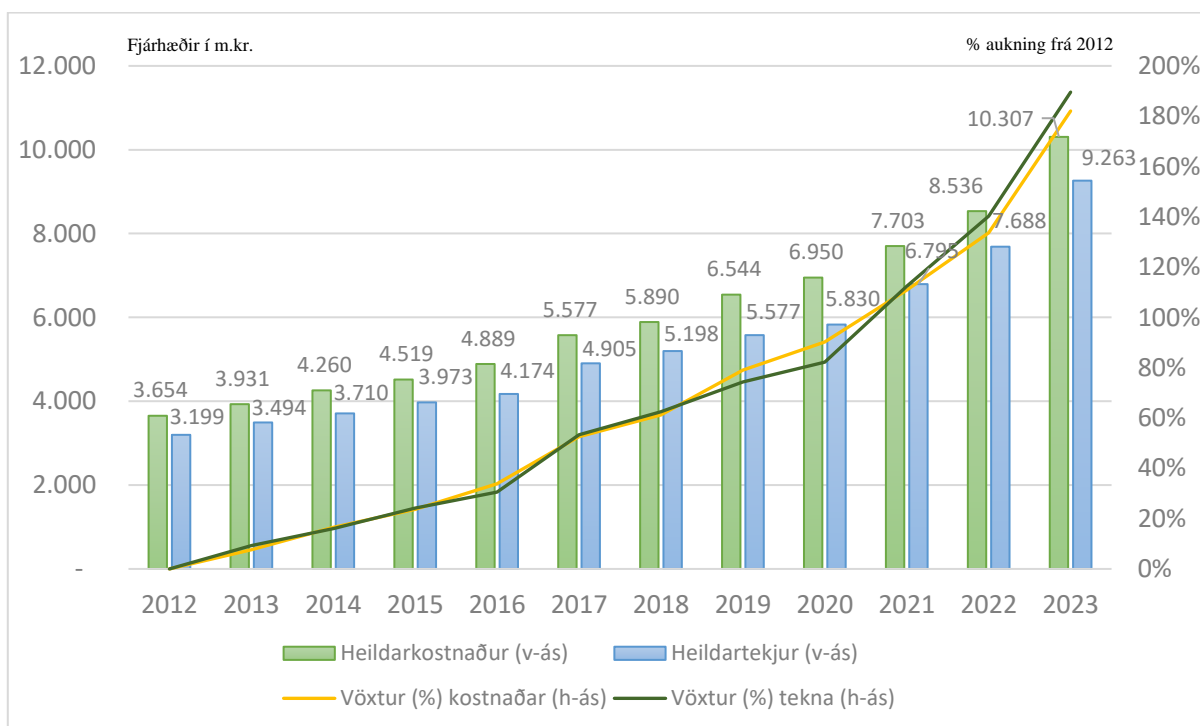
Við vinnslu greiningarinnar er stuðst við gögn sem fengin eru á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga, Hagstofu Íslands, lög og reglugerðir er snerta málaflokkinn. Janframt áttu starfsmenn HLH ráðgjafar reglulega fundi með fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga og annarra aðila sem hafa þekkingu á málaflokknum.

Þróun kostnaðar og tekna sveitarfélaga við meðhöndlun úrgangs árin 2012 til 2023.

Hægt er að nálgast upplýsingar um þróun á kostnaði og tekjum í málaflokki úrgangsmála á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga sem byggir á ársreikningum sveitarfélaga.

Heildartekjur vegna meðhöndlunar úrgangs hafa vaxið úr 3,2 ma. kr. árið 2012 í 9,3 ma. kr. árið 2023, eða um 190% á verðlagi hvors árs. Heildarkostnaður vegna meðhöndlunar úrgangs hefur vaxið úr 3,7 ma. kr. árið 2012 í 10,3 ma. kr. árið 2023, eða um 182% á verðlagi hvors árs. Nettókostnaður vegna meðhöndlunar úrgangs hefur vaxið úr 455 m. kr. í 1.044 m. kr. árið 2023 sem gerir 129% hækkun á verðlagi hvors árs.

Mynd 1. Samanburður á þróun heildartekna og heildarkostnaði, í m. kr. á verðlagi hvers árs, vegna úrgangsmála sveitarfélaga árin 2012 til 2023.



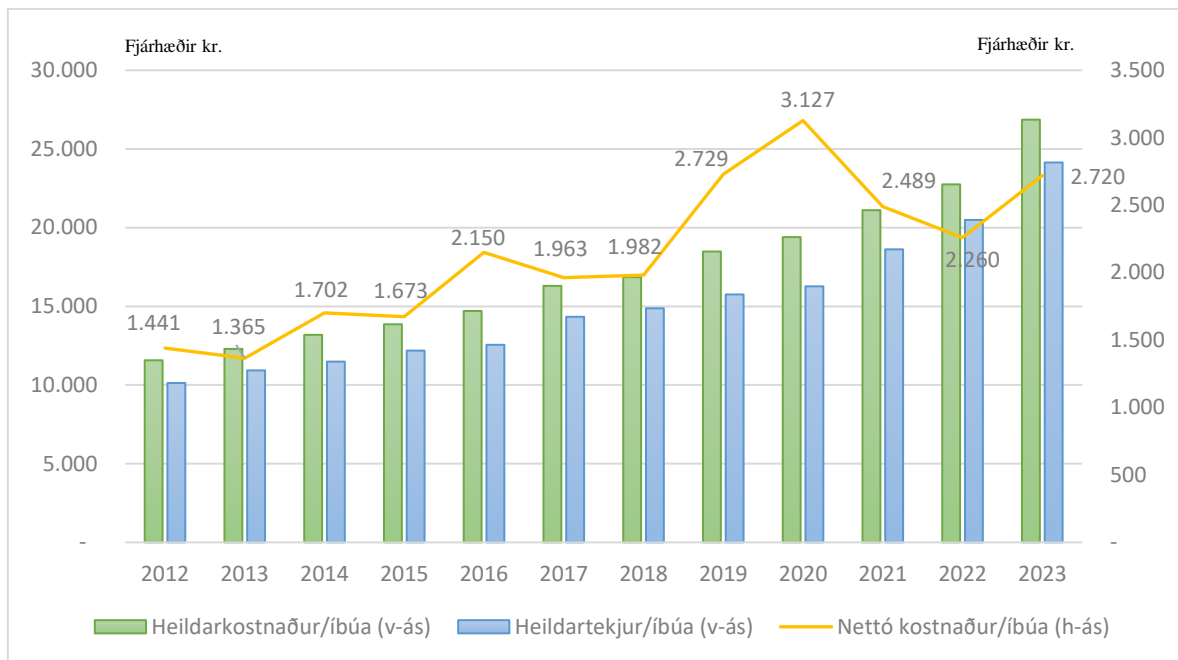
Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Ef nettó kostnaður 2012 er snarað yfir á verðlag 2023 þá var raunnettókostnaður það árið 679 m. kr. Raunaukning nettókostnaðar málaflokksins milli árunna 2012 til 2023 er því um 54%

Ef litið er til þróunar útgjalda og tekna vegna meðhöndlunar úrgangs á hvern íbúa þá blasir við önnur þróun á rekstrinum. Heildartekjur á hvern íbúa er að aukast úr kr. 10.129 árið 2012 í kr. 24.140 árið 2023, eða um 138%. Heildarkostnaður á hvern íbúa er að aukast úr kr. 11.570 árið 2012 í kr. 26.860 árið 2023, eða um 132%. Nettókostnaður á hvern íbúa er að aukast úr kr. 1.441 árið 2012 í kr. 2.720 árið 2023, eða um 89%.

Á tímabilinu fjölgaði íbúum um 64.916, eða um 21%, sem skýrir að hluta þá kostnaðaraukningu sem orðin hefur á málaflokknum á tímabilinu.

Mynd 2. Samanburður á þróun heildartekna og heildarkostnaði, á verðlagi hvers árs, vegna úrgangsmála sveitarfélaga á hvern íbúa árin 2012 til 2023.



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Þegar litið er til landshlutasvæða kemur í ljós að stærð landsvæða skiptir máli. Minni sveitarfélög með stór landsvæði eru með hærri kostnað en stærri sveitarfélög með minna landsvæði.

Nettókostnaður höfuðborgarsvæðisins fór úr 63 m. kr. árið 2012 í jákvæða niðurstöðu um 6 m. kr. árið 2023. Nettókostnaður Suðurnesja hefur fari úr 13 m. kr. rekstrarafgangi árið 2012 í 55 m. kr. umframgjöld árið 2023. Nettókostnaður Vesturlands hefur hækkað úr 36 m. kr. árið 2012 í 100 m. kr. árið 2022. Nettókostnaður Vestfjarða hefur hækkað úr 75 m. kr. árið 2012 í 108 m. kr. árið 2023. Viðsnúningur verður á nettókostnaði Norðurlands vestra fer úr 84 m. kr. í 25 m. kr. milli áranna 2012 til 2023. Nettókostnaður Norðurlands eystra hefur aukist úr 135 m. kr. árið 2012 í 176 m. kr. Nettókostnaður Austurlands hefur aukist úr 19 m. kr. rekstrarafgangi árið 2012 í 161 m. kr. rekstrarhalla árið 2023. Mikil breytingu hefur átt sér stað á Suðurlandi en nettókostnaður hefur hækkað mikið eða úr 94 m. kr. árið 2012 í 425 m. kr. árið 2023.

Tafla 1. Nettó kostnaður, í m. kr. á verðlagi hvers árs, eftir landshlutasvæðum árin 2012 til 2023.

Landssvæði - Nettókostnaður	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Höfuðborgarsvæðið	63	37	95	101	212	129	114	113	262	- 42	18	- 6
Suðurnes	- 13	- 26	- 7	7	5	- 19	- 21	- 27	- 32	54	- 11	55
Vesturland	36	22	22	34	37	34	45	53	58	49	52	100
Vestfirðir	75	34	44	41	56	46	41	40	61	72	90	108
Norðurland vestra	84	81	82	93	106	112	119	132	129	134	140	25
Norðurland eystra	135	171	170	93	72	100	125	138	152	133	104	176
Austurland	- 19	- 24	28	36	52	46	59	53	76	68	98	161
Suðurland	94	141	116	140	174	225	211	465	415	439	357	425
Samtals	455	437	550	545	715	672	693	966	1.121	908	848	1.044

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Mismunur á milli landshluta kemur enn betur í ljós þegar nettó kostnaður á íbúa er skoðaður.

Á árinu 2023 var nettókostnaður á íbúa hæstur á Vestfjörðum eða kr. 15.026/íbúa. Austurland voru með næst hæsta nettókostnað á íbúa eða kr. 14.566/íbúa. Suðurland fylgir í kjölfarið með nettókostnað kr. 12.469/íbúa.

Tafla 2. Nettó kostnaður, á verðlagi hvers árs, á hvern íbúa eftir landshlutasvæðum árin 2012 til 2023.

Landssvæði - Nettókostnaður	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Höfuðborgarsvæðið	315	180	459	484	999	592	512	500	1.139	- 179	75	- 23
Suðurnes	- 645	- 1.211	- 336	332	231	- 765	- 802	- 1.022	- 1.197	1.925	- 358	1.762
Vesturland	2.398	1.464	1.427	2.161	2.361	2.120	2.769	3.260	3.552	2.979	3.047	5.723
Vestfirðir	10.907	4.942	6.418	6.063	8.268	6.657	5.876	5.734	8.850	10.405	12.632	15.026
Norðurland vestra	11.672	11.314	11.625	13.235	15.029	15.657	16.608	18.371	17.786	18.510	19.297	3.392
Norðurland eystra	4.687	5.938	5.873	3.213	2.448	3.322	4.186	4.583	5.069	4.348	3.334	5.584
Austurland	- 1.885	- 2.352	2.705	3.512	5.107	4.415	5.583	4.999	7.138	6.338	9.040	14.566
Suðurland	3.656	5.453	4.441	5.281	6.403	7.920	7.217	15.469	13.621	13.939	10.904	12.469
Samtals	1.441	1.365	1.702	1.673	2.150	1.963	1.982	2.729	3.127	2.489	2.260	2.720

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

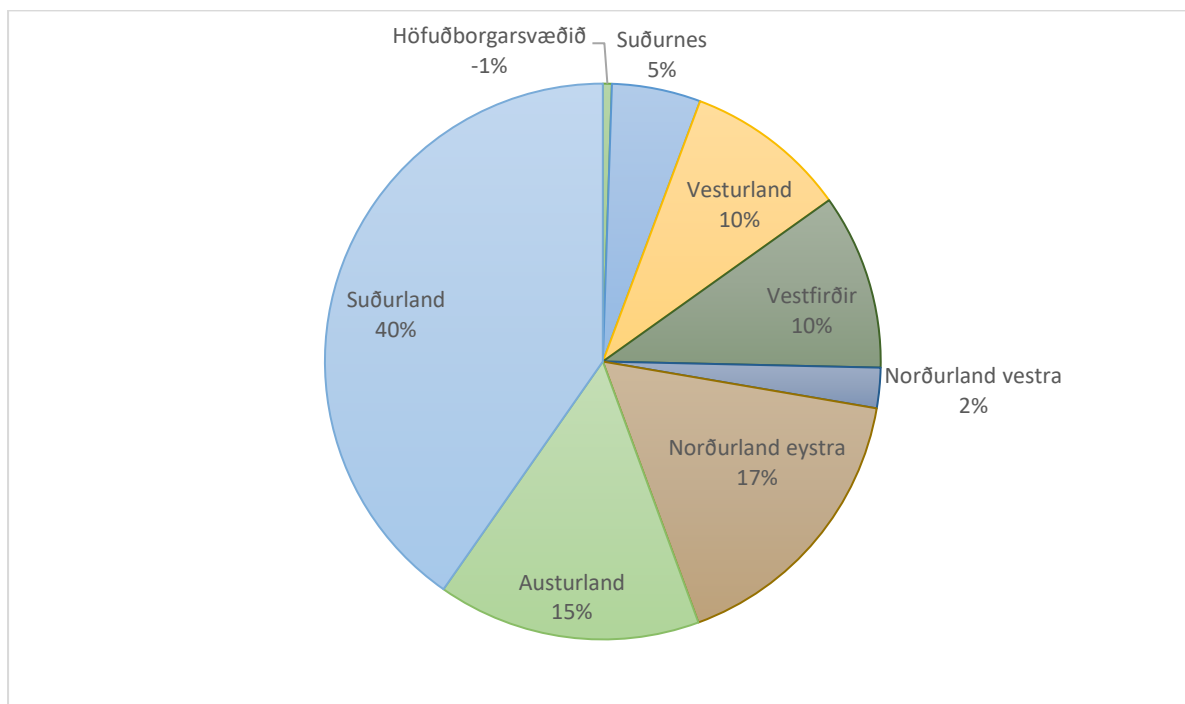
Tafla 3. Skipting nettókostnaðar, í þús. kr., eftir landshluta árið 2022.

Landssvæði - Nettókostnaður	Skipting nettó-kostnaðar 2023	Hlutfallsleg skipting
Höfuðborgarsvæðið	-	-0,5%
Suðurnes	55	5,2%
Vesturland	100	9,6%
Vestfirðir	108	10,3%
Norðurland vestra	25	2,4%
Norðurland eystra	176	16,9%
Austurland	161	15,5%
Suðurland	425	40,7%
Samtals	1.044	100,0%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Suðurland er með hæsta nettó kostnað árið 2023, eða um 41% af kostnaðinum og er jafnframt með stærsta landshlutasvæðið og mestan fjölda sveitarfélaga innan landshlutans. Norðurland eystra er með um 17% af nettó kostnaði árið 2023. Austurland er með 16% af nettó kostnaði árið 2023. Vestfirðir eru með 10% af nettó kostnaði árið 2023. Vesturland er með um 10% af nettó kostnaði árið 2023. Suðurnesin eru með um 5% af nettó kostnaði árið 2023.

Mynd 3. Skipting nettó útgjalda eftir landshlutasvæði



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Ef litið er til landsvæða kemur í ljós að það sem einkennir hæsta kostnað á íbúa eru fyrst og fremst stór landsvæði með fámenn sveitarfélög að undanskildu Norðurlandi vestra sem náði töluverðum árangri milli árána 2022 og 2023. Bæði Vestfirðir og Norðurland vestra eru með íbúafjölda undir 10.000. Á Austurlandi er íbúafjöldi rétt yfir 10.000. Sjá töflu hér að neðan.

Tafla 4. Samantekinn nettó kostnaður samtals og á íbúa eftir langshlutasvæðum árið 2022.

Landssvæði - Nettókostnaður	Skipting nettó-kostnaðar 2023	Hlutfalls-leg skipting	Fjöldi íbúa í lok árs 2023	Nettókostnaður á íbúa árið 2023	Stærð landshluta í km ²	Hlutfallsleg skipting landshluta	
Höfuðborgarsvæðið	-6	-1%	244.177	-	23	15.705	1%
Suðurnes	55	5%	30.933	1.762	1.046	1%	
Vesturland	100	10%	17.419	5.723	22.686	9%	
Vestfirðir	108	10%	7.168	15.026	13.106	9%	
Norðurland vestra	25	2%	7.294	3.392	30.983	13%	
Norðurland eystra	176	17%	31.574	5.584	815	22%	
Austurland	161	15%	11.085	14.566	8.844	15%	
Suðurland	425	41%	34.076	12.469	9.529	30%	
Samtals	1044	100,0%	383.726	2.720	102.714	100%	

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Allt frá árinu 2012 til ársins 2023 hafa heildartekjur og heildarkostnaður sveitarfélaga verið að aukast auk þess sem nettó kostnaður hefur aukist á tímabilinu.

Skyldur sveitarfélaga þegar kemur að bókfærslum, gjaldskrágerð og innheimtu vegna meðhöndlunar úrgangs.

Í 23. greinar laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs er fjallað um gjald fyrir meðhöndlun úrgangs.

Þar er fjallað um að innheimta skuli gjald fyrir förgun úrgangs sem stendur undir öllum kostnaði vegna þess, þ.m.t. uppsetning og rekstur viðkomandi förgunarstaðs. Þá skiptir ekki máli hvort rekstraraðili förgunarstaðs sé sveitarfélag, byggðarsamlag eða einkaaðili. Einnig er heimilt að innheimta gjald sem stendur undir tengdri starfsemi svo sem þróun nýrrar tækni við meðhöndlun úrgangs, rannsóknir, fræðslu og kynningarmál. Gjaldið má aldrei vera hærra en sem nemur þeim kostnaði sem fellur til í sveitarfélaginu við meðhöndlun úrgangs.

Í gegnum árin hafa sorpgjöld verið innheimt með fasteignagjöldum og er mismunandi eftir sveitarfélögum hvert gjaldið er. Við skoðun á gjaldskrá sveitarfélaga vegna sorps kemur í ljós að gjaldskrá er að öllu jöfnu birt á sama tíma og fasteignagjöld. Sorp- og urðunargjald er að öllu jöfnu ákveðin upphæð á íbúð og byggt er á fjölda tunna. Með breytingu á lögum um úrgang á að rukka gjald í samræmi við það magn sem hent er. Gjaldskrá sveitarfélaga hafa lítið tekið mið af þessari breytingu, þ.e. að rukka einungis fyrir það magn sem hent er. Það lítur út fyrir að sveitarfélög styðjist við það tunnumagn sem fylgir hverri íbúð og áætli sorp- og urðunargjald íbúða miðað við fjölda tunna og tíðni losunar yfir árið.

Bókhald sveitarfélaga varðandi úrgangsmál hefur verið fært í samræmi við reglugerð nr. 1212/2015. Með breytingu á lögum um úrgang og gildistöku þeirra frá 1. janúar 2023 lítur út fyrir að sveitarfélög séu ekki að uppfylla lagakröfur varðandi bókhaldsfærslur. Kostnaður vegna úrgangsmála er flokkaður á einn bókhaldsflokkunarlykil **08 2** sem ber heitið sorphreinsun og sorpeyðing. Þörf er á breytingum svo að bókhaldsupplýsingar endurspegli þær kröfur sem settar eru um upplýsingar frá sveitarfélögum varðandi úrgangsmál. Greina þarf kostnað á milli fjárfestinga í innviðum, sérstakrar söfnunar og umhirðu annars sorps með flokkun í bókhaldi þar sem auðvelt er að ná fram upplýsingum. Skoða þarf gjaldtöku vegna meðhöndlunar úrgangs þar sem það lítur út fyrir að tekjurnar uppfylli ekki að öllu leyti breytingu varðandi innleiðingar á „Borgað þegar hent er“. Sveitarfélög í dag rukka eitt gjald vegna sorps sem byggir á flokkun og fjölda tunna sem eru við hvert heimili og er gjaldið rukkað með fasteignagjöldum í byrjun árs. Sveitarfélög þyrftu að endurskoða gjaldið seinni hluta árs þegar raunkostnaður fyrri hluta árs liggur fyrir m.t.t. sorptekna í upphafi árs; endurgreiðslur frá Úrvinnslusjóði fyrri hluta árs og heildarkostnaðar fyrri hluta árs og leiðréttu gjöld í samræmi. Stefna ætti að til framtíðar að hvert heimili greiði sinn raunkostnað við losun úrgangs í stað að nota meðalgjald byggt á tunnufjölda. Þetta þýðir til framtíðar að við losun úrgangs við hvert heimili ætti að vera hægt að vigta hverja tunnu við losun og „eyrnamerkja“ hverja tunnu við heimili.

Breytingar á bókhaldsfærslum úrgangsmála

Í þessum hluta verður fjallað um tillögur að breytingum á bókhaldsfærslu sveitarfélaga vegna meðhöndlunar úrgangs. Tilgangur slíkra breytinga felst í að flokkun kostnaðar styðji við betri ákvörðunartöku er varðar gjaldskrá sveitarfélaga vegna innleiðingar „Borgað þegar hent er“.

Í reglugerð nr. 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga; Fylgiskjal I, er tilgreind skilgreining á málaflokkum sveitarfélaga í A-hluta og B-hluta. Í málaflokki 08 eru Hreinlætismál. Undir þann málaflokkflokk eru eftirfarandi skilgreiningar:

- 08 HREINLÆTISMÁL
- 08 0 SAMEIGINLEGUR KOSTNAÐUR
- **08 2 SORPHREINSUN OG SORPEYÐING**
- 08 5 MEINDÝRAEYÐING OG DÝRAEFTIRLIT
- 08 8 ÝMSIR STYRKIR OG FRAMLÖG

Í reglugerð nr. 1212/2015 eru úrgangsmál flokkuð undir einum lið 08 2 og engin nánari flokkun. Þar sem lagaumhverfi varðandi úrgangsmál hefur tekið miklum breytingum síðastliðin ár er ekki nægjanlegt að hafa einungis einn lið fyrir úrgangsmálin þar sem það er ekki nægjanlegt vegna breyttrar innheimtu sem og að halda betur utan um kostnaðarliði.

Ef sveitarfélög eiga að ná betur utan um útgjaldaliði og tekjur í málaflokknum og styðja við breytta innheimtu sveitarfélaga eftir lagabreytingar um meðhöndlun úrgangs þarf að breyta bókhaldslyklum varðandi málaflokkinn. Bókhaldslyklar þurfa að endurspegla betur þær upplýsingar sem óskað er eftir og samræma þarf upplýsingagjöf milli sveitarfélaga. Bæta þarf við yfirbókhaldslyklum svo að bókhald endurspegli fjárfestingar, sérstaka söfnun sem sveitarfélag sér um, sérstaka söfnun sem hefur verið úthýst og umhirðu á landi sveitarfélags.

Lögð er til eftirfarandi breyting:

Tillaga að breytingu á merkingu bókhalds	
08 2	SAMEIGINLEGIR LIÐIR VARÐANDI ÚRGANGSMÁL
08 21	FJÁRFESTING Í INNVIÐUM
08 2101	ÍLÁT OG MERKING PEIRRA
08 2102	GRENNARSTÖÐVAR
08 2103	SÖFNUNAR OG/EDA MÓTTÖKUSTÖÐVAR
08 2104	ENDURNÝTINGARSTÖÐVAR
08 22	SÉRSTÖK SÖFNUN, SVEITARFÉLAG SÉR UM
08 2201	SÉRSTÖK SÖFNUN VIÐ HEIMILI
08 2202	GRENNARSTÖÐVAR
08 2203	SÖFNUNAR OG/EDA MÓTTÖKUSTÖÐVAR
08 2204	
08 23	SÉRSTÖK SÖFNUN, AÐKEYPT ÞJÓNUSTA
08 2301	SÉRSTÖK SÖFNUN VIÐ HEIMILI
08 2302	GRENNARSTÖÐVAR
08 2303	SÖFNUNAR OG/EDA MÓTTÖKUSTÖÐVAR
08 2304	MÓTTÖKUGJÖLD
08 24	UMHIRÐA
08 2401	LÖSUN Á RUSLASTÖMPUM

Tillaga er að 08 2 Sameiginlegir liðir varðandi úrgangsmál sé m.a. notaður fyrir fræðslu- og kynningarmál sem og upplýsingasöfnun og upplýsingagjöld.

Yfirsýn sveitarfélaga yfir kostnaðarmyndun í málaflokknum

Ef litið er til þróun kostnaðar og tekna sveitarfélaga fyrir meðhöndlun úrgangs árin 2012 til 2023 þá hafa sveitarfélög takmarkaðar upplýsingar varðandi kostnaðarmyndun í málaflokknum. Það er tvennt sem kemur til greina sem skýrir þessar takmarkanir.

Í fyrsta lagi þá styður bókhaldið ekki nægjanlega vel við að ná yfirsýn yfir kostnaðarmyndun. Auk þess þá sýna reikningar frá þjónustuaðilum til að mynda ekki nægjanlega góðar magntölur skv. greiningu Pure North.

Í öðru lagi má sjá merki um að áætlanagerð sé ekki að styðja nægjanlega vel við að ná yfirsýn yfir kostnaðarmyndun í málaflokknum. Þeim mun betri upplýsingar sem sveitarfélög hafa um kostnaðarmyndun í málaflokknum við áætlanagerð, þeim mun betur er hægt að fylgjast með kostnaðinum og ná betri yfirsýn með samanburði á kostnaði miðað við áætlanagerð. Með því geta sveitarfélög haft betri yfirsýn varðandi meðhöndlun úrgangs og fylgst með hvernig hægt sé að bæta utanumhald í gegnum áætlanagerð og færslu bókhalds.

Pure North telur að sveitarfélög hafi ýmis verkfæri sem þau geta nýtt til að bæta eftirlit og gæði upplýsinga varðandi úrgangsmálin. Þessi verkfæri eru eftirfarandi að mati Pure North:

- Eftirlit og vöktun með reikningum og þjónustu frá þriðja aðila.
- Kröfur um reglulega skýrslugjöf um endanlega ráðstöfun úrgangs þ.e. staðfestingar móttökuaðila um innskilað magn, hvort sem um ræðir innanlands eða erlendis.
- Vöktun með þjónustu, óvæntar úttektarheimsóknir til verktaka.
- Að tryggja vottanir frá endanlegum endurvinnsluaðila.

Í greiningu Pure North kemur fram að staðla þurfi betur reikninga frá 3ja aðila til að ná betur utan um stöðu úrgangsmála, bæði með tilliti til kostnaðar og magns. Með slíkri breytingu ættu upplýsingar að vera sambærilegar um magn úrgangs og kostnað vegna þess milli sveitarfélaga.

HLH Ráðgjöf tekur undir tillögu Pure North um stöðlun reikninga.

HLH Ráðgjöf tekur undir tillögu Pure North varðandi hvað má bæta vegna aukins upplýsingastreymi til að ná betri yfirsýn.

Ef litið er til hvernig stjórnarni megi betur kostnaðarmyndun hjá sveitarfélögum þarf að velja upp hugmyndum hvort betra sé fyrir sveitarfélög að úthýsa meðhöndlun úrgangs eða að sveitarfélagið sjái sjálft um meðhöndlun úrgangs. Skoða þarf báða möguleika í hverju tilfalli. Einnig þarf að skoða hvort það sé hagkvæmara fyrir sveitarfélög að fara í sameiginlegt útboð á tilteknu landsvæði til að ná betri kjörum í meðhöndlun úrgangs.

Sveitarfélög þyrftu að fara í þarfagreiningu með íbúum sínum varðandi þjónustustig á meðhöndlun úrgangs. Í litlum sveitarfélögum þar sem nálægðin er mikil gæti verið hagkvæmara að safna endurvinnanlegum úrgangi á einn stað í stað þess að vera með tunnu fyrir hverja íbúð.

Kostnaðarpáttaka Úrvinnslusjóðs

Í þessum hluta verður skoðað hvernig kostnaðarpáttaka Úrvinnslusjóðs er að koma til móts við kostnað sveitarfélaga vegna breytinga á lögum nr. 162/2002.

Í 3. og 4. grein laga nr. 162/2002 um meðhöndlun úrgangs er fjallað um gjalddöku sem stuðlar að endurnotkun svokallaðs úrvinnslugjalds. Úrvinnslusjóður sér um umsýslu úrvinnslugjalds og ráðstöfun þess.

Breytingar á upplýsingum og endurgreiðslur vegna sértækrar söfnunar úrgangs voru innleiddar 1. janúar 2023 og eru fyrirliggjandi upplýsingar frá Úrvinnslusjóði varðandi árið 2023. Erfitt er að meta hver raunveruleg kostnaðarpáttaka Úrvinnslusjóðs er á móti kostnaði sveitarfélaga. Ein af ástæðum þess er að bókhald sveitarfélaga er ekki að gefa nákvæmar upplýsingar varðandi sérstaka söfnun úrgangs þar sem ekki er gert ráð fyrir slíku í núverandi bókhaldslyklum.

Í handbók Umhverfisstofnunar um framkvæmd úrgangsstjórnunar frá október 2022 kemur eftirfarandi fram í kafla 4.7 um framlengda framleiðendaábyrgð varðandi Úrvinnslusjóð:

Úrvinnslusjóður gerir samninga við þjónustuaðila um meðhöndlun úrgangs sem fellur undir kerfið. Sveitarfélög geta verið þjónustuaðilar með þeim réttindum og skyldum sem fylgja. Skilmála fyrir þjónustuaðila er að finna á vefsíðu Úrvinnslusjóðs. Sjóðurinn greiðir þjónustuaðilum endurgjald til að standa undir kostnaði við meðhöndlunina auk flutningsjöfnunar sem á að jafna kostnað vegna flutninga um landið. Þjónustuaðilar gera samninga við ráðstöfunaraðila um endanlega ráðstöfun. Úrvinnslusjóður þarf að samþykkja viðkomandi ráðstöfunaraðila.

Þjónustuaðilar fá greitt úr sjóðnum með því að framvísa skilagreini og staðfestingu ráðstöfunaraðila á móttæknu magni. Sveitarfélag getur ákveðið hvort greiðslur sjóðsins vegna úrgangs sem sveitarfélagið ber ábyrgð á rennur til þjónustuaðila sem það hefur gert samning við eða að sveitarfélagið verði sjálft þjónustuaðili og fái greiðslurnar beint til sín. Tilgreina ætti í þjónustusamningum sveitarfélags við þjónustuaðila hvort fyrirkomulagið er og hvernig kostnaður sveitarfélags verður ef þjónustuaðili fær tekjur frá Úrvinnslusjóði til viðbótar við greiðslur sveitarfélagsins.

Vöruflokkar sem falla undir Úrvinnslusjóð eru pappírs- og pappambúðir, plastambúðir, glerumbúðir, viðarumbúðir, málmumbúðir, drifrafhlöður, rafhlöður og rafgeymar, raf- og rafeindatæki, hjólbarðar, ökutæki, olíuvörur, lífræn leysiefni og klórbundin efnasambönd, málning, prentlitir, kvikasilfursvörur, vörur í ljósmyndaiðnaði, varnarefni, kælimiðlar og veiðarfæri úr gerviefnum.

Úrvinnslugjaldið skal a.m.k. standa straum af kostnaði við:

- Sérstaka söfnun úrgangs
- Meðhöndlun úrgangs eftir söfnun
- Upplýsingasöfnun og upplýsingagjöf
- Hreinsun á rusli á víðavangi, hvort sem er í tilgreindum ruslabiðum eða á opnu svæðum
- Fræðslu og kynningarmál

Jafnframt kemur fram í handbók Umhverfisstofnunar um framkvæmd úrgangsstjórnunar frá október 2022 í kafla 3.5 um gjaldskrá fyrir meðhöndlun úrgangs:

Innheimta skal gjald af einstaklingum og rekstraraðilum fyrir alla meðhöndlun úrgangs. Mengunarbótareglan er ein af meginreglum umhverfisréttarins en inntak hennar er að sá borgi

sem mengar eða sem hefur með höndum umsvif sem hafa áhrif á umhverfið. Það er því handhafi úrgangs sem jafnan skal standa straum af kostnaði við meðhöndlun úrgangs sem hann losar sig við.

Meginreglur um innheimtu sveitarfélaga eru:

- Innheimta skal gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs, þar með talið heimilis- og rekstrarúrgang sem safnað er á lóðum íbúa og rekstraraðila eða á grenndar-, söfnunar- og móttökustöðvum.
- Skylt er að innheimta gjald sem næst raunkostnaði sérhvers aðila og kallast „Borgað þegar hent er“ (e. Pay as you throw).
- Heimilt er að innheimta 50% af heildarkostnaði sem fast gjald, miðað við fasteign, til ársins 2025 en 25% eftir það.
- Skylt er að birta árlega upplýsingar um innheimt gjöld og sundurliðun á raunkostnaði.
- Innheimta skal gjald sem næst raunkostnaði fyrir tiltekna þjónustu, s.s. með því að miða gjaldið við magn úrgangs, gerð úrgangs, losunartíðni, frágang úrgangs eða aðra þætti sem áhrif hafa á kostnað við meðhöndlun úrgangsins.
- Kostnaður við uppsetningu og rekstur nauðsynlegra innviða er hluti af kostnaði sem innifalinn er í gjaldi fyrir meðhöndlun úrgangs, til dæmis innviðir til söfnunar og flutnings úrgangs og innviðir til endurvinnslu eða annarrar endurnýtingar úrgangs.
- Heimilt er að færa raunkostnað á milli úrgangsflokka í því skyni að stuðla að hringrásarhagkerfi. Þannig er heimilt að hvetja til aukinnar endurvinnslu með því að færa kostnað vegna endurvinnsluefna yfir á gjaldtöku vegna blandaðs úrgangs.
- Birta skal gjaldskrá fyrir meðhöndlun úrgangs í B-hluta Stjórnartíðinda.

Nokkrar útfærslur eru til af kerfum sem eru byggð á mengunarbótareglunni þar sem hver og einn borgar fyrir það sem hann hendir. Útfærslan gerir kröfu um þrennt: að auðkenna framleiðanda úrgangsins, að mæla magn og tegund úrgangs sem fellur til og að innheimtan sé eftir magni og tegund úrgangsins. Hvað varðar mælingu á magni úrgangsins þá er annars vegar hægt að miða við rúmmál og hins vegar þyngd. Það er háð aðstæðum í hverju sveitarfélagi hvaða útfærsla hentar best og nýta má fleiri en eina leið á hverju svæði við innheimtu gjalda fyrir meðhöndlun úrgangs.

Úrvinnslusjóður hefur safnað saman upplýsingum um greiðslur sjóðsins vegna sérstakrar söfnunar á árinu 2023. Samband íslenskra sveitarfélaga fór í ákveðna frumúrvinnslu á þeim gögnum. 60 sveitarfélög fengu greiðslur vegna sérstakrar söfnunar við heimili, 30 sveitarfélög fengu greiðslur vegna söfnunar á grenndarstöðvum og 51 sveitarfélag fékk greiðslur vegna söfnunar á söfnunarstöðvum. Samtals greiðslur til sveitarfélaga voru 738,1 m. kr. á árinu 2023.

Í ljós kemur að lægstu greiðslur á íbúa er kr. 392 í Skagabyggð og hæstu greiðslur á íbúa er kr. 14.472 í Grímsnes- og Grafningshreppi. Ef litið er til meðal þjónustugjalda fasteigna í hverju sveitarfélagi og greiðslur Úrvinnslusjóðs til sveitarfélaga og tekið hlutfall greiðslna frá Úrvinnslusjóði í samanburði við þjónustugjöld kemur í ljós að hlutfallið er að meðaltali 5,9%. Lægsta hlutfallið er í 0,9% í Skagabyggð og hæst er hlutfallið 35,3% í Fljótsdalshreppi.

Þar sem kostnaðartölur vegna ársins 2023 eru ekki fyrirliggjandi vegna sérstakrar söfnunar er erfitt að meta ofangreindar upplýsingar. Þar að auki er erfitt að framkvæma samanburð þar sem þjónustugjöld sveitarfélaga skiptist á hverja fasteign á meðan að kostnaðarpátttaka Úrvinnslusjóðs byggir á greiðslum á hvern íbúa í sveitarfélaginu.

Hægt er að nálgast upplýsingar um greiðslur Úrvinnslusjóðs til sveitarfélaga á árinu 2023 í töflu hér að neðan.

Row Labels	Sum of Samtals greiðslur til sveitarfélaga	Sum of Greiðslur á íbúa	Sum of Hlutfall tekna frá ÚVS í samanburði við þjónustugjöld
⇒ Austurland	22.539.691	10.106	47,8%
Fjarðabyggð	9.311.893	1.770	3,2%
Fljótsdalshreppur	474.732	4.945	35,3%
Múlaþing	12.039.754	2.312	6,3%
Vopnafjarðarhreppur	713.312	1.079	3,0%
⇒ Höfuðborgarsvæðið	366.049.474	20.363	42,7%
Garðabær	37.736.020	1.998	3,8%
Hafnarfjarðarkaupstaður	37.044.299	1.212	1,9%
Kjósarhreppur	3.118.525	10.942	25,6%
Kópavogsbær	67.931.030	1.706	3,4%
Mosfellsbær	27.541.113	2.051	3,6%
Reykjavíkurborg	187.471.476	1.340	2,7%
Seltjarnarnesbær	5.207.010	1.114	1,7%
⇒ Norðurland eystra	80.254.753	29.568	53,1%
Akureyrarbær	45.655.509	2.295	4,9%
Dalvíkurbyggð	4.505.883	2.364	3,5%
Eyjafjarðarsveit	2.457.028	2.098	5,7%
Fjallabyggð	5.234.137	2.648	5,2%
Grytubakkahreppur	535.007	1.412	3,3%
Hörgársveit	1.602.015	2.054	3,2%
Langanesbyggð	1.663.648	2.810	5,2%
Norðurþing	6.321.747	2.003	2,9%
Svalbarðsstrandarhreppur	1.173.246	2.419	4,9%
Tjörneshreppur	93.580	1.560	
Þingeyjarsveit	11.012.952	7.906	14,1%
⇒ Norðurland vestra	17.604.666	7.551	9,7%
Húnaþing vestra	2.201.242	1.700	2,5%
Húnaþing vestra	1.766.518	1.404	1,5%
Skagabyggð	34.926	392	0,9%
Skagafjörður	13.113.484	3.045	3,5%
Sveitarfélagið Skagaströnd	488.497	1.009	1,3%
⇒ Suðurland	122.239.306	72.652	126,0%
Ásahreppur	1.494.065	5.065	8,5%
Bláskógabyggð	9.073.352	7.089	9,2%
Flóahreppur	2.627.277	3.711	3,1%
Grímsnes- og Grafningshreppur	7.742.405	14.472	30,7%
Hrunamannahreppur	4.015.503	4.594	5,9%
Hveragerðisbær	4.716.365	1.476	3,2%
Mýrdalshreppur	1.402.501	1.599	3,0%
Rangárþing eystra	11.263.137	5.535	9,9%
Rangárþing ytra	10.501.305	5.628	9,9%
Skaftharhreppur	581.907	856	3,7%
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	5.722.831	9.918	16,5%
Sveitarfélagið Árborg	34.533.800	3.073	4,5%
Sveitarfélagið Hornafjörður	6.401.224	2.513	4,8%
Sveitarfélagið Ölfus	13.274.684	5.159	10,2%
Vestmannaeyjabær	8.888.951	1.965	2,8%
⇒ Suðurnes	74.133.352	10.167	18,8%
Grindavíkurbær	7.813.993	2.130	3,9%
Reykjanesbær	51.515.591	2.335	4,1%
Suðurnesjabær	10.621.300	2.706	5,0%
Sveitarfélagið Vogar	4.182.468	2.996	5,8%
⇒ Vestfirðir	20.325.167	20.161	39,2%
Árnesshreppur	55.421	1.179	7,1%
Bolungarvíkurkaupstaður	2.108.429	2.115	3,2%
Ísafjarðarbær	12.712.158	3.290	5,3%
Kaldranahreppur	129.825	1.119	2,6%
Reykholahreppur	449.940	1.859	3,1%
Strandabyggð	585.195	1.367	2,4%
Súðavíkurhreppur	1.106.742	4.710	10,8%
Tálknafjarðarhreppur	635.637	2.372	2,8%
Vesturbyggð	2.541.819	2.150	2,0%
⇒ Vesturland	34.929.200	18.430	33,5%
Akraneskaupstaður	10.872.120	1.360	3,8%
Borgarbyggð	13.405.848	3.278	3,9%
Databyggð	949.603	1.454	2,2%
Eyja- og Miklaholtshreppur	186.931	1.640	2,0%
Grundarfjarðarbær	605.544	703	1,3%
Hvalfjarðarsveit	3.063.299	4.004	6,4%
Skorradalshreppur	148.085	1.974	6,9%
Snæfellsbær	2.013.550	1.200	2,9%
Sveitarfélagið Stykkishólmur	3.684.223	2.817	4,0%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Eins og sjá má í töflu hér að framan þá er mikill breytileiki í greiðslum frá Úrvinnslusjóði á hvern íbúa, lægsta greiðsla á hvern íbúa eru 392 kr. hæstu greiðslurnar eru 14.472 kr. Ekki var framkvæmd nákvæm greining á því í hverju þessum muni felst. Þrátt fyrir það þá eru ákveðin veikleika merki að finna í framkvæmd Úrvinnslusjóðs við afgreiðslu endurgjalds fyrir sérstaka söfnun og miðlun sveitarfélaga á upplýsingum um magn úrgangs.

Á vef Úrvinnslusjóðs er að hægt að nálgast skilagreinaform sem sveitarfélög ber að styðjast við þegar sótt er um greiðslu endurgjalds frá sjóðnum. Skilagreinin er á excel formi sem verður að teljast úrelt aðferðafræði. Formið er óþarflega flókið, hætta er á innsláttarvillum og mikill tími fer í að vinna og fara yfir skilagreinarinnar o.s.frv. Hægt er að komast hjá þessu með einföldum hætti með því að nýta vefform sem bæði stytta vinnslu og afgreiðslu umsókna.

Með hliðsjón af því hvernig framkvæmd er með umsóknum um endurgjald á sérstakri söfnun þá ræðst hún af magni hvers flokks sem sótt er endurgjald fyrir.

Stór hluti sveitarfélaga úthýsa þjónustu vegna sérstakrar söfnunar og þurfa að styðjast við uppgefna magntölur frá verktökum sem sinna söfnuninni. Sveitarfélögin eru oft á tíðum í veikri stöðu til að sannreyna þær magntölur, sér í lagi þegar magntölur skila sér seint og síðar meir. Þar að auki er ekki sérstakt eftirlit með hvort að verktaki er að safna einungis úrgangi frá heimili. Þar af leiðandi eru upplýsingar um magn sérstakrar söfnunar meira og minna brotakenndar.

Eitt af hlutverkum Umhverfisstofnunar er að hafa eftirlit með framkvæmd laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Til þess að stofnunin geti uppfyllt eftirlitsskyldu sína ber rekstraraðilum að skila árlega skýrslu um úrgang sem var meðhöndlaður á árinu. Skýrslan á að innifela upplýsingar um tegundir úrgangs o.s.frv. Jafnframt eru rekstraraðilar að senda mánaðarlega samskonar upplýsingar til Úrvinnslusjóð. Hér er tækifæri fyrir hið opinbera og atvinnulífið að samþætta verklag er snýr að gagnasöfnun, úrvinnslu gagna og rekstur hugbúnaðar til að geyma gögnin með því að eftirláta einum aðila sem sinni umsýslu gagnasöfnunarinnar. Með hliðsjón af hlutverki Umhverfisstofnunar þá má færa góð rök fyrir að stofnunin annist gagnasöfnun er varðar meðhöndlun úrgangs og að þau gögn verði nýtt við afgreiðslu umsókna um endurgjald til sveitarfélaga.

Það eru hagsmunir fólgnir í magninu fyrir sveitarfélögin annars vegar þá greiða þau oft á tíðum fyrir magnið sem er sótt frá heimilum jafnframt hafa þau tekjur af magninu. Til að tryggja gegnsæi og koma í veg fyrir freistnivanda² verktaka þá er mikilvægt að sveitarfélögin bæti verklag til tryggja réttar upplýsingar um magn úrgangs. Hægt er að búa þannig um hnúta að skylda aðila til að vigta ökutæki sem sinnir sérstakri söfnun frá heimilum áður en söfnun fer fram og að ökutækið er vigtað að söfnun lokinni. Slík aðferðafræði myndi bæta alla upplýsingamiðlun varðandi þyngdir mismunandi flokka. Þar að auki þá eru nýjustu ökutæki sem sinna söfnun útbúin mælitækjum sem geta mælt magn hverja söfnunar fyrir sig. Slík aðferðafræði gæti vel stutt við „borgað þegar hent er“.

Með þeim breytingu sem urðu á lögum um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 sem tóku í gildi 1. janúar 2023 þá hafa skyldur sveitarfélaga og íbúa þess aukist um hvernig skal standa

² Lýsir aðstæðum þar sem er hvati fyrir einstakling/lögaðila til þess að taka áhættu sem annar mun bera kostnað af.

að meðhöndlun úrgangs. Þar af leiðandi þá hafa sveitarfélög um töluverða hagsmuni að gæta er snýr að starfsemi Úrvinnslusjóðs. Í 16. gr. laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald er fjallað um stjórn Úrvinnslusjóðs. Ráðherra skipar sjö manna stjórn en þar eiga hagsmunasamtök atvinnulífsins fjórar tilnefningar og Samband íslenskra sveitarfélaga tvær tilnefningar. Í 2. mgr. 17. gr. er fjallað um hlutverk stjórnar en það er „að móta stefnu og starfsemi sjóðsins, svo sem um helstu áherslu, verkefni og starfshætti hans, og leggur fyrir ráðherra til staðfestingar.“ Með hliðsjón af þeirri kerfisbreytingu og hagsmunum sveitarfélaga og íbúa þess þá er mikilvægt að tryggja jafnvægi ólíkra hagsmuna í stjórn Úrvinnslusjóðs.

Fjárfestingar vegna úrgangsmála

Til að svara spurningunni um hvernig fjárfestingar stuðla að því að sveitarfélög uppfylli hlutverk sitt og ábyrgð samkvæmt nýju lögnum, og hvort vísbendingar séu um að innviði skorti, þarf að skoða nokkra lykilþætti:

Fjárfestingar sveitarfélaga:

1. **Markvissar fjárfestingar:** Fjárfestingar sveitarfélaga í innviðum til meðhöndlunar úrgangs þurfa að vera markvissar til að uppfylla nýjar lagakröfur. Þessar fjárfestingar geta falið í sér kaup á nýjum tækjum og búnaði, uppbyggingu söfnunar- og endurvinnslustöðva, og þróunar á nýjum lausnum til að bæta úrgangsstjórnun. Slíkar fjárfestingar stuðla að aukinni skilvirkni og betri nýtingu fjármuna, sem auðveldar sveitarfélögum að uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögnum.
2. **Fjárfesting í mannauði:** Að auka hæfni og menntun starfsfólks sem vinnur við úrgangsstjórnun er einnig mikilvægt. Þetta getur falið í sér námskeið, þjálfun og aukna sérhæfingu sem leiðir til betri framkvæmdar á nýjum kerfum og tækni.
3. **Tækninýjungar og stafrænar lausnir:** Fjárfesting í nýrri tækni, svo sem hugbúnaði til að fylgjast með úrgangsstjórnun, getur bætt yfirsýn og skilvirkni. Með aukinni stafrænni stjórnun verður auðveldara að fylgjast með kostnaði, tekjum og árangri í rauntíma.

Skortur á innviðum:

1. **Ófullnægjandi innviðir:** Það eru vísbendingar um að skortur á innviðum sé vandamál í sumum sveitarfélögum, sérstaklega í dreifbýli þar sem landsvæði eru stór en íbúafjöldi lítill. Slíkur skortur getur hamlað getu sveitarfélaga til að uppfylla nýjar lagakröfur og viðhalda skilvirkri úrgangsstjórnun.
2. **Fjarlægðir og aðgengi:** Í dreifbýlum sveitarfélögum er oft vandamál að tryggja aðgang að nægjanlegum söfnunar- og endurvinnslustöðvum vegna mikilla fjarlægða. Þetta getur leitt til aukins kostnaðar og minnkaðra möguleika á skilvirkri úrgangsstjórnun.
3. **Fjárhagslegar áskoranir:** Smærri sveitarfélög geta átt í erfiðleikum með að fjármagna nauðsynlegar innviðafjárfestingar. Þetta getur krafist frekari stuðnings frá ríkisvaldinu eða öðrum fjármögnunaraðilum til að tryggja að öll sveitarfélög geti uppfyllt lagaskyldur sínar.

Flest sveitarfélög hafa útvistað meðhöndlun úrgangssöfnunar, bæði til einkaaðila og byggðasamlaga. Þjónustuaðilar eru oft á tíðum með eigin fjárfestingar við úrgangssöfnun og í þeim tilvikum er fjárfesting sveitarfélaga fólgin í því að útvega lóð fyrir söfnunar- og grenndarstöðvar og móttökustöðvar þar sem við á. Sveitarfélög hafa útvegað sorpílát fyrir íbúðir en ef það þarf fleiri tunnur eða endurnýjun á tunnum þá greiðir íbúðaeigandi. Fyrirnefndar fjárfestingar stuðla að sveitarfélög uppfylli hlutverk sitt að því leyti. Það sem þarf að gæta betur að er hvort söfnun úrgangs sé rétt færður og að magn sem gefið er upp sé rétt. Skoða þarf hvort fjárfestingar varðandi sjálfa söfnunina t.d. bílar sem safna úrgangi við heimili séu úreltir þar sem ekki er hægt að vigta magn úr hverri tunnu við úrgangssöfnun.

Vísbendingar eru um að aðra innviði skorti sérstaklega er varðar hugbúnað og söfnun upplýsinga. Einnig þarf að skoða hvort flokkun við heimili sé nægjanlega góð og hvort bæta þurfi við fleiri söfnunar- og grenndarstöðvar. Athuga þarf hvort hugsað sé nægjanlega vel fyrir úrgangslosun í frístundabyggð.

Með hliðsjón af fjölda sveitarfélaga sem kjósa að úthýsa þjónustu vegna söfnunar frá heimilum þá er mikilvægt að sveitarfélög marki stefnu um hvernig skal standa að slíkum samningum. Sveitarfélög geta skapað ákveðna samningsstöðu ef stefnan er sett á að semja einungis um söfnun frá heimili og annast rekstur grenndarstöðva, söfnunarstöðva og/eða móttökustöðva þ.e.a.s. eignarhald á stöðvanna sé hjá sveitarfélaginu. Ef eignarhald er á nauðsynlegri aðstöðu til að sinna þjónustu söfnunar er hjá einkaaðila þá getur hann skapað sér samningsforskot gagnvart sveitarfélaginu. Við slíkar aðstæður skapast ákveðnar hindranir fyrir sveitarfélagið að semja við aðra aðila til að sinna verkefninu.

Til að sveitarfélög geti uppfyllt hlutverk sitt og ábyrgð samkvæmt nýju lögunum er nauðsynlegt að þau fjárfesti markvisst í innviðum, tækninýjungum og mannauði. Fjárfestingar þurfa að vera skipulagðar og markvissar til að bæta skilvirkni og draga úr kostnaði. Samt sem áður, eru vísbendingar um að sum sveitarfélög, sérstaklega þau í dreifbýli, glími við skort á innviðum sem getur hamlað getu þeirra til að uppfylla lagaskyldur sínar. Að bæta úr þessum skorti krefst samstilltra aðgerða og stuðnings frá ríkisvaldinu.

Tillögur til úrbóta

1. Endurgerð bókhaldslykla í samræmi við nýjar lagakröfur þannig að auðveldara verði að ná upplýsingum úr bókhaldi varðandi t.d. sérstaka söfnun, fjárfestingar, umhirðu, heimilisúrgang, söfnunarstöðvar, móttökustöðvar og grenndarstöðvar. Með slíkar bókhaldsupplýsingar verður auðveldara að gera samanburð innan og milli sveitarfélaga um meðhöndlun úrgangs.
2. Samræma reikningagerð frá utanaðkomandi aðilum til sveitarfélaga til að ná betri yfirsýn varðandi magntölur og flokkun úrgangs. Þetta má t.d. setja sem kröfu í útboð er varða úrgangsmál.
3. Betri fjárhagsáætlanir sem byggja á betri rauntölum úr bókhaldi er varða magn og flokkun úrgangs og hvað úrgangur kostar t.d. hvert kíló og/eða hvert tonn.
4. Betra utanumhald um nettó kostnað við úrgangsmálin með því að fylgjast vel með tekjum og kostnaði og hvort þörf er á að endurskoða gjaldskrá yfir árið.
5. Reglulegt fjárhagslegt eftirlit hjá sveitarfélögum varðandi málaflokkinn þannig að hægt sé að grípa fljótt til aðgerða þar sem úrgangsmál eiga að standa undir sér með gjaldtöku.
6. Sveitarfélög fari í þarfagreiningu með sínum íbúum um þjónustustig varðandi úrgangsmál. Þeim mun meiri þjónusta sem er í boði, því meiri kostnaður fyrir íbúa sveitarfélags.
7. Mælt er með að sveitarfélög á sama landsvæði fari sameiginlega í útboð til að ná fram stærðarhagkvæmni og þar með hugsanlegri lækkun kostnaðar.
8. Það lítur út fyrir að dreifbýl sveitarfélög sem hafa stórt landsvæði og færri íbúa þurfi á ákveðnum stuðningi að halda varðandi úrgangsmál. Mælt er með að skoðað verði hvernig hægt er að styðja þau sveitarfélög með samtali milli ríkis og sveitarfélaga.
9. Lagt er til við sveitarfélög að efla verklag með eftirlit á söfnun úrgangs frá heimili. Marka stefnu til framtíðar um að sveitarfélög verði í betri stöðu til að sannreyna magn úrgangs vegna sérstakrar söfnunar. Dæmi ökutæki vigtað áður en söfnun hefst og vigtað í lokin. Nýttur verði búnaður sem mælir magn losunar við heimili.
10. Lagt er til að Úrvinnslusjóður endurskoði verklag/verkferla vegna umsókna um endurgjald vegna sérstakrar söfnunar og afgreiðslu þeirra. Slíkt verklag verði sett upp með markvissum hætti til að tryggja gegnsæi bæði við umsókn og afgreiðslu endurgjalds vegna sérstakrar söfnunar.
11. Lagt er til að liður í endurskoðun á verklagi leiði til þess að einfalda skilagreinar með nýtingu vefforma sem styður við umsóknaferlið. Með slíku fyrirkomulagi ætti að sparast tími sérfræðinga bæði hjá sveitarfélögum og hjá Úrvinnslusjóði við vinnslu og afgreiðslu umsókna.
12. Lagt er til að samþætta gagnasöfnun um magn sérstakrar söfnunar og hún verði í umsjón Umhverfisstofnunar. Upplýsingarnar verði síðan nýttar til afgreiðslu endurgjalds úr Úrvinnslusjóði.
13. Lagt er til við Alþingi að endurskoða 16. gr. um stjórn Úrvinnslusjóða, laga nr. 162/2002 um úrvinnslugjald. Stjórn Úrvinnslusjóðs er mynduð af sjö einstaklingum, þar af eiga hagsmunasamtök á vegum atvinnulífsins fjóra fulltrúa en sveitarfélögin tvo. Til að tryggja jafnvægi ólíkra sjónarmiða/hagsmuna er nauðsynlegt að fjölga fulltrúum sveitarfélaga í stjórn Úrvinnslusjóðs.

Lokaorð

Lög og reglugerðir um úrgangsmál hafa verið endurnýjuð á síðustu árum til að uppfylla kröfur Evrópusambandsins og stefna í átt að hringrásarhagkerfi. Lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs hafa verið breytt nokkrum sinnum, síðast með lögum nr. 103/2020. Einnig eru í gildi nokkrar reglugerðir sem útfæra nánar hvernig löggjöfin á að virka í framkvæmd, svo sem reglugerð nr. 737/2003 um sorphirðu og reglugerð nr. 738/2003 um sorpbrennslu.

Samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs hafa sveitarfélögin ákveðnar skyldur og ábyrgð varðandi úrgangsstjórnun. Sveitarfélögin bera ábyrgð á að:

- Safna og flytja heimilisúrgang.
- Sjá til þess að úrgangur sé flokkaður í samræmi við gildandi reglur.
- Tryggja aðgengi að endurvinnslu- og förgunarstöðvum.
- Fræða íbúa um úrgangsmál og hvernig á að flokka og meðhöndla úrgang.

Fjárfestingar eru nauðsynlegar til að sveitarfélögin geti uppfyllt skyldur sínar. Fjárfestingar geta falið í sér:

- Uppbyggingu og viðhald sorphirðu- og endurvinnslustöðva.
- Kaup á tækjum og búnaði til flokkunar og endurvinnslu.
- Rannsóknir og þróun nýrra lausna í úrgangsstjórnun.
- Fræðslu og kynningarefni fyrir íbúa.

Þrátt fyrir fjárfestingar eru vísbendingar um að innviði skorti víða til að sveitarfélög geti uppfyllt skyldur sínar á fullnægjandi hátt. Skortur á innviðum getur birst í:

- Ófullnægjandi sorphirðu- og endurvinnslustöðvum.
- Takmörkuðum möguleikum á flokkun og endurvinnslu.
- Ófullnægjandi fræðslu og upplýsingagjöf til íbúa.

Greining á kostnaði og tekjum sveitarfélaga vegna meðhöndlunar úrgangs milli árána 2012 til 2023 sýnir að verulegar breytingar hafa átt sér stað, bæði hvað varðar heildartekjur og heildarkostnað. Þó að heildartekjur hafi aukist um 190%, þá hefur heildarkostnaður einnig hækkað um 182%. Auknum kostnaður hefur ekki verið að fullu mætt með auknum tekjum, sem leiðir til aukins nettócostnaðar. Rannsóknin á lagakröfum sýnir að sveitarfélög hafa að miklu leyti uppfyllt þær, en það er ljóst að breytingar á bókhaldsfærslum og gjaldskrá þurfa að eiga sér stað til að mæta betur nýjum lagakröfum, sérstaklega með tilliti til „Borgað þegar hent er“ kerfisins.

Við greiningu á bókhaldsfærslum kom í ljós að þær þurfa að verða nákvæmari til að ná betur utan um útgjaldaliði og tekjur í málaflokknum. Þetta felur í sér aukna aðgreiningu í bókhaldi til að veita betri yfirsýn yfir fjárfestingar og sérstaka söfnun.

Sveitarfélög virðast almennt ekki hafa nægjanlegar upplýsingar og yfirsýn yfir kostnaðarmyndun í málaflokknum. Til að bæta þessa stöðu þarf að auka samræmingu í

upplýsingagjöf milli sveitarfélaga og bæta áætlanagerð til að styðja betur við kostnaðareftirlit.

Kostnaðarþátttaka Úrvinnslusjóðs hefur að nokkru leyti bætt úr kostnaði sveitarfélaga, en betur má ef duga skal, sérstaklega með tilliti til nýrra lagakrafna. Fjárfestingar í innviðum þurfa að vera markvissari til að tryggja að sveitarfélög geti uppfyllt hlutverk sitt og ábyrgð samkvæmt nýju lögunum. Þar að auki eru vísbendingar um að skortur á innviðum sé vandamál í sumum sveitarfélögum, sérstaklega þeim sem hafa stór landsvæði en fáa íbúa.

Ýmiss tækifæru eru bæði fyrir Úrvinnslusjóð og sveitarfélög við að einfalda ferla við vinnslu og afgreiðslu skilgreina til sjóðsins. Þar að auki er nauðsynlegt að sveitarfélög efla gæði upplýsinga um magn úrgangs með markvissum hætti.

Til að ná fram aukinni hagkvæmni og bættri yfirsýn í málaflokknum er nauðsynlegt að sveitarfélög taki tillit til þessara niðurstaðna og geri nauðsynlegar breytingar á bókhaldi, gjaldskrá og upplýsingagjöf. Þetta mun tryggja að kostnaður við meðhöndlun úrgangs verði betur greindur, sem leiðir til betri nýtingar fjármuna og aukinnar hagkvæmni í rekstri sveitarfélaga.

Kostnaðarmatsverkefnið hefur leitt í ljós að það er svigrúm til að bæta úrgangsstjórnun hjá sveitarfélögum. Kröfur samfélagsins hafa leitt til nýrrar lagasetningar sem byggir á að endurnýta sem mest af úrgangi, bæði heimila og atvinnulífs. Í ljós hefur komið að kostnaður landsbyggðar er hærri en kostnaður höfuðborgarsvæðis og Suðurnesja. Það skiptir máli hvort sveitarfélagið er með stórt landsvæði sem og fjöldi íbúa skiptir einnig máli.

Það er þrennt sem kom fram við skoðun á stjórnun úrgangsmála hjá sveitarfélögum og ástæða er að skoða til að ná betur utan um málaflokkinn:

1. Stefnumótun sveitarfélaga í málaflokknum.
 - Sveitarfélög þurfa að móta sér stefnu varðandi m.a. samstarf sín á milli varðandi úrgangsmál til að ná rekstrarhagkvæmi.
 - Sveitarfélög þurfa að móta sér stefnu hvort þau vilja sjá alfarið sjálf um sín úrgangsmál að öllu leyti.
 - Sveitarfélög þurfa að móta sér stefnu varðandi hvort þau vilja útvista úrgangsmálum þeirra og þá hvort allt verði útvistað eða hvort einhver hluti úrgangsstjórnunar verði áfram hjá sveitarfélögum. Skoða þarf hvernig sveitarfélög geti stuðlað að virkri samkeppni á markaði í úrgangsmálum.
2. Gegnsæi.

Meira gegnsæi þarf að vera í upplýsingum varðandi málaflokkinn.

 - Upplýsingar sem sveitarfélög safna sjálf saman í gegnum bókhald sitt.
 - Samstarf við t.d. Úrvinnslusjóð. Skoða þarf í samstarfi við Úrvinnslusjóð hvort hann eigi að greiða beint til sveitarfélaga varðand úrvinnslugjald eða hvort óbreytt fyrirkomulag eigi að vera þar sem Úrvinnslusjóður greiðir hluta úrvinnslugjalds til verktaka.
3. Samtal milli aðila er koma að úrgangsmálum sveitarfélaga.

- Samtal þarf að vera virkt milli sveitarfélaga og Úrvinnslusjóðs þannig að upplýsingar og greiðslur frá Úrvinnslusjóði berist reglulega innan hvers árs og ekki er verið að bíða í marga mánuði eftir t.d. lokauppgjöri hvers árs.
- Samtal þarf að vera virkt milli sveitarfélaga og ríkis er varðar stuðning við þau landshlutasvæði sem þurfa aukinn stuðning vegna úrgangsmála þar sem nettókostnaður á íbúa er verulegur.