

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 -10
150 Reykjavík

Reykjavík 29.ágúst 2002

**Frumvarp til laga um meðhöndlun úrgangs
651. mál, EES- reglur**

Umhverfisnefnd Alþingis sendi Sorpeyðingu höfuðborgarsvæðisins bs. til umsagnar þann 29. apríl s.l. frumvarp til laga um meðhöndlun úrgangs.

Hjálagt fylgir umsögn stjórnar byggðasamlagsins samþykkt á fundi hennar þann 29.ágúst 2002

Virðingarfyllst



Ögmundur Einarsson
Framkvæmdastjóri

Hálagt
Umsögn stjórnar SORPU

UMSÖGN

Frumvarp til laga um meðhöndlun úrgangs

Inngangur

Aðaltilgangur þessarar lagasetningar er að innleiða tilskipun ESB nr 1999/31 um urðun úrgangs. Farin er sú leið að setja rammalöggjöf þar sem fram koma heimildarákvæði til reglugerðarsetningar sem talið er að vanti í íslensk lög. Aðal áhrif laga þessara munu hins vegar birtast í reglugerðum settum af umhverfisráðherra að höfðu samráði við Samband ísl. sveitarfélaga.

Ástæða er til að fjalla um þau atriði sem verið er að innleiða með þessari lagasetningu:

- A Skilgreiningar á hugtökum
- B Starfsleyfiskröfur fyrir urðunarstaði
- C Takmörkun á urðun tiltekinna efnaflokka
- D Bann við urðun ákveðinna efnaflokka
- E Krafa um eftirlit með urðunarstöðum eftir lokun og krafa um fjárhagslegar tryggingar í því sambandi.
- F Aðlögunartími fyrir urðunarstaði í rekstri.

Liðir A –B Skilgreiningar og starfsleyfiskröfur.

Þessi atriði munu ekki hafa mikil áhrif. Skilgreiningar eru öllum nauðsynlegar og starfsleyfiskröfur eru mjög greinilega upptaldar og því þekktar öllum sem á þurfa að halda (sjá nánar umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins).

Liður C Takmörkun á urðun.

Takmarkanir sem hér um ræðir koma fram í 5. gr. tilskipunar ráðsins og eru þessar þær helstu.

1. Draga skal úr urðun lífræns heimilisúrgangs í áföngum á 15 ára tímabili. Viðmiðunarár er 1995.
2. Lokatakmark.
Árið 2016 skal lífrænn úrgangur ekki vera meiri en 35 % af því sem hann var á viðmiðunarárinu.

Ljóst er að þessi fyrirmæli hafa mikil áhrif á kostnað sveitarfélaganna. Erfitt er að segja með vissu hver sú kostnaðaraukning er, en almennt er talað um í nágrannalöndum okkar að aðskilnaður á lífrænum úrgangi og vinnsla hans leiði til 50 til 100 % hækkun kostnaðar við hirðu og meðhöndlun heimilissorps.

Eftirfarandi nálgun gefur stærðargráðu:

Húsasorp **275 kg/ íbúa**

Alls á landinu **80.000 tonn/ár**

Meðalkostnaður við ílát-söfnun-eyðingu **12.000 kr/tonn án vsk.**

Núverandi kostnaður um **960 milljón kr/ár**

Kostnaðarhækkun 500 – 1.000 milljón kr/ár.

Rétt er að hafa í huga að þetta er áætlaður kostnaðarauki sem lendir á sveitarfélögunum. Kostnaðarhækkun samfélagsins í heild má áætla **1.000 – 2.000 milljón kr/ár** þegar kostnaður atvinnulífsins er reiknaður með.

Hver hin endanlega kostnaðarhækkun verður, veltur mjög á ákvæðum í væntanlegum reglugerðum, t.d. hvað varðar skilgreiningar og að hve miklu leyti íslensk stjórnvöld hyggjast fara að markmiðssetningu ráðsins sem sett er fram í tilskipuninni. Því ber að fagna ákvæði í 13.gr frumvarpsins þar sem sett er skilyrði um að ráðherra setji reglugerð að fengnum tillögum Hollustuverndar og **að höfðu samráði við Samband ísl. sveitarfélaga.**

Liður D. Bann við urðun ákveðinna efnaflokka.

Ákvæði þetta hefur ekki veruleg áhrif á sveitarfélögin nema skoðuð í ljósi ábyrgðar sveitarfélaganna á því að fyrir hendi sé förgunarleið.

Í tilskipuninni eru nefndir einkum tveir efnisflokkar sem falla undir þetta bann. Annars vegar er fljótandi úrgangur og hins vegar hjólbörðar. Um framkvæmd á banni við urðun á hjólbörðum er ekki ástæða til að fjalla sérstaklega um, þar sem vitað er að verið er að vinna að öðrum lagabálki sem tekur á nýjum leiðum við förgun á hjólbörðum.

Varðandi bann við urðun á fljótandi úrgangi þá mun það helst snerta ákveðnar atvinnugreinar s.s. fiskvinnslur og sláturhús. Nægir að nefna vandamál sem upp kunna að koma ef bilun verður í fiskimjölsverksmiðjum og hver ábyrgð sveitarfélags á þá að vera. **Á sveitarfélag að vera tilbúið með förgunarlausn í slíkum tilfellum?**

Sveitarfélögin kunna að lenda í verulegum útgjöldum til að mæta þessum kröfum. Þar getur verið um að ræða þróun nýrra leiða, samstarf milli byggðalaga sem hefur í för með sér aukinn flutningskostnað svo eitthvað sé nefnt.

Vitað er að í mörgum nágrannalöndum hafa ríkissjóðir veitt umtalsverða fjármuni í þróunarstyrki og jafnvel aðlögunarstyrki vegna þessara krafna.

Liður E. Krafa um eftirlit með urðunarstöðum eftir lokun og tryggingar.

Í 15. grein laganna er krafa um að rekstraraðili hafi lagt fram fullnægjandi fjárhagslegar tryggingar eða ábyrgð fyrir því að starfsleyfiskröfur verði uppfylltar o.s.frv. Trygging þessi skal standa í **30 ár** eftir að urðunarstað er lokað. Varðandi upphæð tryggingar þá kemur ekki fram í lögunum hver sú upphæð á að vera heldur skal hún metin af Hollustuvernd. **Nauðsynlegt er að í lögunum sé sett fram viðmið um upphæð.**

Í tilskipun ESB eru mjög ítarlegur reglur um atriði sem gera skal á vöktunartímabilinu og mun þau valda umtalsverðum kostnaði sem gera verður ráð fyrir strax í gjaldskrá urðunarstaðanna.

Reynt hefur verið að meta þau atriði til kostnaðar með eftirfarandi hætti.

Viðbótarkostnaður á ári við vöktun og eftirlit með urðunarstað:

Veðurfarsmælingar	0,2 milljón kr. /ár
Mengunarmælingar vatn/gas	0,7 “
Grunnvatnsmælingar	0,4 “
Yfirborðsmælingar	0,2 “

Alls 1,5 milljón kr./ár

Samtals 45 milljón kr á vöktunartímabil (30 ár) og hvern stað. Þessi upphæð verður að vera til í sjóði þegar urðunarstað er lokað.

Áhrifa þessa kostnaðar gætir ekki mikið hér á höfuðborgarsvæðinu en er umtalsvert íþyngjandi á litlum stöðum á landsbyggðinni. Þetta mun sennilega verða eitt af þeim atriðum sem skoða verður þegar framtíð núverandi urðunarstaða verður metin.

Liður F Aðlögunartími fyrir urðunarstaði í rekstri.

Í 22.gr.laganna er ákvæði til bráðabirgða þar sem rekstraraðilum urðunarstaða sem eru í rekstri fá nokkra mánuði til að senda inn áætlun um hvernig unnt sé að laga rekstur urðunarstaðarins að ákvæðum laganna og hafa staðirnir síðan 6 ár til að uppfylla kröfurnar ella skal þeim lokað.

Atriði þetta mun flýta fyrir lokun nokkurra staða á landsbyggðinni og er líklegt til að hvetja til samnýtingar stærri staða.

Á mörgum minni stöðum á landsbyggðinni mun þetta fyrirkomulag leiða til umtalsverðs kostnaðarauka fyrir íbúa þeirra staða.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

I. KAFLI, Markmið, gildissvið og skilgreiningar

1. gr.

Eitt af markmiðum laganna er að „*dregið verði skipulega úr myndun úrgangsefna eftir því sem unnt er*“. Hér er rétt að benda á að engin meðul eða aðferðir til að ná þessu markmiði er að finna í frumvarpi þessu, heldur er hér eingöngu verið að fjalla um förgun á úrgangi. Engar heimildir eru í frumvarpinu sem heimila sveitarfélögum að beita hagrænum eða öðrum aðferðum við að ná þessu markmiði. Því er lagt til að þessari grein verði breytt þannig að hún endurspegli tilgang urðunartilskipunar sambandsins þ.e. að draga eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum urðunar úrgangs á umhverfið, sérstaklega grunnvatn, yfirborðsvatn, jarðveg og loft sem og hnattræn áhrif þ.m.t. gróðurhúsaáhrif og hættu á neikvæðum áhrifum á heilsufar manna á öllum líftíma urðunarstaða. Þessu skal ná með strangari rekstrarskilyrðum og tæknilegum kröfum til urðunarstaða (sjá „*Article 1, Overall objective í umræddri gjörð*“).

Sé hins vegar ætlunin að halda upphaflegum texta er lagt til að greininni verð breytt þannig (viðbót er feitletruð): „.....*förgun úrgangs háttað þannig að hann nái jafnvægi við umhverfi sitt á sem skemmstum tíma enda sé notast við bestu fáanlegu tækni á hverjum tíma*“. Með þessu móti er verið að tengja markmiðin efnahagslegum forsendum.

3. gr.

Söfnunarstöð (gámastöð). Hér þyrfti að bæta inn orðinu „*endurvinnslustöð*“ svo ekki fari milli mála hvað átt er við. Söfnunarstöðvar á höfuðborgarsvæðinu hafa verið kallaðar endurvinnslustöðvar.

II. KAFLI, Almenn ákvæði

4. gr.

3 málsgrein 4. gr. fjallar um að Hollustuvernd skuli gefa út almenna áætlun um meðhöndlun úrgangs sem gildir fyrir landið allt. Nær væri að Hollustuvernd gæfi út almennar leiðbeiningar um gerð slíkra áætlana en sveitarfélögin eða sambönd þeirra sjái um gerð áætlana fyrir sitt starfssvæði eða stærri hagkvæmar einingar. Óeðlilegt er að ríkisvaldið, sem ekki hefur neinn beinan kostnað af framkvæmd slíkra áætlana segi til um slíka áætlun. Mjög má draga í efa að Hollustuvernd hafi til þess þekkingu á tæknilegum lausnum eða kostnaði að áætlun samin af þeim uppfylli skilyrði um bestu fáanlegu tækni á hverjum tíma. Landsáætlun ætti í raun að vera samin upp úr áætlunum sveitarfélaga. Í öllu falli ætti landsáætlun að vera samin af Hollustuvernd og Sambandi íslenskra sveitarfélaga í sameiningu.

Í 5 málsgrein er fjallað um ábyrgð sveitarfélaga og m.a. kveðið á um að sveitarstjórn beri ábyrgð á að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur

til í sveitarfélaginu. Hér þarf að hnykkja á um, að sveitarstjórn hafi heimild til gjaldtöku vegna þess kostnaðar sem af slíkri meðhöndlun úrgangs leiðir, sérstaklega af atvinnurekstri t.d. með því að vísa í 11. grein frumvarpsins um heimild til gjaldtöku.

11. gr.

Í þessari grein er m.a. ákvæði um að „*gjald sem sveitarfélag eða byggðasamlag innheimtir skal þó aldrei vera hærra en nemur þeim kostnaði sem almennt fellur til við meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu*“. Spyrja má hvort þetta þýði að sveitarfélagi sé óheimilt að hvetja til flokkunar og endurvinnslu úrgangs (sem er jú eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins) með gjaldskrárstýringu. Sú leið sem flest Evrópuríki fara er að stýra söfnun og endurvinnslu með gjaldskrá, m.a. á þann hátt að endurvinnsluflokkar eru niðurgreiddir með því gjaldi sem lagt er á úrgang til urðunar eða brennslu. Nauðsynlegt er að til sé slík heimild fyrir sveitarfélögin, til að beita hagrænum aðgerðum til að ná fram þeim markmiðum sem lög þessi ná til, á sama hátt og verið er að undirbúa að ná markmiðum samkvæmt tilskipun um endurvinnslu umbúða. Hér getur t.d. verið um að ræða annan pappír en umbúðir, fatnað af öllu tagi og innihald umbúða af lífrænum uppruna af öllu tagi. **Ef hægt er að leggja gjald á umbúðir þá hlýtur að vera hægt að leggja gjald á innihaldið.** Skýrt ákvæði þarf um að slík gjaldskrárstýring sveitarfélaga sé leyfileg. Einnig þarf að tryggja betur, að þau gjöld sem sveitarfélögin eða félög þeirra innheimta af íbúum og atvinnustarfsemi standi einnig undir þróun nýrrar tækni, fræðslu, kynningarmálum, sameiginlegri hagsmunagæslu o.s.frv.

Í síðustu málsgrein greinarinnar er ákvæði um að birta skuli gjaldskrár sveitarfélaga eða byggðasamлага í B-deild Stjórnartíðinda og er gengið út frá því að rekstrarform rekstraraðila urðunarstaða sé byggðasamlag. Nú er reyndin sú að í gildi eru tvenns konar gjaldskrár. Annars vegar eru það gjaldskrár sveitarfélaga sem taka til alls sorphirðukostnaðar gagnvart íbúum sveitarfélags og svo gjaldskrá rekstraraðila móttöku- og urðunarstaða sem nær til hluta kostnaðarins þ.e.a.s.. aðeins móttöku-, endurvinnslu- og förgunarkostnað en ekki flutninga og ílátakostnað. Einnig þekkest að rekstrarform urðunarstaða sé í hlutafélagsformi. Skýra þarf betur hvaða gjaldskrá eða gjaldskrár skal birta í B-deild Stjórnartíðinda.

13. gr.

Í þessari grein eru heimildir til umhverfisráðherra að setja reglugerðir um ýmis atriði. Svo virðist sem að setja eigi í reglugerðir þau ákvæði sem eru mest íþyngjandi ákvæði tilskipunar sambandsins um urðun úrgangs. Hér er átt við ákvæði í tilskipuninni um flokkun og vinnslu á lífrænum úrgangi. Gera má ráð fyrir að kostnaður sveitarfélaga, sérstaklega minni sveitarfélaga, við málaflökkinn í heild geti aukist um meira en 100% verði sveitarfélögin þvinguð til að uppfylla öll ákvæði í tilskipuninni. Því er brýnt að í lögunum komi betur fram hvaða kröfur er varða þetta atriði ríkisvaldið ætlar sveitarfélögunum að uppfylla (sjá nánar umfjöllun í inngangi).

III. KAFLI

Sérákvæði um urðunarstaði

15. gr.

Í þessari grein er m.a. fjallað um að trygging skuli undanskilin þrotabúi rekstraraðila en ekki er fjallað um hvað skuli gera ef eigendur rekstraraðila urðunarstaðar ákveða að slíta félaginu. Tryggja verður að tryggingin sé ekki uppsegjanleg á tímabilinu sem tryggingin nær yfir.

16. gr.

Í þessari grein er kveðið á um að „rekstraraðili skuli tilkynna Hollustuvernd ríkisins eða viðkomandi eftirlitsaðila um hvers konar skaðleg áhrif á umhverfið sem teljast veruleg og koma í ljós við eftirlit og vöktun. Hann skal einnig hlíta ákvörðun Hollustuverndar ríkisins um eðli og tímasetningu aðgerða til úrbóta sem grípa ber til“. Hér er rétt að bæta við ákvæði um að krafa um slíkar aðgerðir að hálfu Hollustuverndar séu byggðar á vísindalegum rökum og miðist við bestu fánlegu tækni eins og hún er skilgreind á hverjum tíma. **Hér vantar alfarið hvernig fara skal með kostnað af slíkum aðgerðum ef grípa þarf til þeirra eftir að urðunarstað er lokað.**

17. gr.

Í 2. mgr. er m.a. fjallað um lokun urðunarstaða „svo lengi sem telja má að mengunarhætta stafi af urðunarstaðnum, að jafnaði í 30 ár frá lokun hans“. Hér gætir misræmis við gr. 11 og gr. 15 þar sem segir að trygging skuli standa í 30 ár en hér má skylja ákvæðið þannig að tryggingartímabilið geti orðið lengra en 30 ár.

Í greininni er einnig fjallað um að „eftirlitsaðila sé heimilt að gefa fyrirmæli um lokunaraðgerðir, vöktun og umsjón með því svæði þar sem rekinn hefur verið urðunarstaður...“. Hér þarf nánari útskýringa við. Óeðlilegt er að eftirlitsaðili (t.d. Heilbrigðisnefnd eða annar til þess bær aðili) gefi slík íþyngjandi fyrirmæli heldur er eðlilegt að slík fyrirmæli séu gefin út af þeim aðila er gaf út starfsleyfið. Útskýra þarf nánar hvert er verksvið eftirlitsaðila sé það ekki sami aðili og gaf út starfsleyfið. Einnig þarf að tryggja að kröfur um slíkar aðgerðir séu byggðar á vísindalegum rökum og miðist við bestu fánlegu tækni.