



Umhverfis- og heilbrigðisráð
Borgartún 12-14
105 Reykjavík

Reykjavík 11. febrúar 2019

Efni: Umsögn um tillögu að sameiningu SORPU og Kölku

Umhverfis- og heilbrigðisráð vísaði á fundi sínum 30. janúar sl. drögum að greinagerð að sameiningu SORPU bs. og Kölku sorpeyðingarstöð sf., til umsagnar skrifstofu umhverfisgæða og fjármálaskrifstofu Reykjavíkur. Í umsögninni verður fjallað um greinagerðina út frá sjónarhóli gildandi stefnumótunar Reykjavíkurborgar í úrgangsmálum.

Sveitarfélögum er gert að vinna svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs skv. lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Í gildi er sameiginleg svæðisáætlun sveitarfélaga um meðhöndlun úrgangs á Suðurlandi, Suðvesturlandi og Vesturlandi, sem SORPA bs. á aðild að fyrir hönd Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Borgarráð samþykkti áætlunina fyrir hönd Reykjavíkurborgar þann 14. maí 2009. Gildandi svæðisáætlun segir ekki til um sameiningu sorpsamlaga sem heyra undir áætlunina heldur er lagður grunnur að samstarfi sorpsamlaga á SV landi. Í dag fer úrgangur frá íbúum og fyrirtækjum að einhverju leiti til brennslu í Kölku og á það helst við úrgang sem enginn annar farvegur er fyrir og er heimilt að urða. Á það m.a. við um sóttmengaðan úrgang og sláturúrgang og dýraleifar í áhættuflokki eitt og tvö skv. reglugerð nr. 395/2012 um aukaafurðir úr dýrum.

Í svæðisáætluninni er lögð áhersla á endurvinnslu og aðra endurnýtingu úrgangs og að förgun sé lágmarkuð. Brennsla úrgangs í Kölku sf. flokkast til förgunnar í dag. Stefna Reykjavíkurborgar í úrgangsmálum, sem sett er fram í umhverfis- og auðlindastefnu Reykjavíkurborgar, sem er hluti af Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, og Aðgerðaáætlun í úrgangsmálum Reykjavíkurborgar 2015-2020, er samhljóma svæðisáætluninni að þessu leiti. Forgangsröðun svæðisáætlunarinnar er að „fyrst fari fram efnisvinnsla til endurnýtingar og endurvinnslu, síðan gasgerð og jarðgerð fyrir þann hluta úrgangs sem til þess hentar, brennanleg efni og lífræn efni sem ekki henta til gas- og jarðgerðar verða brennd eða breytt í brenni og brennt annars staðar. Einungis verði urðuð óvirk ólífræn efni sem ekki eru endurnýtanleg eða brennanleg“.¹ Jafnframt segir áætlunina að minnka skuli magn úrgangs auk þess sem stærri hluti hans skal endurnýttur eða endurunninn.

Í áætluninni er einnig fjallað um brennslu: „Hagkvæmni brennslu verður könnuð þegar gasgerð og/eða jarðgerð hefur verið tekin í notkun og betri vitneskja liggur fyrir um magn þess úrgangs sem þarf að fara til brennslu.“ Einnig segir í áætluninni að könnuð verði hagkvæmni brennslustöðvar með varmaendurvinnslu og hvort hagkvæmt er að flytja sorp til brennslu erlendis þar sem orkuverð er hærra auk þess sem stærð brennslustöðvar og hagkvæmni valkosta verði ákveðin út frá heildarathugun á þessum þáttum ásamt athugun á blandaðri vinnslu. Jafnframt kemur fram: „Brennslustöð Kölku verður nýtt til brennslu þess úrgangs sem einungis er hæfur til brennslu, en á móti létt af Kölku úrgangi sem tækur er til gas- eða jarðgerðar, eftir því sem þörf er á.“

Við sameiningu sorpsamlagana verður til nýtt stærra samlag sem mun taka yfir ábyrgð og skyldur SORPU bs. Í fyrirleggjandi tillögum er gert ráð fyrir að eigendur félagsins verði 10 sveitarfélög, sem hver hafa einn fulltrúa í stjórn, og því muni einnig vera stofnað framkvæmdaráð sem fer m.a. með reglulegt eftirlit með rekstri félagsins og minni ákvarðanir. Ákvarðanataka mun því færast til fleiri

¹ Sameiginleg svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs 2009-2020.



aðila sem þurfa að koma sér saman um fyrirkomulag úrgangsmála á starfssvæði sorpssamlagsins. Sveitarfélögin sem eiga SORPU bs. í dag hafa t.d. ekki geta komið sér saman um samræmda sorphirðu við heimili eða fyrirkomulag grenndarstöðva. Sem dæmi fer söfnun plasts frá íbúum fram með þrenns konar hætti á höfuðborgarsvæðinu í dag en íbúar hafa, auk ríkisvaldsins, kallað eftir aukinni samræmingu á flokkun og skil við heimili. Líklegt er að með þessu verði enn erfiðara fyrir Reykjavíkurborg að innleiða áherslur sínar í úrgangsmálum en nú er. Sér í lagi þar sem ekki liggur fyrir hvernig sameiningin muni hafa áhrif á aðrar áætlanir sveitarfélagana í úrgangsmálum.

Í fyrirbyggjandi tillögum sem settar eru fram í greinagerð Capacent er gert ráð fyrir að úrgangi sem nú er fargað með urðun í Álfsnesi verði að einhverjum hluta keyrður til Kólku sf. á Suðurnesjum og fargað með brennslu. Greina þarf áhrif fjarlægðar af þessu fyrirkomulagi og þeim hagræna og umhverfislega kostnaði sem af þeim flutningum hlýst. Verið getur að hægt sé að byggja nýja stöð nærri höfuðborgarsvæðinu og mikilvægt væri að bera saman þessa kosti. Jafnframt þarf að greina hversu stóra brennslustöð þarf til að reksturinn sé fýsilegur frá fjárhagslegu sjónarmiði. Brennslustöð Kólku sf. getur tekið við 12.300 tonnum á ári í dag og möguleikar eru á að tvöfalda það magn í framtíðinni. Benda má á að þeir sem eru í forsvari fyrir hugmynd um byggingu brennslustöðvar á Vestfjörðum hafa talað um 60.000-80.000 tonn sem lágmark og byggja það á reynslu kollega sinna á hinum Norðurlöndunum.

Í greinagerð Capacent um sameiningu SORPU bs. og Kólku sf. er gert ráð fyrir því að hvert sveitarfélag eigi þess kost að gera samning við hið sameinaða félag um sorphirðu í sveitarfélaginu. Þessu er ekki útlistað frekar. Hafa þarf í huga að sorphirða er mis kostnaðarsöm m.a. eftir þéttleika byggðar. Slíkir samningar þyrftu því að standa einir og sér í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Greining Capacent setur ákvörðun um sameiningu ekki í samhengi við aðrar áætlanir sveitarfélagana á höfuðborgarsvæðinu í úrgangsmálum, s.s. bygging gas- og jarðgerðarstöðvar og aukin flokkun og skil endurvinnsluefna. Þörf er á að útlista betur hvaða úrgangur eigi að fara inn í stöðina. Reynsla erlendra borga af fjárfestingum í brennslustöðvum hefur í einhverjum tilfellum sýnt samdrátt í endurnotkun og endurvinnslu² sem eru aðal áhersluatriði í gildandi svæðisáætlun í meðhöndlun úrgangs og stefnu Reykjavíkurborgar. Þetta er m.a. rakið til þess að með fjárfestingunni dregur úr hvata til sérsöfnunar við heimili og vinnu við að skilgreina meðhöndlunarferla fyrir endurvinnsluefni. Í þessu samhengi er rétt að benda á að rannsóknir hafa sýnt að sérsöfnun úrgangs sem næst upprunastað í einum straumi eykur verulega gæði endurvinnslustrauma og þar af leiðandi möguleika til endurvinnslu efnanna³.

Í greiningu Capacent er ekki skoðaður sá möguleiki að flytja úrgang erlendis til brennslu með orkunýtingu. Ef breytingar yrðu á tækjabúnaði Kólku sf. og orkan yrði nýtt þá myndi lágt orkuverð á Íslandi gera það að verkum að tekjur brennslustöðvarinnar hér af orkusölu yrðu væntanlega hlutfallslega lægri en í nágrennalöndunum. Hingað til hefur urðun á Íslandi verið mun ódýrari en brennsla, en það kann að breytast á næstunni. Annars vegar vegna þess að fyrirséð er að minni aðgangur verður urðunarstöðum á komandi árum og hins vegar vegna þess að væntanlega verður urðunarskattur lagður á í náninni framtíð nái fyrirætlanir ríkisins fram að ganga. Hafa þarf í huga að fyrirhugað er að urðunarstaðnum í Álfsnesi verði lokað í árslok 2020. Hugsanlega mun brennsla einnig verða skattlögð en það er þó ekki víst nema ef hún uppfyllir ekki skilyrði stjórnvalda um lágmarks orkunýtingu. Hækkandi urðunargjöld og skattlagning urðunar myndu bæta samkeppnisstöðu brennslunnar. Þegar rætt er um hagkvæmni brennslustöðvar ber líka að hafa í huga að slíkar stöðvar sem reknar væru á Íslandi myndu verða í samkeppni við sambærilegar stöðvar í nágrennalöndunum sem bæði njóta meiri stærðarhagkvæmni og geta selt orku á hærra verði. Skv. minnisblaði sem EFLA verkfræðistofa vann fyrir Sorpstöð Suðurlands í janúar 2018 má ætla að

² The hidden cost of incineration: a story from Lithuania, Zero Waste Europe, 2018.
https://gallery.mailchimp.com/8cbf453c18e9074b9004eb8a0/files/9f2b044a-21c9-40df-8af4-fc5f09256d21/ZWE_Klaipeda_case_study.pdf?mc_cid=e13be69937&mc_eid=f7b14553ed

³ Assessment of separate collection schemes in the 28 capitals of the EU, 2015.



flutningskostnaður frá útflutningshöfn að sorporkustöð í Evrópu gæti numið um 7,5 kr/kg. Því má segja að brennsla innanlands hafi þessar krónur í forgjöf til að veða á móti stærðarhagkvæmni og herra orkuverði í brennslu erlendis.

Ljóst er að tæknibúnaður Kólku sf. er komin til ára sinna og þarf að endurnýja svo að hægt sé að framleiða raf- eða varmaorku úr úrganginum og telja meðhöndlunina til endurnýtingar en ekki förgunar. Ekki er fjallað um fyrirliggjandi kröfur til endurnýjunar búnaðar Kólku sf. í greiningu Capacent. Fyrir liggur að sveitarfélögin þurfa að lágmarka úrgang sem fer til förgunnar. Stefna sveitarfélaganna segir til um að horfa eigi til endurnotkunar og endurvinnslu úrgangs á undan endurnýtingu, þ.m.t. brennslu með orkunýtingu, þar sem slík meðhöndlun úrgangs er neðar í úrgangspríhyrningunum en hann segir til um forgangsröðun í meðhöndlun úrgangs. Í viðauka II við úrgangstilskipun ESB frá 2008 (DIRECTIVE 2008/98/EC) eru kröfur endurnýtingar útskýrðar.⁴ Jafnframt gæti þurft að skoða þær kröfur sem settar voru fram í nýju tilskipuninum sem samþykktar voru í maí 2018 sem hluti af áætlun Evrópusambandsins um Hringrásarhagkerfið.

Lagt er til að ákvörðun um sameiningu SORPU bs. og Kólku sf. verði tekin eftir að frekari greining hefur verði gerð á:

- magni úrgangs sem fyrirséð er að fjalli til á komandi árum á starfssvæði SORPU bs. og ekki er hægt að afsetja með öðrum leiðum en brennslu að teknu tilliti til annarra áætlana sveitarfélaganna í úrgangsmálum, s.s. markmiðum um flokkun og endurvinnslu og nýtingu lífræns úrgangs,
- öðrum kostum, s.s. nýrri brennslustöð nærri höfuðborgarsvæðinu og flutning úrgangsins erlendis til brennslu,
- hversu stór brennslustöð þarfi að vera til að reksturinn sé fýsilegur frá fjárhagslegu sjónarmiði og mögulega aðkomu ríkisins að slíkri stöð og
- til hvaða aðgerða þarf að grípa til að lágmarka magn úrgangs sem fer til förgunar og ná markmiðum sem fyrirséð er að aðildarsveitarfélög SORPU bs. þurfa að ná á komandi árum, t.d. hvernig tækni þarf að koma til svo að brennslan teljist endurnýting hvort sem valin verði sá kostur að breyta tæknibúnaði Kólku sf. eða að byggja nýja stöð á nýjum stað.

Vakin er athygli á því að fyrirséð er að urðun í Álfsnesi verði hætt í árslok 2020 og því er mikilvægt að hraða þeirri vinnu sem fram þarf að fara til að tryggja að farvegir förgunar úrgangs sem til fellur í Reykjavík lokist ekki.

f.h. Umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar,

Eygerður Margrétardóttir
Deildarstjóri umhverfis- og úrgangsstjórnunar

⁴ Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013-2024 – Úrgangsstjórnun til framtíðar, apríl 2013.
[https://www.ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/urgangur/Landsaetlun-2013-2024-\(utgafa\).pdf](https://www.ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/urgangur/Landsaetlun-2013-2024-(utgafa).pdf)