



Fyrsta skýrsla til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins

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

Yfirlit yfir árið 2015



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

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

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

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

Framkvæmdaáætlun 2015 umhverfisstjórnardeildar (DG Environment) framkvæmdastjórnar ESB hefur að geyma meginstefnumið ESB í umhverfismálum. Hornsteinninn í þessari áætlun er Umhverfisáætlun ESB til 2020 (General Union Environment Action Programme) undir kjörorðinu: Lifa vel, innan þeirra marka sem jörðin okkar þolir („Living well, within the limits of our planet“). Almennt stefnir ESB að grænu hagkerfi. Þegar á árinu 2014 var lögð fram áætlun að hringrásarhagkerfi, en nýkjörin framkvæmdastjórn dró hana til baka í febrúar 2015, með loforði um að birta nýja áætlun fyrir árslok. Ný drög að hringrásarhagkerfi voru svo birt í nóvember 2015 (EU Action Plan for the Circular Economy). Í þessum drögum er gert ráð fyrir endurskoðun lykiltílskipana um meðhöndlun úrgangs, sjá nánar hér að neðan.

Samband íslenskra sveitarfélaga er aðili að evrópskum samtökum sveitarfélaga og héraða CEMR (Council of European Municipalities and Regions). CEMR gerir út sérfræðinganefndir á sex megin sviðum, þar á meðal umhverfismálum. Sérfræðingahóparnir fylgjast með þróun regluverks Evrópusambandsins og gera athugasemdir við gerðir ESB á öllum stigum. Mikil samvinna á sér stað milli fulltrúa CEMR og einstakra þingmanna Evrópuþings. Flestar gerðir ESB þurfa samþykki Evrópuþingsins og því er talið að aðgangur að þingmönnum skili sér í því að sjónarhorn og áherslur svæðisbundinna stjórnvalda verði sýnilegri í regluverki ESB.

Sambandið tekur beinan þátt í starfi CEMR hvað varðar umhverfismál með þátttöku í sérfræðinefnd um úrgangsmál, en fylgist jafnframt með starfi nefnda um auðlindanýtingu og loftslagsmál, um loftgæði og um vatn.

Meginviðfangsefni í umhverfismálum á árinu 2015 hjá Evrópusambandinu voru:

- Loftslagsmál,
- nýting auðlinda og
- hringrásarhagkerfið.

Sveitarfélög og héröð í Evrópu hafa beitt sér í loftslagsmálum, m.a. með því að undirstrika hlutverk sveitarfélaga í aðgerðum gegn aukinni losun gróðurhúsalofttegunda og viðbrögðum við neikvæðum afleiðingum loftslagsbreytinga. Samtök sveitarfélaga um allan heim hafa það á stefnuskrá sinni að auka hlutdeild sveitarfélaga í alþjóðlegum samningum um loftslagsmál, eins og COP. Á Íslandi fer áhugi sveitarfélaga á loftslagsmálum ört vaxandi, en einungis Reykjavíkurborg hefur mótaða stefnu um hvernig draga megi úr losun gróðurhúsalofttegunda. Tilraunaverkefni um mögulegar aðgerðir gegn losun gróðurhúsalofttegunda eru í gangi hjá nokkrum sveitarfélögum, t.d. í Sveitarfélaginu Hornafirði. Það verkefni er unnið í samstarfi Landverndar og sambandsins. Aðgerðir gegn losun gróðurhúsalofttegunda tengjast oftast ekki betri nýtingu auðlinda. Það endurspeglast í áherslum á því að minnka kolefnisspor. Akureyrarkaupstaður hefur t.d. nýlega samþykkt stefnu um að verða kolefnislaust samfélag.



2a. Stefna ESB í úrgangsmálum, regluverk og hugsanleg áhrif á íslensk sveitarfélög

Samband íslenskra sveitarfélaga er meðal stofnfélaga Municipal Waste Europe (MWE). Aðilar að MWE eru samtök fyrirtækja í eigu sveitarfélaga sem starfa að meðhöndlun úrgangs eða samtök sveitarfélaga, ef sérsamtök um úrgangsmeðhöndlun eru ekki til staðar. Í mörgum Evrópuríkjum hefur sveitarfélögum verið veittur réttur til að skipuleggja meðhöndlun úrgangs, sums staðar bera þau ennfremur beina ábyrgð á tilteknum þáttum í meðhöndlun úrgangs, t.d. hirðu sorps frá heimilum. Regluverk ESB í úrgangsmálum hefur því mikil áhrif á sveitarfélög, skipulag meðhöndlunar úrgangs og ekki síst kostnaðinn. Sveitarfélög og fyrirtæki þeirra kappkosta því að fylgjast með þróun regluverks og að hafa áhrif á regluverkssetningu með hagsmunagæslu, t.d. í gegnum samskipti við þingmenn Evrópuþingsins.

Fyrir nokkrum vikum birti framkvæmdastjórn ESB nýjar tillögur að hringrásarhagkerfi ([EU Action Plan for the Circular Economy](#)), ásamt viðauka ([Annex to the Action Plan](#)). Auk tillagna um breyttar framleiðslu- og neysluhætti er áhersla lögð á endurskoðun regluverks um úrgang og að setja ný markmið, svo sem um:

- Nákvæmari skilgreiningu á heimilis- og rekstrarúrgangi undir heitinu „municipal waste“;
- endurvinnslu á ESB svæði verði 65% af byggðaúrgangi (municipal waste) árið 2030;
- endurvinnslu á umbúðaúrgangi á ESB svæði verði 75% árið 2030;
- bindandi markmið um að urðun úrgangs árið 2030 verði ekki meira en 10%;
- að bannað verði að urða flokkaðan úrgang;
- fleiri hagstjórnartæki til að koma í veg fyrir urðun úrgangs;
- einfaldaðar og betri skilgreiningar og betri talnasöfnun og –meðhöndlun fyrir enduruninn úrgang;
- tilteknaðgerðir til að koma endurnotkun vöru á framfæri. Örva iðnaðarsamvinnu – aukaafurð einnar iðnaðargreinar verði hráefni annarrar;

- stuðningsaðgerðir fyrir framleiðendur að setja grænar afurðir á markað og að þeir styðji endurnýtingar- og endurvinnslukerfi (t.d. fyrir umbúðir, rafhlöður, raf- og farartæki).

Þessar tillögur verða á næstu mánuðum rýndar af öllum hagsmunaaðilum, þ.m.t.

sveitarfélögum og samtökum þeirra. Hvað varðar hugtakið „municipal waste“ þá hefur það verið notað lengi, en samt hefur það ekki verið formlega skilgreint í regluverkinu. Formleg þýðing á íslensku liggur heldur ekki fyrir, oft hafa menn notað heitið „heimilisúrgangur“ ef „municipal waste“ hefur verið til umræðu. Að áliti sambandsins þykja orðin „byggðar- eða byggðaúrgangur“ henta sem viðeigandi þýðing á íslensku fyrir „municipal waste“ og er því beint til ráðuneytisins að hafa þá tillögu í huga.

Á árinu 2015 hefur farið fram vinna í starfshópi á vegum sambandsins um endurskoðun áherslna sambandsins í úrgangsmálum. Niðurstaða þeirrar vinnu verður kynnt fyrir ráðuneytinu eftir að hún hefur fengið umfjöllun í stjórn sambandsins. Stefnt er að því að sú umfjöllun geti orðið í lok febrúar.

2b) Svæðisáætlanir sveitarfélaga

Svæðisáætlanir hafa öðlast nýtt vægi eftir breytingu úrgangslaga nr. 55/2003 vorið 2014 og útgáfu reglugerðar nr. 969/2014 sem er breyting á reglugerð nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs. Í reglugerðinni er upptalning á atriðum sem svæðisáætlun á að fjalla um. Sambandið hefur talið ástæðu til að vekja athygli sveitarfélaga á auknu vægi svæðisáætlana. Kynning á nýrri stöðu svæðisáætlana hefur farið fram á árinu 2015 á Vestfjörðum, á Austurlandi og Suðurlandi. Á Norðurlandi hafa 18 sveitarfélög á undanförunum tveimur árum látið vinna nýja svæðisáætlun sem er verið að staðfesta í öllum sveitarfélögum sem eiga aðild henni.

Staðan í ársbyrjun 2016 er þannig:

- a. Sveitarfélög á Suðurlandi, Reykjanesi, Suðvesturlandi og Vesturlandi (alls 33) eru með svæðisáætlun sem verið er að vinna eftir, þó ekki alls staðar. Ekki er t.d. búið að finna lausnir á meðhöndlun lífræns úrgangs alls staðar. Skoða þarf að hve miklu leyti þessi svæðisáætlun þarfnast endurskoðunar vegna nýrra ákvæða um innihald svæðisáætlana í reglugerð nr. 969/2014 um meðhöndlun úrgangs.
- b. Sveitarfélög á Vestfjörðum (alls 9) hafa ekki enn sett sér svæðisáætlun. Verið er að vinna í því að setja upp svæðisáætlun á árinu 2016.
- c. Sveitarfélög á Norðurlandi (alls 18) hafa nýverið látið vinna nýja svæðisáætlun sem verið er að samþykkja í öllum aðildarsveitarfélögum.
- d. Sveitarfélög á Norðausturlandi (alls 2) eru með svæðisáætlun sem líklegast þarfnast



endurskoðunar, til að aðlaga hana að nýjum lagaákvæðum um svæðisáætlanir.

- e. Sveitarfélög á Austurlandi (alls 9) eru með svæðisáætlun sem líklegast þarfnast endurskoðunar, til að aðlaga hana að nýjum ákvæðum um svæðisáætlanir.
- f. Sveitarfélög á Suðurlandi á starfssvæði HULU (alls 3) eru með svæðisáætlun sem líklegast þarfnast endurskoðunar, til að aðlaga hana að nýjum ákvæðum um svæðisáætlanir.
- g. Vestmannaeyjarbær hefur enn ekki sett sér svæðisáætlun. Verið er að vinna í því að setja upp svæðisáætlun á árinu 2016.

Nokkur áhersluatriði:

- Svæðisáætlun er útfærsla á stefnumiðum ríkisvaldsins en sveitarstjórnir ráða ferðinni um fyrirkomulag og skipulag söfnunar, endurnýtingar og förgunar úrgangs
- Svæðisáætlun er tækifæri til að auka samvinnu sveitarfélaga um sorphirðu
- Aukin samvinna eykur hagkvæmni
- Gæði svæðisáætlunar standa og falla með áreiðanleika úrgangstalna
- Huga þarf að samspili milli svæðisáætlana og samþykka sveitarfélaga um meðhöndlun úrgangs.

Sveitarfélög stefna á árinu 2016 að því, að svæðisáætlanir séu til staðar í þeim öllum og að þær séu í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar nr. 969/2014 um meðhöndlun úrgangs. Fyrirliggjandi svæðisáætlanir verði endurskoðaðar og unnið verði að nýjum þar sem engin svæðisáætlun var fyrir.

3. Ráðgjöf til íslenskra sveitarfélaga í loftslagsmálum

Samkvæmt norrænni könnun frá árinu 2012 voru flest sveitarfélög á Íslandi lítið meðvituð um aðsteðjandi hættur vegna breytinga á loftslagi og ekki farin að huga að samdrætti í losun á gróðurhúsalofttegundum. Reykjavíkurborg hefur þó sett sér loftslagsstefnu, sem birt er í umhverfis- og auðlindastefnu Reykjavíkurborgar. Sambandið mun á næstu mánuðum taka út stöðu loftslagsmála hjá sveitarfélögum. Stefnt er að því að móta tillögur að mögulegum áherslum til að bregðast við loftslagsbreytingum, í samræmi við mismunandi áhrif þeirra á tilvist og starfsemi sveitarfélaga. Þessar áherslur eiga að vera í samræmi við sóknaráætlun í loftslagsmálum, sem ríkisstjórn Íslands kynnti nýlega og er stýrt af umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

4. Nauðsynlegar úrbætur í fráveitumálum

Ljúka þarf við endurskoðun fráveitireglugerðar áður en mörg sveitarfélög taka ákvörðun um nauðsynlegar úrbætur. Sambandið hefur átt samskipti við Umhverfisstofnun vegna skoðunar á nauðsynlegum úrbótum. Á vegum Umhverfisstofnunar var birt árið 2013 stöðuskýrsla um vatnasvæði þar sem m.a. var greint frá stöðu í fráveitumálum. Hinsvegar vantaði töluvert af sveitarfélögum í stöðuskýrsluna. Stefnt er að því að fyrir liggi sambærilegt mat, eins og í stöðuskýrslunni, af öllum þéttbýlisstöðum þar sem fráveitukerfi er til staðar eða þörf er á því að koma slíku kerfi upp. Óhjákvæmilegt er að gagnrýna hve seint hefur gengið að ljúka vinnu fráveitunefndar og er mikilvægt að ráðuneytið beiti sér fyrir því að henni ljúki sem fyrst.

Sambandið hefur einnig um árabil kallað eftir því að tekinn verði upp að nýju stuðningur ríkisins við fráveituframkvæmdir sveitarfélaga, en sá stuðningur féll niður árið 2008. Einfaldast væri að þessi stuðningur yrði í formi endurgreiðslu virðisaukaskatts af fráveituframkvæmdum en einnig kann að vera þörf á því að til komi sértækur stuðningur til minni sveitarfélaga þar sem um er að ræða viðkvæma viðtaka fráveitu.

5. Miðlun um sjálfbærni.

Í september sl. samþykktu Sameinuðu þjóðirnar nýja sjálfbærnistefnu, Agenda 2030. Hún inniheldur sautján stefnumið. Samráðshópur starfsmanna sveitarfélaga sem vinnur að umhverfis- og sjálfbærnimálum mun rýna stefnumiðin á næstunni.

Í lok apríl er haldin í Bilbao á Spáni 8. ráðstefna "European Sustainable Cities and Towns". Áhugi er á meðal fulltrúa sveitarfélaga að sækja þessa ráðstefnu þar sem bæði SP Agenda 2030 og niðurstöður nýlokinnar loftslagsráðstefnu í París (COP21) verða í brennidepli.

Sambandið mun leita til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um afstöðu þess til hinna nýju stefnumiða SP og hugsanlega stefnumótun út frá stefnumiðum Agenda 2030.

Lúðvík E. Gústafsson

