



Samband íslenskra
sveitarfélaga

Samtaka um hringrásarhagkerfi

Svæðisáætlanir sveitarfélaga sem verkfæri í ákvarðanatöku

Suðurland

Greinargerð vegna svæðisáætlunar



Stefán Gíslason,
Environice, október 2022



Stefán Gíslason
Umhverfisráðgjöf Íslands ehf. (Environice)
fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga
Haust 2022

Mynd á forsíðu:
Við Gullfoss í maí 2016
Ljósm. Stefán Gíslason



Efnisyfirlit

1	Inngangur	4
2	Staða úrgangsmála í apríl 2022	5
2.1	Fyrirkomulag söfnunar	5
2.2	Grenndarstöðvar	5
2.3	Söfnunar- og móttökustöðvar.....	5
2.4	Önnur söfnun og flokkun	5
2.5	Förgunarstaðir/meðhöndlunarstaðir	5
2.6	Önnur ráðstöfun úrgangs.....	7
2.7	Samningar við verktaka.....	7
2.8	Samþykktir, gjaldskrár og kostnaður	8
2.9	Útgáfa og kynning	8
2.10	Framtíðarsýn.....	8
2.11	Magntölur 2021	9
3	Markmið stjórnvalda á beinni ábyrgð sveitarfélaga.....	10
4	Vinnusmiðja 27. apríl 2022	13
4.1	Þátttakendur.....	13
4.2	Helstu niðurstöður.....	14
5	Hvað þarfnast úrbóta?.....	15
5.1	Fyrirkomulag söfnunar	15
5.2	Söfnunar- og móttökustöðvar	15
5.3	Önnur söfnun og flokkun.....	15
5.4	Ráðstöfun úrgangs	15
5.5	Samningar við verktaka.....	15
5.6	Samþykktir, gjaldskrár og kostnaður.....	16
5.7	Útgáfa og kynning.....	16



1 Inngangur

Verkefnið „Svæðisáætlanir sveitarfélaga sem verkfæri í ákvarðanatöku“ er hluti af átaki Sambands íslenskra sveitarfélaga undir yfirskriftinni „Samtaka um hringrásarhagkerfi“. Verkefnið hefur það markmið að efla og styrkja svæðisáætlanagerð sveitarfélaga fyrir meðhöndlun úrgangs sem vettvangur upplýstrar ákvarðanatöku í úrgangsstjórnun og er hugsað sem vettvangur sameiginlegrar þátttöku sveitarfélaga sem hafa ákveðið að standa saman að gerð svæðisáætlunar, skv. 6. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Einnig geta sveitarfélög tekið þátt í verkefninu ein og sér.

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 55/2003 skal sveitarstjórn, ein eða fleiri í sameiningu, semja og staðfesta svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs sem gildir fyrir viðkomandi svæði til tólf ára í senn. Samkvæmt breytingu á þessari sömu lagagrein, sem kemur til framkvæmda 1. janúar 2023, skal Umhverfisstofnun hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gefi út svæðisáætlanir og senda umhverfisráðuneytinu ábendingu ef „sveitarstjórn gefur ekki út svæðisáætlun eða svæðisáætlun er ekki í samræmi við lög og reglur“.

Sveitarfélög sem taka þátt í svæðisáætlanahluta átaksins „Samtaka um hringrásarhagkerfi“ fá:

1. Lágmarksstöðumat á sínu svæði á magni úrgangs í einstökum flokkum og fleiri þáttum sem skipta máli fyrir úrgangsstjórnun og meðhöndlun úrgangs
2. Tækifæri til að taka þátt í vinnusmiðju um svæðisáætlanir þar sem fram fer fræðsla og samtal um úrgangsstjórnun og hringrásarhagkerfi
3. Stutta greinargerð um stöðu, markmið og aðgerðir á svæðinu
4. Möguleika á þátttöku í reglulegum fundum sem sambandið mun standa fyrir um úrgangsstjórnun sveitarfélaga og hringrásarhagkerfið

Þessi greinargerð nær til þeirra sjö sveitarfélaga á Suðurlandi sem taka þátt í verkefni Sambands íslenskra sveitarfélaga um *Svæðisáætlanir sveitarfélaga sem verkfæri í ákvarðanatöku*. Þetta eru sveitarfélögin Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Árborg, Bláskógabyggð, Hrunamannahreppur, Ásahreppur, Rangárþing ytra og Rangárþing eystra. Að einhverju leyti er einnig getið um stöðu mála í öðrum sveitarfélögum í landshlutanum.

Þann 1. janúar 2022 voru 2.984 íbúar skráðir með lögheimili í Hveragerðisbæ, 10.834 í Árborg, 1.164 í Bláskógabyggð, 818 í Hrunamannahreppi, 261 í Ásahreppi, 1.810 í Rangárþingi ytra og 1.971 í Rangárþingi eystra.



2 Staða úrgangsmála í apríl 2022

2.1 Fyrirkomulag söfnunar

Í Bláskógabyggð, Hrunamannahreppi, Ásahreppi, Rangárþingi ytra og Rangárþingi eystra er búið að taka upp söfnunarkerfi með fjórum ílátum fyrir úrgang, þ.e.a.s. gráu 240 l íláti fyrir blandaðan úrgang, bláu 240 l íláti fyrir pappír og pappa, grænu 240 l íláti fyrir plast og brúnu 120 l íláti eða 35 l hólf í grúa ílátinu fyrir lífúrgang. Þessi sveitarfélög eru því búin að aðlaga sig þeim nýju lagakröfum um sérsöfnun við heimili sem taka gildi 1. janúar 2023. Í Hveragerðisbæ og Árborg eru ílátin enn þrjú, þar sem að í þessum sveitarfélögum er pappír og plasti enn safnað í sama ílát.

Suðurland (frá Hellisheiði austur á Sólheimasand) er eini landshlutinn þar sem sérsöfnun lífúrgangs er hafinn í öllum sveitarfélögum.

Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Árborg og Bláskógabyggð eru með samning við ÍGF um úrgangspjónustu, en Hrunamannahreppur er með samning við Terra. Sorpstöð Rangárvallasýslu bs. sér hins vegar um söfnun úrgangs og rekstur móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir sveitarfélögin þrjú á starfssvæði samlagsins (Ásahrepp, Rangárþing ytra og Rangárþing eystra). Samlagið hefur samið við Terra um flutning úrgangs þaðan til ráðstöfunar.

2.2 Grenndarstöðvar

Nokkrar grenndarstöðvar eru í sveitarfélögunum sem hér eru til umfjöllunar, m.a. í orlofshúsaðverfum. Ekki var gerð nákvæm greining á fjölda eða staðsetningu stöðvanna við vinnslu þessarar greinargerðar.

2.3 Söfnunar- og móttökustöðvar

Íbúar í öllum sveitarfélögunum sem hér um ræðir hafa aðgang að söfnunar- og móttökustöð. Ein af þessum stöðvum er móttökustöð Sorpstöðvar Rangárvallasýslu bs. á Strönd á Rangárvöllum, sem þjónar sveitarfélögunum þremur á samlagssvæðinu.

2.4 Önnur söfnun og flokkun

Nytjahlutum, notuðum fötum, skilagjaldsskyldum umbúðum o.fl. er safnað á nokkrum stöðum í sveitarfélögunum sem um ræðir. Þá er heyrúlluplasti safnað með reglubundnum hætti í dreifbýlinu. Dýrahraejum er hvergi safnað, að öðru leyti en því að settir hafa verið upp gámar fyrir þessa tegund úrgangs, a.m.k. í Hrunamannahreppi. Í Rangárvallasýslu sjá bændur sjálfir um að koma dýrahraejum til móttökustöðvarinnar á Strönd.

2.5 Förgunarstaðir/meðhöndlunarstaðir

Á Suðurlandi eru starfræktar nokkrar stöðvar sem sinna eða hafa sinnt tilteknum þáttum úrgangsmeðhöndlunar, en stór hluti þess úrgangs sem fellur til á svæðinu er fluttur utan til orkuvinnslu eða endurvinnslu. Þannig er nær allur blandaður úrgangur sem fellur til í landshlutanum sendur til brennslu í sorporkuverum erlendis. Sú ráðstöfun fellur undir skilgreiningu úrgangslöggjafarinnar á endurnýtingu.

- Sorpsamslag Rangárvallasýslu bs. starfrækir urðunarstað fyrir óvirkan úrgang að Strönd á Rangárvöllum. Þar er í gildi starfsleyfi fyrir urðun á allt að 2.500 tonnum



af óvirkum úrgangi á ári, auk þess sem heimilt er að jarðgera 2.200 tonn á ári. Sömuleiðis er heimilt með sérstökum skilyrðum að urða allt að 800 tonnum af lífrænum úrgangi, en sé sú heimild nýtt minnkar heimildin til jarðgerðar að sama skapi. Á Strönd er einnig heimilt að taka á móti 500 tonnum af rúlluplasti á ári og geyma til langtíma, auk heimildar til að taka á móti allt að 100 tonnum af hjólbörðum, 1.000 tonnum af málmum og 50 tonnum af spilliefnum á ári sem send eru til meðhöndlunar annars staðar.¹

- Sorpsamlagið Hula bs. rekur urðunarstað fyrir blandaðan úrgang á Skógasandi, nánar tiltekið í landi Ytri-Skóga í Rangárþingi eystra. Rangárþing eystra, Mýrdalshreppur og Skaftárhreppur eru aðilar að samlaginu en á urðunarstaðnum er fyrst og fremst tekið við úrgangi úr Mýrdalshreppi, auk rekstrarúrgangs úr Rangárþingi eystra. Samlagið var stofnað fyrir sameiningu sveitarfélaga í Rangárvallasýslu og náði þá, auk Mýrdalshrepps og Skaftárhrepps, yfir Vestur-Eyjafjallahrepp og Austur-Eyjafjallahrepp, þ.e.a.s. þann hluta Rangárþings eystra sem liggur á milli Markarfljóts og Jökulsár á Sólheimasandi. Samkvæmt starfsleyfi má taka á móti og urða allt að 400 tonn af úrgangi á staðnum á ári, þó aldrei meira en 10 tonn á dag. Leyfið nær yfir blandaðan og grófan úrgang sem ekki flokkast sem spilliefni. Þá er heimilt að reka söfnunarstöð (gámastöð) í tengslum við urðunarstaðinn, þar sem heimilt er að taka á móti allt að 130 tonnum af úrgangi á ári. Hins vegar er óheimilt að geyma úrgang á urðunarstaðnum, að undanskilinni þeirri geymslu sem felst í rekstri söfnunarstöðvarinnar.²
- Orkugerðin ehf. hefur starfrækt kjötmjölsverksmiðju í Flóa frá því í ágúst 2000, en fyrirtækið er í eigu Sorpstöðvar Suðurlands bs. og sláturleyfishafa. Í verksmiðjunni er próteinmjöl og fita framleidd úr áhættulitlum framleiðsluleifum frá sláturhúsum og kjötvinnslum og er að hámarki leyfilegt skv. starfsleyfi að taka þar við 14.000 tonnum af hráefni á ári.³
- Hrunamannahreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Bláskógabyggð, Grímsnes- og Grafningshreppur, Flóahreppur og Ásahreppur standa sameiginlega að verkefni um kölkun og nýtingu seyru í samstarfi við Landgræðsluna og Heilbrigðiseftirlits Suðurlands. Komið hefur verið upp móttökustöð fyrir seyru á Flúðum, þar sem seyran er kölluð og síðan nýtt með góðum árangri til uppgræðslu á afrétti.⁴
- Íslenska gámafélagið ehf. rekur jarðgerðarstöð við Selfoss. Þar er heimilt að taka á móti allt að 15 þúsund tonnum af úrgangi á ári til meðhöndlunar, þ.e. flokkunar, forvinnslu, umhleðslu, þökkunar, geymslu og jarðgerðar.⁵

¹ Umhverfisstofnun (2021): *Starfsleyfi. Móttöku- og flokkunarstöð og urðunarstaður að Strönd.*

<https://ust.is/library/sida/atvinnulif/starfsleyfi-og-efartilittsskyrslur/Str%3%b6nd%20undirrita%3%b0.pdf>.

² Umhverfisstofnun (2019): *Starfsleyfi. Urðunarstaður Skógasandi.*

[https://ust.is/library/sida/atvinnulif/starfsleyfi-og-efartilittsskyrslur/Undirrita%3%B0%20starfsleyfi%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://ust.is/library/sida/atvinnulif/starfsleyfi-og-efartilittsskyrslur/Undirrita%3%B0%20starfsleyfi%20-%20Copy%20(1).pdf).

³ Umhverfisstofnun (2022): *Starfsleyfi. Framleiðsla á kjötmjöli og fitu úr dýraleifum. Orkugerðin ehf.*

<https://ust.is/library/sida/atvinnulif/starfsleyfi-og-efartilittsskyrslur/Orkuger%3%b0in%20starfsleyfinu%20breytt%202022.pdf>.

⁴ Seyra.is (2022): *Seyruverkefnið.* <http://seyra.is>.

⁵ Umhverfisstofnun (2012): *Starfsleyfi. Íslenska gámafélagið ehf. Hellislandi, Sveitarfélaginu Árborg. Móttaka og meðhöndlun úrgangs.*

<https://ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Starfsleyfi/Starfsleyfi-i-gildi/Sorp-og-efnamottaka/%3%8dslenska%20g%3%a1maf%3%a9lagi%3%b0%20ehf.%20Selfossi%20-%20Starfsleyfi%20LOKA%3%9aTG%3%81FA%2013.08.12.pdf>.



- Pure North ehf. í Hveragerði tekur við heyrúlluplasti og endurvinnur það. Unnið er að því að útvíkka starfsemina þannig að einnig sé hægt að endurvinna annað plast.⁶
- Sorpstöð Suðurlands rak um árabil urðunarstað í landi Kirkjuferjuhjáleigu í Ölfusi. Rekstur urðunarstaðarins hófst árið 1995, en urðun var hætt á svæðinu 1. desember 2009 í framhaldi af áralöngum deilum sem staðið höfðu um skipulag svæðisins. Samtals voru urðuð á svæðinu um 366.000 tonn af úrgangi eða um 26.000 tonn á ári meðan urðað var.⁷ Sorpstöð Suðurlands ber ábyrgð á viðhaldi urðunarstaðarins og vöktun og greiningu vatns í nágrenni hans í samræmi við fyrirmæli Umhverfisstofnunar um frágang og vöktun frá 13. maí 2015.⁸
- Aflagður urðunarstaður er í landi Lækjamóta í Árborg. Fyrirmæli Umhverfisstofnunar um frágang og vöktun staðarins gilda til 20. okt. 2050.⁹

Auk þess sem hér hefur verið nefnt stendur Sorpsamlag Rangárvallasýslu bs. að tilraunaverkefni um Bokashi-jarðgerð í samvinnu við Jarðgerðarfélagið.¹⁰ Bokashi er þekkt aðferð til jarðgerðar í heimahúsum, en á Strönd er unnið að því að þróa aðferðina þannig að hún nýtist við miðlægar endurvinnslu lífræns úrgangs fyrir sveitarfélög og svæði.

Unnið er að undirbúningi fyrir uppsetningu brennsluofns fyrir dýraleifar á Strönd.

2.6 Önnur ráðstöfun úrgangs

Á nokkrum stöðum á Suðurlandi hefur óvirkum úrgangi, garðaúrgangi og jafnvel fleiru verið komið fyrir á jarðvegstippum, svo sem í malarnámum. Enginn þessara staða hefur starfsleyfi til meðhöndlunar á úrgangi, þannig að í raun er þessi ráðstöfun á skjön við ákvæði laga og reglugerða.

Vitað er um nokkrar miltisbrunagrafir í sveitarfélögunum sem um ræðir og í aðliggjandi sveitarfélögum. Um er að ræða u.þ.b. 22 grafir í Árnessýslu og u.þ.b. 10 grafir í Rangárvallasýslu.¹¹ Í einhverjum tilvikum er nákvæm staðsetning ekki þekkt. Þörf er á að tilgreina grafir af þessu tagi með sem nákvæmustum hætti í svæðisáætlun og merkja þá inn á skipulagsupprætti til að draga úr hættu á að þeim verði raskað í náninni framtíð.

2.7 Samningar við verktaka

Sjá umfjöllun undir liðnum „Fyrirkomulag söfnunar“ hér að framan. Ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um gildistíma samninga.

⁶ Pure North ehf. (2022): *Pure North*. <https://purenorth.is>.

⁷ Efla verkfræðistofa (2014): *Urðunarstaður Kirkjuferjuhjáleigu Ölfusi. Lokunaráætlun. Sorpstöð Suðurlands*, maí 2014.

⁸ Umhverfisstofnun (2015): *Fyrirmæli um frágang og vöktun. Urðunarstaður Kirkjuferjuhjáleigu*. <http://ust.is/einstaklingar/mengandi-starfsemi/urgangur-og-efnamottaka/sudurland/sorpstod-sudurlands>.

⁹ Umhverfisstofnun (2020): *Fyrirmæli um frágang og vöktun. Sveitarfélagið Árborg. Starfsstöð: Lækjamót 1*. <https://ust.is/library/sida/atvinnulif/starfsleyfi-og-efartilittsskyrslur/Lokunarfyrirm%C3%A6li%20L%C3%A6kjam%C3%B3t1.pdf>.

¹⁰ Jarðgerðarfélagið (2022): *Jarðbundin nálgun í úrgangsmálum - með íbúa og umhverfi í forgangi*. <https://jardgerd.is>.

¹¹ Hörður Kristjánsson (2021): *Vitað er um 160 miltisbrunagrafir á 130 bæjum á landinu*. Fréttaskýring í Bændablaðinu 30. júlí. <https://www.bbl.is/frettir/frettaskyring/vitad-er-um-160-miltisbrunagrafir-a-130-baejum-a-landinu>.



2.8 Samþykktir, gjaldskrár og kostnaður

Næstum öll sveitarfélögin sem um ræðir hafa sett sér sérstaka samþykkt um meðhöndlun úrgangs. Flestar þessara samþykktu eru frá árunum 2005-2013, en vinna er hafin við endurskoðun þeirra með það fyrir augum að þær verði í takti við þau ákvæði úrgangslöggjafarinnar sem taka gildi 1. janúar 2023. Gjaldskrár sveitarfélaganna eru uppfærðar árlega.

Eftirfarandi tafla sýnir útgjöld þeirra sjö sveitarfélaga sem þessi greinargerð nær til vegna sorphreinsunar og sorpeyðingar (málaf. 08-2) árið 2020,¹² svo og tekjur af gjöldum fyrir meðhöndlun úrgangs.¹³

Tafla 1. Tekjur og gjöld þátttökusveitarfélaga á Suðurlandi vegna úrgangsmála (08-2) 2020.
(Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga. Upphæðir í heilum krónum).

	Íbúar 1.1.2021	Heildarútgjöld		Tekjur málaflokksins		Nettóútgjöld	Niðurgreiðslur úr sveitarsjóði	
		Kr	Kr/íbúa	Kr	Kr/íbúa		Kr/íbúa	%
Hveragerðisbær	2.778	62.296.919	22.425	43.358.843	15.608	18.938.076	6.817	30%
Sveitarfélagið Árborg	10.452	346.032.865	33.107	273.983.258	26.213	72.049.607	6.893	21%
Bláskógabyggð	1.144	130.088.355	113.714	83.987.925	73.416	46.100.430	40.298	35%
Hrunamannahreppur	822	55.092.370	67.022	44.528.293	54.171	10.564.077	12.852	19%
Ásahreppur	271	9.765.981	36.037	5.892.974	21.745	3.873.007	14.292	40%
Rangárþing ytra	1.740	72.187.055	41.487	50.813.152	29.203	21.373.903	12.284	30%
Rangárþing eystra	1.924	75.045.319	39.005	41.253.459	21.442	33.791.860	17.563	45%
SAMTALS og meðaltöl	19.131	750.508.864	39.230	543.817.904	28.426	206.690.960	10.804	28%

Samkvæmt 23. gr. laga um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, skulu sveitarfélög innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs. Eins og sjá má á töflunni hér að framan vantar talsvert upp á að sveitarfélögin sem hér um ræðir uppfylli þá lagaskyldu. Hár heildarkostnaður í Bláskógabyggð vekur athygli, en þar eru fleiri orlofshús en í flestum öðrum sveitarfélögum og kostnaður á hvern íbúa með fasta búsetu því mun hærri en ella. Það hversu stór hundradshluti af kostnaði við úrgangsmálaflokkinn er á endanum greiddur af sveitarsjóði ræðst m.a. af því hvernig til tekst með að láta gjaldtöku af orlofshúsum standa undir kostnaði þeirra vegna. Það virðist ekki hafa tekist vel í Bláskógabyggð, þar sem hvergi annars staðar á svæðinu nemur niðurgreiðsla sveitarsjóðs hærri upphæð (rúmlega 40 þús. kr. á íbúa á ári).

2.9 Útgáfa og kynning

Flest eða öll sveitarfélögin sem í hlut eiga birta hirðudagatöl og eftir atvikum aðrar upplýsingar um úrgangsmál á vefsíðum sínum – og einnig sjá þjónustuaðilar um kynningarstarfið að einhverju leyti.

2.10 Framtíðarsýn

Öll sveitarfélögin sem hér um ræðir eiga aðild að sameiginlegri svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs á Vesturlandi, Suðvesturlandi og Suðurlandi fyrir árin 2022-2033,

¹² Athygli vekur að yfirskrift málaflokksins í bókhalda sveitarfélaga virðist enn vera „Sorphreinsun og sorpeyðing“ enda þótt sú hugtakanotkun samræmist illa skilgreiningum í lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum. Eðlilegra væri í þessu samhengi að tala um „Úrgangsmál“ eða „Meðhöndlun úrgangs“. Einnig kann að vera þörf á betri samræmingu á því hvernig sveitarfélög skrá kostnað á þennan málaflokk og hvernig sá kostnaður er sundurliðaður.

¹³ Samband íslenskra sveitarfélaga (2022): *Tölur úr ársreikningum sveitarfélaga 2020*.
<https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/11/net-sundurliðun.xlsx>.



en sú áætlun er um það bil að taka gildi að undangenginni samþykkt í öllum sveitarstjórnnum á svæðinu. Sorpsamlög á svæðinu stóðu að gerð áætlunarinnar, sem nær yfir allt svæðið frá Gilsfirði að Markarfljóti. Auk þess kunna stefnumótandi ákvæði um úrgangsmál að hafa verið fléttuð inn í aðra stefnumótun sveitarfélaganna, svo sem í skipulagsáætlanir, umhverfisstefnur og/eða loftslagsstefnur. Þetta var ekki kannað sérstaklega við gerð þessarar greinargerðar.

Sorpstöð Suðurlands bs. er sameiginlegur vettvangur umræðu og stefnumótunar um úrgangsmál sveitarfélaganna á Suðurlandi, frá Hellisheiði austur á Sólheimasand.

2.11 Magntölur 2021

Eins og fram hefur komið eiga öll sveitarfélögin sem þessi greinargerð nær til aðild að nýrri sameiginlegri svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs á Vesturlandi, Suðvesturlandi og Suðurlandi og í þeirri áætlun er eðli málsins samkvæmt að finna umfjöllun um magn og ráðstöfun úrgangs frá sveitarfélögunum. Af þeim sökum þótti ekki ástæða til að fara út í nákvæma greiningu á þessum þáttum í þeirri greiningu sem hér um ræðir.

Fljótt á litið eru tölur yfir magn úrgangs frá sveitarfélögunum sem hér eiga í hlut ekki mikið frábrugðnar því sem gerist annars staðar á landinu, að teknu tilliti til íbúafjölda og hlutfalls þéttbýlis og dreifbýlis. Sveitarfélög á Suðurlandi hafa þó þá sérstöðu miðað við flest önnur sveitarfélög á Íslandi að blandaður úrgangur frá svæðinu er að langmestu leyti fluttur út til orkuvinnslu í sorporkuverum í stað þess að vera sendur til urðunar. Þetta þýðir, í skilningi laga, að úrgangurinn sé endurnýttur í stað þess að honum sé fargað.



3 Markmið stjórnvalda á beinni ábyrgð sveitarfélaga

Í þeim breytingum á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, sem taka að fullu gildi 1. janúar 2023, og í stefnu umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsmálum,¹⁴ er að finna ýmis markmið sem sveitarstjórnir bera a.m.k. að hluta til ábyrgð á að náist. Helstu markmiðin sem snúa beint að sveitarstjórnnum eru eftirtalin:

- Endurvinnsla heimilisúrgangs
 - 50%
 - 55% (2025)
 - 60% (2030)
 - 65% (2035)
- Urðun heimilisúrgangs
 - 10% (2035)
- Urðun lífræns úrgangs
 - Hámark 25.244 tonn á landsvísu 2020 (heimilisúrgangur) og 58.905 tonn (rekstrarúrgangur)
 - Bann (2025)?
- Byggingar- og niðurrifsúrgangur
 - 70% endurnýting (2020) (Flokkunaraðstaða)

Markmið stjórnvalda um endurvinnsluhlutföll snúa einnig að einstökum úrgangsflokkum, en í þeim efnum liggur ábyrgðin að miklu leyti á herðum Úrvinnslusjóðs. Hér er sjónum því einkum beint að heimilisúrganginum.

Heimilisúrgangur er skilgreindur svo í 3. gr. laga um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með þeim breytingum sem taka gildi 1. janúar 2023:

- i. *blandaður úrgangur frá heimilum og úrgangur frá heimilum sem er sérstaklega safnað, þ.m.t. pappír og pappi, gler, málmar, plast, lífúrgangur, timbur, textíll, umbúðir, raf- og rafeindatækjaúrgangur, notaðar rafhlöður og rafgeymar og rúmfrekur úrgangur, þ.m.t. dýnur og húsgögn,*
- ii. *blandaður úrgangur af öðrum uppruna og úrgangur af öðrum uppruna sem er sérstaklega safnað og er svipaður að eðli og samsetningu úrgangi frá heimilum,*
- iii. *en þó ekki úrgangur frá framleiðslu, landbúnaði, skógrækt, fiskveiðum, rotþróum, fráveitukerfum, þ.m.t. seyra, úr sér gengin ökutæki eða byggingar- og niðurrifsúrgangur.*

Skilgreiningin hér að framan endurspeglar ekki að öllu leyti í þeirri flokkun úrgangs sem lesa má úr fyrirbyggjandi tölum, þar sem nokkrir úrgangsflokkar innihalda bæði heimilisúrgang og rekstrarúrgang í ótilgreindum hlutföllum. Þetta á einkum við um flokkinn „Annar grófur úrgangur“ sem svo er nefndur í úrgangstölfræði þjónustuaðila. Ætla má að þessi úrgangsflokkur innihaldi fyrst og fremst byggingar- og niðurrifsúrgang, en í honum leynast einnig húsgögn, dýnur o.fl., sem fellur undir skilgreiningu á

¹⁴ Umhverfis- og auðlindaráðuneytið (2021): *Í átt að hringrásarhagkerfi. Stefna umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsmálum.* https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/UAR_stefnal_att_ad_hringrasarhagkerfi.pdf.



heimilisúrgangi. Af samtölum við þjónustuaðila má ætla að skipting úrgangsflokksins í undirflokka gæti verið nærri því sem hér segir:

Litað timbur	Allt að 50%
Málmar	A.m.k. 15%
Dýnur	Allt að 10%
Óvirkur úrg.	Allt að 10%
Annað (blandað)	A.m.k. 15%

Í samræmi við framanskráð má ætla að 10% af heildarmagni grófa úrgangsins sé í raun heimilisúrgangur, (sbr. áætlaða prósentutölu fyrir dýnur hér að framan). Það kann þó að vera vanmat, þar sem væntanlega leynast húsgögn, glerumbúðir og fleiri tegundir heimilisúrgangs einnig í undirflokkunum „Óvirkur úrg.“ og „Annað (blandað)“.

Þjónustuaðilar leitast við að endurflokka þann úrgang sem til þeirra berst sem „grófur úrgangur“ og koma honum í þá úrvinnslu sem er hagstæðust hverju sinni í umhverfislegu og fjárhagslegu tilliti. Málmarnir (15% af heild) fara þá væntanlega allir í endurvinnslu. Þar er væntanlega einkum um að ræða þakjárn, steypujárn o.fl. sem fellur til við niðurrif mannvirkja og telst því ekki heimilisúrgangur. Öðrum undirflokkum sem hér eru tilgreindir er væntanlega fargað að langmestu leyti. Að vísu er e.t.v. hægt að líta á afdrif litaða timbursins og óvirka úrgangsins að einhverju leyti sem endurnýtingu, þar sem þessir úrgangsflokkar eru gjarnan sagðir nýttir til landmótunar. Eftir gildistöku nýrra lagaákvæða 1. janúar 2023 telst landmótun af þessu tagi þó því aðeins vera endurnýting ef úrgangurinn kemur í staðinn fyrir efni sem er ekki úrgangsefni, ef úrgangurinn hentar í þessum tilgangi og er takmarkaður við það magn sem er nauðsynlegt til að ná tilganginum. Að öðrum kosti verður að líta á ráðstöfunina sem förgun. Draga má í efa að litað timbur og óvirkur úrgangur sem fellur til á Suðurlandi komi í staðinn fyrir efni sem er ekki úrgangsefni og hefði ella verið notað í sama tilgangi.

Hér er ekki gerð tilraun til að reikna endurvinnsluhlutfall heimilisúrgangs í umræddum sveitarfélögum á Suðurlandi 2021, heldur aðeins vísað í sameiginlegu svæðisáætlunina sem sveitarfélögin eiga aðild að.

Í upptalningunni fremst í þessum kafla eru nefnd tvenns konar markmið sem ekki snúa að heimilisúrgangi, nema að hluta til. Annars vegar er þar um að ræða gamalt markmið um að árið 2020 skuli lífrænn úrgangur sem berst til urðunarstaða hafa minnkað niður í 35% af heildarmagni þess lífræna úrgangs sem fór til urðunar 1995, annars vegar fyrir heimilisúrgang og hins vegar rekstrarúrgang. Í reynd er ógjörningur fyrir einstök sveitarfélög eða svæði að ganga úr skugga um hvort þetta markmið hafi náðst, bæði vegna þess að upplýsingar um raunverulegt magn 1995 eru óáreiðanlegar og vegna þess að ekki er hægt að lesa núverandi magn (eða magnið 2020 sem var eindagi markmiðsins) út úr úrgangstölfræðinni eins og hún er sett fram. Ástæða þess síðarnefnda er að inn í tölurnar ber að reikna allan lífrænan úrgang, þ.m.t. þann lífræna úrgang sem falinn er í blönduðum úrgangi. Vissulega er hægt að áætla hlutdeild lífræna úrgangsins í einstökum flokkum úrgangs sem sendur er til urðunar, en í slíkum áætlunum eru jafnan notaðar staðlaðar prósentutölur sem endurspeglar alls ekki breytileika milli sveitarfélaga. Niðurstaðan verður því óhjákvæmilega marklítill og vandséð að frekari úrvinnsla hvað þetta varðar komi að gagni í því starfi sem framundan er í úrgangsmálum sveitarfélaga.



Samkvæmt síðara markmiðinu sem nefnt er fremst í þessum kafla og snýr ekki að heimilisúrgangi, áttu a.m.k. 70% af byggingar- og niðurrifsúrgangi að fara til endurnýtingar 2020. Sveitarfélög bera ekki beina ábyrgð á að þetta markmið náist, heldur skulu þau sjá til þess að á móttöku- og söfnunarstöð sé aðstaða til flokkunar þessa úrgangs, sem stuðlar að því að markmiðið náist. Þetta felur í sér að þar sé aðstaða til að flokka byggingar- og niðurrifsúrgang í spilliefni, timbur, steinefni, málm, gler, plast og gifs, sbr. 10. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 með þeim breytingum sem taka gildi 1. janúar 2023. Ákvæði um skyldu byggingaraðila til að flokka byggingar- og niðurrifsúrgang er þegar að finna í byggingarreglugerð og í lögum um meðhöndlun úrgangs og í byggingarreglugerð kemur fram að úrgangurinn skuli flokkaður með þeim hætti að hann sé hæfur til endurnýtingar áður en honum er skilað á viðurkennda móttökustöð.



4 Vinnusmiðja 27. apríl 2022

Miðvikudaginn 27. apríl 2022 var haldin vinnusmiðja á Selfossi undir hatti verkefnisins „Svæðisáætlanir sveitarfélaga sem verkfæri í ákvarðanatöku“. Í vinnusmiðjunni var m.a. velt upp eftirfarandi spurningum, með það í huga að svörin við þeim gætu nýst í áframhaldandi stefnumótun í úrgangsmálum sveitarfélaganna sem hér eiga í hlut:

1. Úrgangsförvarnir

Eru vannýtt tækifæri til að draga úr úrgangsmyndun á svæðinu?

2. Söfnun og flokkun

Hvernig á að safna úrgangi frá heimilum og rekstraraðilum (staðsetning íláta, fjöldi íláta, úrgangsflokkar)?

3. Innviðir

Er þörf á bættum innviðum á svæðinu, svo sem hvað varðar grenndarstöðvar, móttökustöðvar (gámastöðvar) og aðra aðstöðu?

4. Ráðstöfun flokkaðs úrgangs

Er núverandi fyrirkomulag í lagi? Ætti að byggja upp aðstöðu á svæðinu til frekari vinnslu/endurvinnslu, svo sem fyrir lífúrgang?

5. Ráðstöfun „sérstaks“ úrgangs

Hvaða úrgangsflokka þarf að ræða sérstaklega? E.t.v. Sláturúrgang, dýrahræ, veiðarfæri? Er núverandi fyrirkomulag í lagi. Hvaða breytinga er þörf?

6. Ráðstöfun blandaðs úrgangs

Urðun – og þá hvar? Brennsla með orkunýtingu – og þá hvar? Aðrar hugmyndir?

7. Gjaldtaka

Hvernig á að haga gjaldtöku (m.t.t. til kröfunnar um „Borgað þegar hent er“)? Á blandaði úrgangurinn að „borga“ fyrir þann flokkaða?

8. Samstarf og/eða samræming

Samstarf við önnur sveitarfélög – og um hvað? Samstarf á landsvísu – og um hvað? Samræming flokkunar – og að hvaða marki?

9. Upplýsingar og fræðsla

Hvern þarf að fræða, hver á að gera það, hvenær og um hvað?

10. Næstu skref

Hvernig er best að standa að gerð svæðisáætlunar? Á að vinna hana með öðrum sveitarfélögum? Hvernig á að bera sig til við endurskoðun á samþykkt um meðhöndlun úrgangs, endurskoðun gjaldskrár, útboð o.s.frv.

11. Annað?

4.1 Þátttakendur

Eftirtaldir fulltrúar sveitarfélaganna sem í hlut eiga tóku þátt í vinnusmiðjunni (í stafrófsröð eftir sveitarfélögum):

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------|
| 1. Kristófer Tómasson, | Bláskógabyggð |
| 2. Jón G. Valgeirsson, | Hrunamannahreppur |
| 3. Höskuldur Þorbjarnarson, | Hveragerðisbær |
| 4. Einar Bárðarson, | Sorpsamlag Rangárvallasýslu bs. |
| 5. Atli Marel Vokes, | Sveitarfélagið Árborg |
| 6. Ágúst Þór Bragason, | Sveitarfélagið Árborg |
| 7. Gísli H. Halldórsson, | Sveitarfélagið Árborg |



4.2 Helstu niðurstöður

Þátttakendur í vinnusmiðjunni voru sammála um að mikil tækifæri lægju í hringrásarhagkerfinu, sem endurspegladist m.a. í vaxandi markaði fyrir afurðir þess. Sem dæmi var nefnt að metan væri nú uppselt hjá Sorpu, en þegar gas- og jarðgerðarstöðin GAJA var tekin í notkun seint á árinu 2020 var þessi markaður nánast ekki til staðar. Sérstaklega hafa fyrirtæki tekið við sér varðandi möguleika sem liggja í notkun metans.

Fram kom að ýmislegt styddi við þróun í átt að hringrásarhagkerfi. Eitt af því væri allt að þreföldun á verði tilbúins áburðar, sem gerði það að verkum að nú væri horft meira til moltu, kjötmjöls og annarra nærtækra áburðarefna. Ný tækifæri lægju því í frekari nýtingu dýraleifa, bæði til áburðar og við framleiðslu á fiskafóðri.

Flutningskostnaður kann að vera einn helsti þröskuldurinn í vegi áframhaldandi þróunar, bæði hvað varðar bættu meðhöndlun úrgangs og aukna nýtingu á afurðum hringrásarhagkerfisins. Í þeirri umræðu ber einhvers konar flutningsjöfnun oft á góma. Íbúar í dreifbýli kalla eftir því að njóta sömu þjónustu og íbúar í þéttbýli.

Fram kom að þátttökusveitarfélögin á Suðurlandi stæðu frammi fyrir sömu áskorunum í gjaldskrármálum og önnur sveitarfélög, enda vantar víðast mikið upp á að gjaldtaka sé í samræmi við meginregluna um að borgað sé þegar hent er (BÞHE). Vísir að þessu finnst þó í dreifbýli þar sem dæmi eru um mismunandi gjaldskrá eftir stærð býla. Vissulega tengist sú gjaldtaka þó ekki úrgangsmagni beint, þar sem úrgangsmagnið ræðst af fleiri þáttum en stærð býlisins.

Eftirfarandi atriði voru nefnd sem það helsta sem þyrfti að breytast til að hægt verði að ná markmiðum hringrásarhagkerfisins:

1. Kostnaðarvitund þarf að aukast, bæði meðal sveitarstjórna og almennings.
2. Efla þarf trúverðugleika með því að gera ráðstöfun úrgangs sýnilegri.
3. Skoða þarf möguleika á að sveitarfélög taki úrgangmálin í eigin hendur í auknum mæli, sbr. fordæmi sveitarfélaganna á starfssvæði Sorpstöðvar Rangárvallasýslu bs. þar sem náðst hefur mikil hagræðing með því að sveitarfélögin sjái sjálf um söfnun úrgangs og rekstur móttökustöðvar.
4. Gera þarf átak í að bæta umgengni við móttökustöðvar og grenndarstöðvar.
5. Skoða þarf betur hagkvæmni þess að byggja upp sorpbrennslu innanlands.



5 Hvað þarfnast úrbóta?

Sveitarfélög á Suðurlandi hafa þegar komið sér saman um forgangsverkefni í úrgangsmálum á næstu árum, sbr. aðgerðaáætlun sveitarfélaganna í sameiginlegri svæðisáætlun sem nú er til lokaafgreiðslu. Meðal helstu viðfangsefna í úrgangsmálum má að öðru leyti nefna eftirtalin, sbr. stöðugreininguna hér að framan (kafla 2), umræðu í vinnusmiðjunni og þau ákvæði laga um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum, sem taka gildi 1. janúar 2023, (sjá einnig markmið sem fram koma í stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs):

5.1 Fyrirkomulag söfnunar

1. Í öllum sveitarfélögunum á svæðinu þarf að sjá til þess að hægt verði að halda plasti aðskildu frá pappír og pappa í söfnun úrgangs. Þetta þýðir í einföldustu mynd að fjölga þarf ílátum við heimahús í fjögur, nema fundnar verði aðrar lausnir sem samræmast nýjum lagaákvæðum. Sveitarfélögin á höfuðborgar-svæðinu hafa þegar komið sér saman um fyrirkomulag sem uppfyllir þetta.
2. Í öllum sveitarfélögunum þarf að koma upp aðstöðu til sérstakrar söfnunar á gleri, málmum og textíl, í það minnsta í grenndargáma, þ.e. þar sem slík aðstaða er ekki þegar til staðar. Jafnframt þarf að koma á sérstakri söfnun á spilliefnum í nærumhverfi íbúa.

5.2 Söfnunar- og móttökustöðvar

3. Hætta þarf gjaldfrjálsri móttöku blandaðs úrgangs á söfnunar- og móttökustöðvum, en heimilt er að mismuna úrgangsflokkum á þann veg að gjald fyrir móttöku blandaðs úrgangs standi undir kostnaði við móttöku úrgangs til endurvinnslu.
4. Tryggja þarf að söfnunar- og móttökustöðvar geti tekið við byggingar- og niðurrífsúrgangi sem flokkaður hefur verið í eftirfarandi flokka: Spilliefni, timbur, steinefni, málmar, gler, plast og gifs, þ.e. ef það hefur ekki þegar verið gert.

5.3 Önnur söfnun og flokkun

5. Hefja þarf söfnun á garðaúrgangi í öllum sveitarfélögunum, en lífbrjótanlegur garðaúrgangur telst lífúrgangur skv. skilgreiningu laganna og slíkum úrgangi verður skylt að safna sérstaklega. Ekki er þó nauðsynlegt að safna garðaúrgangi innan lóðar, enda sé honum þá safnað á söfnunar- eða móttökustöð.

5.4 Ráðstöfun úrgangs

6. Finna þarf leiðir til að nýta alla seyru sem til fellur á svæðinu til landgræðslu eða á annan hátt í stað þess að farga henni í gryfjum eða með öðrum hætti, þ.e. í þeim sveitarfélögum þar sem það hefur ekki þegar verið gert. Aðgerðir í þessa veru nýtast sem undirbúningur fyrir fyrirhugað bann við urðun lífræns úrgangs.
7. Koma þarf öllum öðrum lífrænum úrgangi sem til fellur á svæðinu í vinnslu í stað þess að senda hluta hans til urðunar eða brennslu, sbr. áform í stefnu um meðhöndlun úrgangs um að banna urðun lífræns úrgangs. Þetta á jafnt við um lífúrgang (þ.m.t. garðaúrgang) og annan lífrænan úrgang, þ.m.t. dýrahæ.

5.5 Samningar við verktaka

8. Taka ætti afstöðu til þess hvort sveitarfélögin geti sjálf annast söfnun og ráðstöfun úrgangs í auknum mæli.
9. Endurnýja þarf samninga við verktaka þannig að samningarnir:



- a. Taki mið af þeim ákvæðum laga um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum, sem taka gildi 1. janúar 2023.
- b. Feli í sér kröfu um að verktakar skili áreiðanlegum tölum til sveitarfélaga um magn og afdrif úrgangs í einstökum flokkum, þannig sundurliðuðum að unnt sé að nota þær við útreikning á endurvinnsluhlutföllum, m.a. með því að gerður sé skýr greinarmunur á heimilisúrgangi og öðrum úrgangi í tölunum.

5.6 Samþykktir, gjaldskrár og kostnaður

10. Endurnýja þarf allar samþykktir sveitarfélaganna um meðhöndlun úrgangs, þannig að þær taki mið af þeim ákvæðum laga um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum, sem taka gildi 1. janúar 2023.
11. Endurnýja þarf allar gjaldskrár sveitarfélaganna um meðhöndlun úrgangs, þannig að gjaldtaka miðist við magn úrgangs sbr. 23. gr. laga nr. 55/2003 eftir breytingar („Borgað þegar hent er“).
12. Vekja þarf athygli ráðuneytis sveitarstjórnarmála og Sambands íslenskra sveitarfélaga á mikilvægi þess að hugtakanotkun í bókhaldi sveitarfélaga sé í samræmi við skilgreiningar í lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum, svo og að tryggja sem best samræmi í því hvernig sveitarfélög skrá kostnað vegna úrgangsmála og hvernig sá kostnaður er sundurliðaður.

5.7 Útgáfa og kynning

13. Uppfæra þarf vefsíður sveitarfélaganna þannig að þar komi fram árlegar upplýsingar um innheimt gjöld og sundurliðun á raunkostnaði vegna úrgangsmála, svo og upplýsingar um ráðstöfun þess úrgangs sem safnað er á vegum viðkomandi sveitarfélags.

Tekið saman í október 2022
Stefán Gíslason
Environice