



SORPBRENNSLUR MEÐ UNÐANÞÁGU FRÁ TILSKIPUN ESB

MAÍ 2011

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM.....	6
Viðbrögð Umhverfisráðuneytisins	6
Viðbrögð Umhverfisstofnunar	7
1 INNGANGUR	9
2 MÁLSAÐILAR	10
2.1 Umhverfisráðuneytið	10
2.2 Umhverfisstofnun	10
2.3 Heilbrigðiseftirlit	10
2.4 Sveitarfélög – rekstraraðilar sorpbrennslustöðva	11
2.5 Matvælastofnun	11
3 FORSENDUR AÐLÖGUNAR	12
3.1 Skilyrði tilskipunar ESB um brennslu úrgangs.....	12
3.2 Aðlögun að tilskipun	12
3.3 Ástæður þess að farið var fram á aðlögun	13
3.4 Rökstuðningur stjórnvalda fyrir aðlögun.....	15
3.5 Skilyrði aðlögunar	16
3.6 Díoxínmengun á Íslandi.....	17
4 FRAMFYLGD SKILYRÐA AÐLÖGUNAR.....	20
4.1 Losunarmörk.....	20
4.2 Díoxínmælingar.....	21
4.3 Endurskoðunarákvæði	23
4.4 Hagsmunir almennings og rekstraraðila.....	24
4.5 Horft til framtíðar	26

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Sveitarfélög bera ábyrgð á förgun þess úrgangs sem til fellur hjá þeim og rekstur sorpbrennslna er á þeirra vegum. Árið 2000 gáfu Evrópuþingið og ráðherraráð ESB út tilskipun sem gerði strangari kröfur en áður giltu um hámarkslosun sorpbrennslna á mengandi efnum út í andrúmsloftið. Brennlurnar fengu fimm ár til að uppfylla tilskipunina sem m.a. kveður á um símælingar á útblæstri tiltekinna mengandi efna og mælingar á díoxíni á sex mánaða fresti. Ákvæði tilskipunarinnar um hámarkslosun þýddu að sumar stöðvar urðu að setja upp fullkomnari brennslu- og reykhreinsunar-búnað en þær höfðu.

Vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) ber stjórnvöldum að innleiða hér á landi tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) sem varða hinn svokallaða innri markað þess, þ. á m. á sviði umhverfismála. Talið var að ekki væri rekstrargrundvöllur fyrir sorpbrennslur hér á landi ef þær þyrftu að fjárfesta í dýrum búnaði og mælingum til að uppfylla tilskipun ESB. Af þessum sökum beittu umhverfisráðuneytið og Hollustuvernd ríkisins (nú Umhverfisstofnun) sér fyrir því að starfandi sorpbrennslur fengju undanþágu frá ákvæðum tilskipunarinnar. Framkvæmdastjórn ESB hafði efasemdir um réttmæti undanþágunnar enda var reynslan innan ESB sú að litlar sorpbrennslur menguðu oft mikið og væru illa reknar. Íslensk stjórnvöld héldu því hins vegar fram að hér á landi ríktu sérstakar aðstæður, sorpbrennslur væru svo litlar að mengun frá þeim væri óveruleg og hefði lítil sem engin áhrif á umhverfið. Þá yrði kostnaður við að uppfylla skilyrðin brennslunum ofviða. Að mati Ríkisendurskoðunar sýndu íslensk stjórnvöld ekki fram á það með nægilega hlutlægum hætti, s.s. kostnaðargreiningu og mælingum á magni díoxíns í umhverfinu, að undanþága væri réttlætanagerleg. Hafa ber í huga að starfandi stöðvar höfðu fimm ár til að uppfylla skilyrði tilskipunarinnar. Þá vekur athygli hversu lítið virðist hafa verið gætt að umhverfis- og heilbrigðissjónarmiðum. Sjónarmið rekstraraðilanna, þ.e. sveitarfélaga, virðast hafa ráðið mestu um afstöðu íslenskra stjórnvalda í málinu. Í maí 2003 samþykkti sameiginlega EES-nefndin „aðlögun“ Íslands að brennslutilskipun ESB. Með aðlögun er tilskipun löguð að hagsmunum einstaks aðildarríkis eða ríkja.

Aðlögunin tók til sorpbrennslustöðva sem höfðu fengið útgefið starfsleyfi fyrir 28. desember 2002 og voru á Ísafirði, Tálknafirði, Svínafelli, Kirkjubæjarklaustri, Vestmannaeyjum, Patreksfirði og Suðurnesjum. Frá ársbyrjun 2004 störfuðu aðeins fjórar þeirra á grundvelli aðlögunarinnar. Sorpbrennslan á Ísafirði hætti starfsemi í desember 2010 þannig að í maí 2011 eru brennlurnar á Kirkjubæjarklaustri, Svínafelli og í Vestmannaeyjum einu starfandi sorpbrennslur landsins sem aðlögunin nær til.

TILSKIPUN ESB UM BRENNSLU ÚRGANGS

KOSTNAÐUR HÉR TALINN HÁR OG MENGUN LÍTIL

AÐLÖGUN SAMÞYKKT Í MAÍ 2003

NÁÐI TIL SJÖ STARFANDI STÖÐVA

ÞRJÚ MEGINSKILYRÐI AÐLÖGUNAR

Aðlögunin felur í sér undanþágu frá ákvæðum brennslutílskipunar ESB með eftirfarandi skilyrðum:

- Sorpbrennslurnar skulu uppfylla tilgreindar reglugerðir sem byggja á eldri tílskipunum ESB og mæla losun tiltekinna mengandi efna árlega.
- Þær skulu mæla útblástur díoxíns einu sinni.
- Aðlögunin skal endurskoðuð á a.m.k. fimm ára fresti.

Að mati Ríkisendurskoðunar ber umhverfisráðuneytinu að tryggja að skilyrðum aðlögunarinnar sé framfylgt með markvissum hætti, ekki síst í ljósi ríkra hagsmuna náttúru og íbúa landsins, en því hefur um margt verið ábótavant.

ÍTREKAÐ BROT Á STARFSLEYFUM OG REGLUGERÐUM

Umræddar sorpbrennslustöðvar hafa ítrekað brotið gegn ákvæðum í gildandi starfsleyfum og reglugerðum, m.a. gerðu þær ekki árlegar útblástursmælingar svo árum skipti. Þrátt fyrir kröfur um úrbætur hefur Umhverfisstofnun lítið beitt þvingunarúrræðum sem lög og reglugerðir heimila henni til að fylgja kröfunum eftir, s.s. dagsektum eða sviptingu starfsleyfa. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Umhverfisstofnun sýnt linkind í eftirliti sínu og eftirfylgni með þeim sorpbrennslum sem aðlögunin náði til þó að vísbendingar séu nú um að það sé að breytast. Umhverfisstofnun ber að leggja faglegt mat á niðurstöður mengunarmælinga og upplýsa heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga um það. Skýrslur um mengunarmælingar hafa verið sendar eftirlitunum en ekki verður séð að stofnunin hafi lagt mat á niðurstöður þeirra.

DÍOXÍNLOSUN 2007 YFIR VIÐMIÐUNAR- MÖRKUM ESB

Díoxín getur valdið alvarlegu heilsutjóni, auk þess sem fréttáflutningur erlendis af díoxínmengaðri náttúru og matvælum er talinn geta skaðað ímynd landsins. Árið 1997 upplýsti Hollustuvernd ríkisins umhverfisráðuneytið um að full ástæða væri til að gera allsherjarúttekt á losun díoxíns út í umhverfið og umfangi þess í jarðvegi, seti og lífríki. Bent var á að samkvæmt erlendum heimildum losuðu fyrirtæki eins og sorpbrennslur einna mest allra fyrirtækja af díoxíni út í umhverfið. Á þessum tíma var skaðsemi díoxíns fyrir heilsu manna orðin vel þekkt. Engu að síður aðhafðist ráðuneytið ekki. Árið 2007 voru í fyrsta sinn gerðar mælingar á útblæstri díoxíns hjá þremur af þeim fjórum sorpbrennslustöðvum sem þá féllu undir aðlögunina. Niðurstöður þeirra urðu fréttæfni um áramótin 2010/2011 þegar upplýst var að þær hefðu verið langt yfir viðmiðunarmörkum ESB. Hvorki Umhverfisstofnun né umhverfisráðuneytið höfðu séð ástæðu til sérstakra viðbragða þegar niðurstöðurnar lágu fyrir árið 2008. Þá hafði því lítt verið fylgt eftir að díoxín væri mælt í fjórðu stöðinni sem er á Svínafelli. Einnig vekur athygli að Umhverfisstofnun fékk vitneskju um niðurstöður mælinganna vorið 2008 en upplýsti ráðuneytið ekki um þær fyrr en hálfu ári síðar og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) rúmum tveimur árum síðar. Þegar stofnunin upplýsti ráðuneytið um niðurstöður mælinganna lagði hún ekki faglegt mat á þær. Hvorki stofnunin né ráðuneytið höfðu frumkvæði að því að kynna málið fyrir íbúum viðkomandi sveitarfélaga.

ENDURSKOÐUN HEFUR EKKI ENN FARIÐ FRAM

Aðlögunin hefur enn ekki verið endurskoðuð þó að átta ár séu liðin frá því hún var veitt. Umhverfisráðuneytið telur ákvæðið um margt óljóst. Að mati Ríkisendurskoðunar bar ráðuneytinu að tryggja að óljós atriði væru skýrð og fela Umhverfisstofnun formlega ábyrgð á endurskoðuninni. Það hefði verið eðlilegt vegna þeirra ríku hagsmuna sem í húfi eru fyrir almenning og lífríki á Íslandi, auk þess sem um er að ræða eftirlit með íslenskum fyrirtækjum.

Umhverfisstofnun hefur nú lagt til við ráðuneytið að aðlögunin verði felld úr gildi fyrir árslok 2012 og öllum sorpbrennslum gert að uppfylla brennslutilskipun ESB þaðan í frá.

LAGT TIL AÐ
AÐLÖGUN VERÐI
FELLD ÚR GILDI FYRIR
ÁRSLOK 2012

ÁBENDINGAR TIL UMHVERFISRÁÐUNEYTISINS

1. UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ MÓTI SKÝRA STEFNU UM SORPEYÐINGU

UmhverfISRáðuneytið verður að móta skýra og heildstæða framtíðarstefnu um förgun úrgangs, í samvinnu við Umhverfisstofnun og sveitarfélög landsins. Vinna þarf kostnaðar- og ábatagreiningu fyrir eyðingu úrgangs á landsvísu og byggja stefnumótunina á niðurstöðum rannsókna og faglegu mati. M.a. þarf að meta hvort sorpbrennslur séu nauðsynlegar og ef svo er hvernig og hvar þeim verði best fyrir komið. Þá þarf að taka afstöðu til þess hvort ríkisvaldið taki, að undangengnu umhverfismati, þátt í uppbyggingu sorpeyðingarstöðva á völdum stöðum sem taki við sorpi frá mörgum sveitarfélögum, þó sveitarfélögum væri falinn rekstur stöðvanna. Meginmarkmiðið hlýtur að vera að eyðing sorps og annars úrgangs á Íslandi sé hagkvæm, ekki síst í þjóðhagslegu tilliti, og árangursrík fyrir umhverfi og mannlíf.

2. UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ EFLI EFTIRLITSHLUTVERK SITT

UmhverfISRáðuneytið verður að hafa öflugt eftirlit með Umhverfisstofnun og tryggja að hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu á eins faglegan, árangursríkan og hagkvæman hátt og verða má. Ráðuneytið verður að leggja stofnuninni lið þegar hún bendir á nauðsynlegar aðgerðir í umhverfismálum, s.s. með því að stuðla að því að fjármagn sé tryggt vegna þeirra. Þá verður ráðuneytið að tryggja að ábyrgðarskipting milli þess og Umhverfisstofnunar sé skýr.

ÁBENDINGAR TIL UMHVERFISSTOFNUNAR

1. UMHVERFISSTOFNUN STARFI Í SAMRÆMI VIÐ LÖG OG REGLUGERÐIR

Umhverfisstofnun verður að starfa í samræmi við fyrirmæli laga og reglugerða. Hún verður að beita þeim heimildum sem hún hefur til að tryggja að starfsemi atvinnurekstrar sem undir hana heyrir uppfylli skilyrði laga og að nauðsynlegum úrbótum sé hrint í framkvæmd. Þá ber stofnuninni að vekja athygli umhverfISRáðuneytisins á því ef hún telur þörf á lagabreytingum eða gjaldskrárhækkunum.

2. TRYGGJA VERÐUR AÐ FAGLEGAR ÁHERSLUR SÉU ÁVALLT Í FYRIRRÚMI

Umhverfisstofnun verður að leggja faglegt mat á niðurstöður mengunarmælinga og miðla því til hlutaðeigandi aðila. Þá þarf að efla fagleg vinnubrögð og þverfaglegt samstarf innan stofnunarinnar og upplýsingagiöf verður að taka mið af rétti almennings en ekki sérhagsmunum rekstraraðila. Loks verður stofnunin að meta ávinning þess að eftirlitsferðir hennar geti bæði verið fyrirvaralausar og tilkynntar fyrirfram.

3. SAMANBURÐUR MENGUNARMÆLINGA BYGGI Á RÉTTUM FORSENDUM

Tryggja verður að samanburður á losunarmælingum mengandi efna og leyfilegum losunarmörkum sé ávallt í samræmi við ákvæði reglugerða hverju sinni. Misbrestur er á því að starfsleyfi séu uppfærð þegar reglugerðir taka breytingum.



VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

VIÐBRÖGÐ UMHVERFISRÁÐUNEYTISINS

1. UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ MÓTI SKÝRA STEFNU UM SORPEYÐINGU

„Stefna Íslands varðandi meðhöndlun úrgangs er mörkuð í löggjöf hér á landi og er í stórum dráttum sú sama og í öðrum löndum á Evrópska efnahagssvæðinu. Í vissum tilvikum gengur íslensk löggjöf þó lengra. Í lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og reglugerðum settum á grundvelli laganna kemur fram megin stefna stjórnvalda í úrgangsmálum. Þá er í stefnumörkun Íslands um sjálfbæra þróun 2010 til 2013 *Velferð til framtíðar*, <http://www.umhverfisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/1061,-> sérstaklega fjallað um stefnumörkun varðandi meðhöndlun úrgangs. Umhverfisstofnun gefur út landsáætlun, þ.e. almenna áætlun um meðhöndlun úrgangs sem gildir fyrir landið allt að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ný landsáætlun er væntanleg síðar á þessu ári. Áætlunin skal hafa að markmiði að draga markvisst úr myndun úrgangs og auka endurnotkun og endurnýtingu. Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs þar sem m.a. er verið að skjóta styrkari stoðum undir landsáætlun um meðhöndlun úrgangs og gera hana markvissari. Þess má geta að árið 2008 var um 3% af heildarmagni úrgangs brenndur í sorpbrennslustöðvum með orkunýtingu og eru litlar líkur taldar á því að aukning verði á sorpbrennslu hér í framtíðinni.

Samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs skal draga úr myndun úrgangs eins og unnt er. Áhersla verður lögð á að auka endurnotkun og endurnýtingu úrgangs og beita bestu fánlegu tækni við meðhöndlun úrgangs. Varðandi einstaka þætti úrgangsmeðhöndlunar má benda á að Ísland hefur verið í fararbroddi. Hér má nefna meðhöndlun úrgangsolíu en þeim sem selja og dreifa olíu hefur verið skylt allt frá árinu 1986 að taka á móti úrgangsolíu og tryggja meðhöndlun hennar. Endurvinnsla drykkjarvöru-umbúða hófst árið 1989 og frá árinu 1996 hefur verið innheimt gjald af vörum sem verða að spilliefnum og endurvinnslukerfið svo aukist síðar með stofnun Úrvinnslusjóðs. Ráðuneytið mun leggja áherslu á að stuðlað verði að traustri framkvæmd úrgangsmála þannig að leikreglur verði skýrari og að meðhöndlun úrgangs valdi sem minnstum óæskilegum áhrifum á umhverfi og heilsu. Í því skyni er unnið að innleiðingu úrgangstilskipunar 2008/98/EB og mun ráðuneytið endurskoða lög og reglugerðir um meðhöndlun úrgangs með þarfir almennings og umhverfis að leiðarljósi svo að markmið um minni urðun og meiri endurvinnslu náist. Þess má geta að á 10 ára tímabili frá 1998 til 2008 jókst endurvinnsla úrgangs hér á landi úr tæpum 20% í rúm 60%.

Samkvæmt lögum um meðhöndlun úrgangs, ber sveitarstjórn ábyrgð á að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu. Undir

móttökustöðvar falla sorpbrennslustöðvar. Það er því ljóst að uppbygging sorpbrennslustöðva er ekki verkefni ríkisins samkvæmt lögum. Ráðuneytið bendir á að þar sem meðhöndlun úrgangs er verkefni sveitarfélaga þá er það hlutverk þeirra að meta hvaða leiðir eru valdar sem samræmast lögum og reglugerðum um meðhöndlun úrgangs. Í ljósi ábendingar Ríkisendurskoðunar um að ríkisvaldið taki þátt í uppbyggingu sorpeyðingarstöðva á völdum stöðum, mun ráðuneytið taka upp á viðeigandi vettvangi hvort rétt sé að breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga hvað varðar meðhöndlun úrgangs“.

2. UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ EFLI EFTIRLITSHLUTVERK SITT

„Ráðuneytið hefur óskað eftir upplýsingum frá Umhverfisstofnun um hvernig einstök fyrirtæki hafa uppfyllt starfsleyfisskilyrði í gildandi starfsleyfum fyrir mengandi starfsemi sem Umhverfisstofnun veitir leyfi fyrir og hvort og þá í hvaða tilvikum hefur verið um að ræða frávik frá settum skilyrðum. Þegar þær upplýsingar liggja fyrir mun ráðuneytið kanna hvort ástæða sé til að koma með athugasemdir eða ábendingar til stofnunarinnar. Þá mun ráðuneytið í samráði við Umhverfisstofnun fara yfir þau þvingunarúrræði sem stofnunin hefur til að styrkja framkvæmd mengunarvarnarlöggjafarinnar. Ráðuneytið mun fara yfir ábyrgðarskiptingu varðandi framkvæmd aðlögunar á EB gerðum milli ráðuneytisins og Umhverfisstofnunar þannig að skýrt sé hvar ábyrgð liggur í einstökum málum. Ráðuneytið mun jafnframt fylgjast með hertum aðgerðum Umhverfisstofnunar í framkvæmd mengunarvarnareftirlits á næstu misserum. Ráðuneytið mun óska eftir auknu fjármagni til að vakta mengunarefni í umhverfinu á næstu fjárlögum. Þær mælingar sem Umhverfisstofnun hefur ákveðið að gerðar verði á díoxíni í jarðvegi hér á landi m.a. í nágrenni sorpbrennslustöðva munu varpa betra ljósi á útbreiðslu díoxíns og hvort ástæða sé til frekari mælinga á díoxíni í umhverfi hér á landi.“

VIÐBRÖGÐ UMHVERFISSTOFNUNAR

1. UMHVERFISSTOFNUN STARFI Í SAMRÆMI VIÐ LÖG OG REGLUGERÐIR

„Umhverfisstofnun tekur undir það að stofnunin verði að starfa í samræmi við fyrirmæli laga og reglugerða og beita þeim heimildum sem hún hefur yfir að ráða þ.m.t. að beita viðeigandi þvingunarrúðum. Til að bregðast við þessum ábendingum mun stofnunin fara í eftirfarandi aðgerðir:

- 1) Stofnunin mun beita viðeigandi þvingunarrúðum þar sem tilefni er til, til að fylgja eftir athugasemdum sem gerðar eru í eftirliti. Nú þegar hafa verið gerðar tilteknar breytingar hvað þetta varðar með skýrari verkferlum, sem hluta af innleiðingu gæðakerfis stofnunarinnar, og skýrari verkaskiptingu. Ákvörðunum um beitingu þvingunarrúða hefur fjölgað umtalsvert frá árinu 2008.
- 2) Stofnunin mun koma upp nákvæmu yfirliti yfir athugasemdir sem gerðar eru við mengunarvarnareftirlit og viðbrögð stofnunarinnar við því. Með þessum hætti verður enn aukin eftirfylgni með eftirliti.
- 3) Stofnunin mun óska eftir í ríkari mæli við umhverfisráðuneytið að fá gjalddtökuheimildir fyrir verkefnum sínum, t.d. gjaldtaka vegna yfirferðar yfir

áhættumöt sem skila þarf inn í tengslum við starfsleyfi og undanþágur frá starfsleyfum urðunarstaða.

- 4) Stofnunin hefur í undirbúningi að senda umhverfisráðuneyti tillögu um lagabreytingu í því skyni að Umhverfisstofnun fái heimild til að beita stjórnvaldssektum í viðurlagaskyni við brot m.a. á skilyrðum starfsleyfis.

2. TRYGGJA VERÐUR FAGLEGAR ÁHERSLUR SÉU ÁVALLT Í FYRIRRÚMI

„Stofnunin mun halda áfram að efla fagleg vinnubrögð og þverfaglega vinnu innan stofnunarinnar með því að:

- 1) Umhverfisstofnun gerðist aðili að IMPEL í apríl 2010. Stofnunin hefur óskað eftir úttekt á vegum IMPEL (Implementation of Environmental Law), sem eru evrópsk samtök stofnanna sem bera ábyrgð á innleiðingu og eftirfylgni umhverfislöggjafar í Evrópu. Ráðgert er að úttektin fari fram á seinni hluta árs 2012, en íslenskir sérfræðingar munu taka þátt í sambærilegri úttekt á eftirliti í öðru Evrópulandi áður, og við það öðlast mikilvæga þjálfun.
- 2) Stofnunin gerir ráð fyrir að sérfræðingar stofnunarinnar muni í auknum mæli fá möguleika til endurmenntunar og starfsþjálfunar í gegnum IMPEL samstarfið. Sérfræðingur stofnunarinnar fer t.d á fund í Hollandi 14.-15. Júní 2011.
- 3) Tryggja áframhaldandi virkni og miðlun upplýsinga frá þverfaglegum teyimum sem starfa innan stofnunarinnar. Þetta verður m.a. gert með því að taka reglulega upp á stjórnendafundum tillögur frá teyimum. Komið hefur verið á föstum fundum með forstjóra þar sem teymisstjórar fara yfir störf teymanna og niðurstöður frá þeim. Einnig mun stofnunin auka enn áherslu á þverfaglega vinnu við afgreiðslu mála sem stofnunin hefur til meðferðar.
- 4) Stofnunin hefur auglýst eftir tveimur sérfræðingum til að sinna m.a. eftirfylgni eftirlits og starfsleyfisgerð. Önnur staðan er tímabundin til tveggja ára en hin varanleg og byggir á því að umhverfisráðuneytið samþykki tillögu Umhverfisstofnunar um að innheimta gjöld vegna beitingu þvingunarráæða.
- 5) Stofnunin hefur opnað nýjan vef þar sem í samræmi við upplýsingastefnu Umhverfisstofnunar eru birtar á aðgengilegan hátt, upplýsingar um eftirlit, beitingu þvingunarráæða og annað sem tengist eftirliti stofnunarinnar.
- 6) Stofnunin hyggst efla rýni sína og mat á hugmyndum sem fram koma um undanþágur frá almennum reglum um umhverfisvernd. Þegar hefur verið endurskoðuð afstaða stofnunarinnar til tilskipunar 2001/81 um losunarmörk einstakra ríkja fyrir tiltekni efni sem menga andrúmsloftið. Einnig er í vinnslu tillaga til ráðuneytisins er varðar skýrari viðmið um undanþágur frá starfsleyfi sem ráðherra er heimilt að veita.“

3. SAMANBURÐUR MENGUNARMÆLINGA BYGGI Á RÉTTUM FORSENDUM.

„Atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun þarf ávallt að uppfylla gildandi lög og reglugerðir í landinu. Gert er ráð fyrir því við starfsleyfisgerð að ákvæði í reglugerðum geti breyst á meðan á gildistíma starfsleyfis stendur, enda eru starfsleyfi gefin út til langs tíma. Í öllum starfsleyfum sem stofnunin gefur nú út stendur: „Rekstraraðila ber að uppfylla gildandi lög og reglugerðir á starfssvið sínu og haga starfsemi og frágangi í samræmi við gildandi deiliskipulag.“

1 INNGANGUR

Veturinn 2010 spannst nokkur umræða í þjóðfélaginu um díoxínmengun frá fjórum sorpbrennslustöðvum. Upphaf málsins má rekja til þess að Mjólkursamsalan lét gera mælingu á díoxíninnihaldi mjólkur frá bænum Efri-Engidal í Skutulsfirði vegna gruns um mengun frá sorpbrennslustöðinni Funa sem staðsett er í nágrenni hans. Mjólkin reyndist menguð og í framhaldinu birti Fréttablaðið ítarlegar fréttaskýringar af málinu. Þar kom m.a. fram að díoxín-mælingar hefðu verið gerðar í þremur sorpbrennslum árið 2007 og hefði díoxín verið langt yfir viðmiðunarmörkum Evrópusambandsins. Þessar stöðvar eru á Ísafirði, Kirkjubæjarklaustri og í Vestmannaeyjum. Frá árinu 2003 höfðu þær allar, ásamt sorpbrennslu á Svínafelli í Öræfum, starfað á grundvelli aðlögunar að tilskipun ESB um brennslu úrgangs.

DÍOXÍNMEGUN Í
MJÓLK

Hinn 14. janúar 2011 féllst Ríkisendurskoðun á beiðni umhverfisráðuneytisins frá 12. sama mánaðar um að stofnunin gerði úttekt á forsendum, skilyrðum og eftirfylgni aðlögunar að tilskipun ESB um brennslu úrgangs frá árinu 2000 sem sorpbrennslur með útgefið starfsleyfi fyrir 28. desember 2002 fengu í maí 2003. Úttektin náði ekki til sorpbrennslna sem fengu útgefið starfsleyfi eftir 2002, s.s. brennslu á Húsavík, enda nær aðlögunin ekki til þeirra og þeim ber því að uppfylla tilskipun ESB.

BEIÐNI UMHVERFIS-
RÁÐUNEYTISINS

Úttektinni var einkum ætlað að svara eftirfarandi spurningum:

1. Á hvaða forsendum óskuðu íslensk stjórnvöld eftir undanþágu fyrir starfandi sorpbrennslustöðvar frá leyfilegri hámarkslosun mengandi efna út í andrúmsloftið?
2. Hvernig var skilyrðum undanþágunnar fylgt eftir af hálfu íslenskra umhverfis-yfirvalda?
3. Hver voru viðbrögð umhverfis-yfirvalda þegar díoxín-mælingar lágu fyrir árið 2008?
4. Hvernig var eftirfylgni umhverfis-yfirvalda með sorpbrennslustöðvum háttað?
5. Viku hagsmunir almennings og umhverfis fyrir hagsmunum rekstraraðila?

Ríkisendurskoðun fékk gögn frá umhverfisráðuneytinu og Umhverfisstofnun, allt frá árinu 1997, og ræddi við starfsmenn þeirra. Einnig var rætt við Samband íslenskra sveitarfélaga, Nýsköpunarmiðstöð Íslands og fyrirtækið Environice. Þar sem úttektin sneri fyrst og fremst að vinnubrögðum og ákvörðunum umhverfis-yfirvalda var ekki rætt við rekstraraðila sorpbrennslustöðva né heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga. Umhverfisráðuneytið og Umhverfisstofnun fengu drög að skýrslunni til yfirlstrar, auk þess sem þessir aðilar voru sérstaklega beðnir um að bregðast við ábendingum sem beint er til þeirra. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð.

2 MÁLSAÐILAR

2.1 UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

Umhverfisráðherra fer með yfirstjórn mála sem lúta að hollustuháttum og mengandi starfsemi. Samkvæmt reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands fer umhverfisráðuneytið t.d. með mál sem varða mengunarvarnir og eftirlit með því, meðhöndlun úrgangs, heilbrigðiseftirlit, hættuleg efni og mat á umhverfisáhrifum. Þá er tekið fram í 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands að ráðuneytið hafi eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir það heyra. Umhverfisstofnun er þar á meðal. Umhverfisráðuneytið er stefnumótandi aðili og undirstofnunum þess ber að framfylgja stefnu ráðuneytisins. Samkvæmt íslenskri löggjöf og alþjóðasamningum ber stjórnvöldum og eftirlitsstofnunum að hafa hagsmuni almennings að leiðarljósi í ákvörðunum sínum og athöfnum.

BER AÐ HAFNA HAGSMUNI ALMENNINGS AÐ LEIÐARLJÓSI

2.2 UMHVERFISSTOFNUN

Umhverfisstofnun starfar samkvæmt lögum nr. 90/2002 um stofnunina. Þar kemur m.a. fram að hún annist þá starfsemi sem Hollustuvernd ríkisins var falin samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Stofnunin annast eftirlit með framkvæmd laganna og er stjórnvöldum til ráðgjafar um málefni sem undir þau falla. Hún hefur jafnframt eftirlit með framkvæmd laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003. Á heimasíðu stofnunarinnar kemur fram að hlutverk hennar sé að stuðla að velferð almennings með því að beita sér fyrir heilnæmu umhverfi, öruggum neysluvörum og verndun og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda. Í 18 gr. laga nr. 7/1998 er tekið fram að Umhverfisstofnun hafi „yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti og skal sjá um vöktun og að rannsóknir þessu tengdar séu framkvæmdar. Í yfirumsjón felst samræming heilbrigðiseftirlits þannig að framkvæmdin sé með sama hætti á landinu öllu.“ Umhverfisstofnun hefur víðtækar lagaheimildir til að beita þvingunarúrræðum, s.s. dagsektum, áminningum og sviptingu starfsleyfa.

Á AÐ STUÐLA AÐ VELFERÐ ALMENNINGS

2.3 HEILBRIGÐISEFTIRLIT

Heilbrigðiseftirlitum sveitarfélaga er m.a. ætlað að framfylgja lögum og reglugerðum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Meðhöndlun úrgangs fellur undir ábyrgðarsvið Umhverfisstofnunar. Samkvæmt reglugerð nr. 786/1996 um mengunarvarnareftirlit ber Umhverfisstofnun að senda hlutaðeigandi heilbrigðiseftirlitum niðurstöður mengunarvarnareftirlits ásamt túlkun, eða faglegu mati, á viðkomandi eftirlitsmælingum. Ekki er tekið fram hvernig heilbrigðiseftirlitin skuli bregðast við en þau hafa heimild til að láta mæla umhverfisgæði á sínum starfssvæðum ef þau telja ástæðu til.

HAFNA HEIMILD TIL AÐ LÁTA MÆLA UMHVERFISGÆÐI

Verkefni heilbrigðiseftirlita eru umfangsmikil en til þeirra teljast m.a. fræðslu- og upplýsingastarfsemi og umhverfisvöktun. Ekki er skilgreint hversu víðtæk upplýsingastarfsemi skuli vera en vitna má í ársskýrslu Heilbrigðiseftirlits Suðurlands frá árinu 2005 þar sem segir að skylda hvíli „á herðum heilbrigðiseftirlits að upplýsa um mál er varða almannahagsmuni.“¹ Skyldur heilbrigðiseftirlita gagnvart almenningi liggja þó hvergi fyrir með skýrum hætti eins og æskilegt væri.

2.4 SVEITARFÉLÖG – REKSTRARAÐILAR SORPBRENNSLUSTÖÐVA

Sveitarfélög landsins bera ábyrgð á meðhöndlun úrgangs í sínum byggðalögum og þar með að viðeigandi lögum og reglugerðum sé framfylgt. Sveitarfélög eru hinir eiginlegu rekstraraðilar sorpbrennslu. Auk þess að bera ábyrgð á förgun úrgangs bera sveitarfélög „sameiginlega ábyrgð á fjármálum og rekstri heilbrigðiseftirlits á viðkomandi svæði“, eins og segir í reglugerð nr. 786/1999. Sveitarfélögin hafa talsvert svigrúm til að ákveða hvernig úrgangi er fargað, þ.e. hvort þau standi að því sjálf eða feli öðrum framkvæmdina. Eyðing úrgangs hefur í för með sér kostnað fyrir sveitarfélögin og hann eykst eftir því sem kröfur í umhverfismálum verða meiri. Þegar stjórnvöld unnu að því að Ísland fengi aðlögun að tilskipun Evrópusambandsins vóg það sjónarmið þungt á metunum að kostnaður sveitarfélaga við að uppfylla tilskipunina yrði þeim ofviða vegna smæðar sorpbrennslustöðvanna.

BERA ÁBYRGÐ Á FÖRGUN ÚRGANGS

Þau sveitarfélög sem aðlögun fyrir sorpbrennslur náði upphaflega til voru Ísafjörður, Tálknafjörður, Öraefasveit, Kirkjubæjarklaustur, Vestmannaeyjar, Patreksfjörður og Suðurnes. Sorpbrennslan á Patreksfirði hóf aldrei starfsemi, stöðin á Tálknafirði hætti fljótlega og ný stöð, sem uppfyllti ákvæði tilskipunarinnar, var opnuð á Suðurnesjum í ársbyrjun 2004. Sorpbrennslustöðin á Ísafirði hætti starfsemi í desember 2010. Í maí 2011 eru sorpbrennslurnar á Kirkjubæjarklaustri, Svínafelli og í Vestmannaeyjum því einu starfandi sorpbrennslur landsins sem falla undir aðlögunina. Sorpbrennslur eru almennt taldar nauðsynlegar í einhverjum mæli, ekki síst til að eyða sjúkrahúsúrgangi og sýktum dýraúrgangi.

2.5 MATVÆLASTOFNUN

Matvælastofnun starfar samkvæmt lögum nr. 80/2005 og annast eftirlit með dýrum, afurðum og matvælum. Stofnunin hefur m.a. yfirumsjón með heilbrigðismálum dýra, hollustu dýrafóðurs og eftirliti þar að lútandi, heilbrigði sláturdýra og framleiðslu mjólkur, auk yfirumsjónar með heilbrigði búfjár og afurða þess. Stofnunin hefur einnig yfirumsjón með matvælaeftirliti, skal sjá um vöktun og rannsóknir vegna þess og hafa yfirumsjón með matvælaeftirliti á vegum heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga. Þó að Matvælastofnun hafi augljósu hlutverki að gegna við eftirlit með matvælaframleiðslu í námunda við mengandi starfsemi er stofnunin fyrir utan afmörkun þessarar úttekta þar sem hún og fyrirrennari hennar, Landbúnaðarstofnun, hafa ekki haft sérstaka aðkomu að aðlögun Íslands að tilskipun ESB um brennslu úrgangs.

ANNAST EFTIRLIT MEÐ DÝRUM, AFURÐUM OG MATVÆLUM

¹ <http://www.heilbrigdiseftirlitid.is/default2.asp?Docid=412&Tpl=0DevRoot.asp>

3 FORSENDUR AÐLÖGUNAR

3.1 SKILYRÐI TILSKIPUNAR ESB UM BRENNSLU ÚRGANGS

Á tíunda áratug síðustu aldar fóru Evrópuþjóðir í vaxandi mæli að huga að fyrirkomulagi við förgun úrgangs, m.a. vegna mengunar af brennslu hans. Evrópusambandið beitti sér fyrir umbótum á þessu sviði og árið 2000 samþykkti það hina svokölluðu brennslutílskipun 2000/76/EB sem fól í sér mun meiri kröfur en áður voru gerðar til sorpbrennslustöðva um leyfilega mengun. Helstu kröfur hennar voru:

- Losunarmörk á díoxíni og fúran máttu að hámarki vera 0,1 ng/m³.
- Skilgreind losunarmörk fyrir tiltekna þungmálma, lofttegundir og ryk.
- Hertar kröfur um hitastig við brennslu.
- Kröfur um símælingar á hitastigi og losun tiltekinnna lofttegunda, ryks o.fl.
- Að lágmarki tvær mælingar árlega á díoxíni, fúran og þungmálmum.

Tílskipunin gerði ekki ráð fyrir undanþágum fyrir smærri og/eða starfandi sorpbrennslur en starfandi stöðvar fengu fimm ár til að uppfylla skilyrðin.

3.2 AÐLÖGUN AÐ TILSKIPUN

Aðlögun að ESB-tílskipun þýðir að tílskipunin er löguð að aðstæðum eða hagsmunum lands eða landa. Gerður er greinarmunur á tæknilegri aðlögun og efnislegri. Tæknileg aðlögun felur í sér breytingar eða viðbætur við texta tílskipunar, t.d. íslenskun á sérfræðiheimum. Með efnislegri aðlögun er einkum átt við undanþágur frá gildissviði tílskipana, breytt viðmið eða frestun á gildistöku.

Ósk um efnislega aðlögun EES/EFTA-ríkja² krefst samningaviðræðna þeirra við framkvæmdastjórn ESB. Ýmist óska þau EFTA-ríki sem eiga aðild að Evrópska efnahagssvæðinu (EES), þ.e. Noregur, Ísland, og Liechtenstein, sameiginlega eftir aðlögun eða það ríki sem telur sig þurfa aðlögun vegna sérstakra aðstæðna setur fram sjálfstæða beiðni þar um. Rökstyðja verður efnislega aðlögun fyrir framkvæmdastjórn ESB. Samningaviðræður Íslands eru á forræði viðkomandi fagráðuneytis í samvinnu við utanríkisráðuneyti. Ráðuneytin hafa gjarnan óformlegt samráð við hin EES/EFTA-ríkin og framkvæmdastjórn ESB í samningaferlinu.

Beiðni um aðlögun er beint til EFTA og efnisleg ákvörðun um hvort fallist er á hana eða ekki er tekin af sameiginlegu EES-nefndinni. Í henni sitja fulltrúar allra þriggja EFTA-ríkjanna sem eru aðilar að EES, ásamt fulltrúum framkvæmdastjórnar ESB. Óski

² EES/EFTA-ríkin eru Noregur, Ísland, og Liechtenstein. Sviss er einnig EFTA-ríki en ekki aðili að Evrópska efnahagssvæðinu (EES).

**HERTAR KRÖFUR TIL
SORPBRENNSLNA**

**SEMJA ÞARF UM
EFNISLEGA AÐLÖGUN
VIÐ FRAMKVÆMDA-
STJÓRN ESB**

EES/EFTA-ríki eftir því að tilskipun verði aðlöguð að þörfum þess er sú ósk fyrst tekin til umfjöllunar hjá viðkomandi vinnuhópi EFTA-ríkjanna. Þegar um umhverfismál er að ræða er það nefnd um umhverfismál. Því næst semja EES/EFTA-ríkin við framkvæmdastjórn ESB um texta aðlögunar. Aðlögunartextinn er settur fram í drögum að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem eins og fyrr segir tekur endanlega ákvörðun.

Þegar ESB hefur samþykkt löggjöf sem varðar EES-samninginn er upptaka hennar í samninginn undirbúin. Tilskipunin er þá tekin inn í samninginn óbreytt, með tæknilegri og/eða efnislegri aðlögun, auk stjórnskipulegs fyrirvara ef hún kallar á lagabreytingu. Samkvæmt EES-samningnum á tilskipun eða aðlögun að henni ávallt að skila sér inn í lög og/eða reglugerðir viðkomandi lands. Þó er veitt svigrúm varðandi form og aðferð þannig að hvert land getur ákveðið hvernig innleiðingunni sé best fyrir komið.

**HVERT LAND ÁKVEÐUR
FORM INNLEIÐINGAR**

3.3 ÁSTÆÐUR ÞESS AÐ FARIÐ VAR FRAM Á AÐLÖGUN

3.3.1 UMSAGNIR ÍSLENSKRA AÐILA

Strax og fréttir bárust af nýrri tilskipun ESB um brennslu úrgangs komu upp efasemdir um getu starfandi sorpbrennslu til að mæta þeim kostnaðarauka sem hún hefði í för með sér. EES/EFTA-ríkin hafa möguleika á að koma að mótun reglna ESB á vinnslustigi. Koma verður athugasemdum við reglur í mótun á framfæri eins snemma og hægt er og hefja undirbúning að aðlögun við þær í tíma, sé hún talin nauðsynleg. Þó tilskipunin hafi ekki verið samþykkt fyrr en árið 2000 hófu umhverfisyfirvöld því að huga að viðbrögðum vegna hennar strax árið 1997. Í desember það ár sendi Hollustuvernd ríkisins hlutaðeigandi aðilum ósk um athugasemdir við tilskipunina. Fram kom að mikilvægt væri að koma þeim á framfæri meðan enn væri mögulegt að hafa áhrif á endanlega gerð hennar.

**LEITAD EFTIR
UMSÖGNUM**

Ríkisendurskoðun fékk umsagnir Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Heilbrigðiseftirlits Eyjafjarðar og Sorpeyðingarstöðvar Suðurnesja. Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa benti á að ekki væri tekið tillit til sérstöðu jaðarbyggða né þess magns úrgangs sem komi til nýtingar hjá litlum sorpbrennslustöðvum. Ályktað var að brennslustöðvar á Íslandi hefðu ekki fjárhagslegt bolmagn til að uppfylla skilyrði tilskipunarinnar. Heilbrigðiseftirlit Eyjafjarðar var þessu sammála, auk þess sem tekið var fram að ekki væri ljóst að nauðsynlegir fjármunir og orka til að uppfylla tilskipunina myndu skila sér í umhverfisbætandi áhrifum. Sorpeyðingarstöð Suðurnesja var einnig sama sinnis og lagði áherslu á séraðstæður Íslands vegna dreifbýlis og fámennis. Vegna legu Íslands var m.a. talið að áhrif súrra gastegunda á umhverfi þess væru mjög lítil og fjárfestingar til að uppfylla tilskipunina því óþarfar. Talið var að auknar kröfur vegna útblásturs á díoxíni myndu takmarka möguleika til orkuvinnslu og að hertar kröfur um símælingar myndu leiða til mikilla fjárfestinga í búnaði. Að lokum var tekið fram að sveitarfélög á landsbyggðinni myndu standa frammi fyrir mun þrengri kostum til sorpeyðingar yrði tilskipunin innleidd hér á landi. Framangreindar umsagnir eru þær einu sem Ríkisendurskoðun bárust frá umhverfisráðuneytinu og Umhverfisstofnun.

**UMSAGNIR ÞRIGGJA
HAGSMUNAAÐILA**

Í umsögn Umhverfisstofnunar við drög að skýrslu þessari er tekið fram að við vinnslu hennar hafi komið fram ný gögn sem sýni að við undirbúning aðlögunarinnar hafi verið litið á svar Sorpeyðingarstöðvar Suðurnesja sem svar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í gögnunum sé tiltekið að von sé á umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga sem verði efnislega samhljóða umsögn Sorpeyðingarstöðvar Suðurnesja. Umsögn Sambandsins hafi ekki fundist en í ljósi framangreinds megi ljóst vera að Hollustuvernd ríkisins hafi talið afstöðu þess samhljóða afstöðu Sorpeyðingarstöðvar Suðurnesja. Að mati Umhverfisstofnunar sýnir framangreint að frumkvæði að aðlöguninni hafi komið frá sorpbrennslustöðvum, sveitarfélögum og sambandi þeirra.

3.3.2 KOSTNAÐARGREINING

Á fundi EES mengunarvarnarteymis umhverfisráðuneytisins hinn 29. nóvember 2000 var ákveðið að Hollustuvernd ríkisins skyldi meta stöðu mála á Íslandi og gera grein fyrir mögulegum fyrirvörum við tilskipunina. Í ársbyrjun 2001 greindi Hollustuvernd ráðuneytinu frá því að nauðsynlegur brennslu- og reykheinsibúnaður til að uppfylla tilskipunina væri mjög dýr, auk þess sem kostnaður við símælingar á útblástursefnum og tvær díoxínsmælingar á ári væri mikill. Fram kom að sveitarfélög sem ráku sorpbrennslur hefðu verulegar áhyggjur af þessum kostnaði og teldu að hann yrði þeim ofviða. Að mati Hollustuverndar væri ávinningur fyrir umhverfið óhóflega dýrkeyptur ef ráðist yrði í umbætur til að uppfylla skilyrði tilskipunarinnar og sveitarfélög hefðu ekki bolmagn til að standa undir slíkum framkvæmdum.

Ætla hefði mátt að ítarleg og fagleg kostnaðargreining hefði legið að baki þessum fullyrðingum. Þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir Ríkisendurskoðunar til umhverfisráðuneytisins, Umhverfisstofnunar og Samtaka íslenskra sveitarfélaga, hefur engin slík greining fundist í fórum þessara aðila né rekur starfsmenn þeirra minni til að hún hafi verið unnin. Þannig er ekki að sjá að gerð hafi verið tilraun til að greina þann kostnað sem raunverulega hlytist af innleiðingu tilskipunarinnar. Ekki var lagt mat á áætlaðan kostnað við nauðsynlegar umbætur á búnaði starfandi stöðva, hvaða kostnað auknar mælingar myndu hafa í för með sér né hvaða kostnaður hlytist af uppbyggingu nýrra stöðva sem uppfylltu tilskipunina. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að fagleg kostnaðargreining hafi ekki legið fyrir þegar íslensk stjórnvöld ákváðu að sækja um aðlögun. Einnig vekur athygli að ekki virðist hafa komið til umræðu að kanna möguleika á aðkomu ríkisins að fjármögnun nauðsynlegs búnaðar til að hægt væri að uppfylla tilskipunina né hugsanlegri þátttöku þess í kostnaði við auknar mælingar.

3.3.3 UMHVERFIS- OG HEILBRIGÐISSJÓNARMÍÐ

Í framangreindri greinargerð Hollustuverndar ríkisins frá árinu 2001 segir að miklar umbætur hafi átt sér stað í mengunarvörnum á Íslandi næstu ár þar á undan. Bylting hafi orðið þegar opnar brennslur voru bannaðar með reglugerð nr. 805/1999 um úrgang. Fram kemur að flestar starfandi sorpbrennslustöðvar uppfylli reglugerð nr. 808/1999 um útblástur mengandi efna en hún byggir á eldri tilskipunum ESB. Að mati Hollustuverndar væri mengunarálag á umhverfið frá starfandi sorpbrennslustöðvum lítið og var þar m.a. vísað til þess hversu litlar íslenskar stöðvar væru í samanburði við evrópskar.

KOSTNAÐUR TALINN
BRENNSLUNUM OFVIÐA

ENGIN
KOSTNAÐARGREINING
FYRIRLIGGJANDI

Engar mælingar höfðu verið gerðar á díoxínmengun á Íslandi þegar greinargerðin var unnin. Þá er ekki að sjá að mengunarhætta fyrir næsta nágrenni sorpbrennslna hafi verið sérstaklega til umfjöllunar. Taka skal fram að flestar sorpbrennslustöðvarnar hófu starfsemi áður en lög um mat á umhverfisáhrifum tóku gildi. Af þeim gögnum máls sem Ríkisendurskoðun hefur undir höndum verður ekki séð að hagsmunir almennings og íslenskrar náttúru hafi komið mikið við sögu. Almennigur var a.m.k. ekki látinn njóta vafans, t.d. með rannsóknum á díoxínmengun, til að skera úr um hvort raunveruleg mengunarhætta stafaði af sorpbrennslunum.

LÍTIL ÁHERSLA Á
UMHVERFIS- OG
HEILBRIGÐISSJÓNARMÍÐ

3.4 RÖKSTUÐNINGUR STJÓRNVALDA FYRIR AÐLÖGUN

Upphaflega beittu íslensk stjórnvöld sér fyrir því að skilyrði tilskipunarinnar tækju mið af loftgæðum og að tíðni mælinga miðaðist við stærð og umfang sorpbrennslna. Þannig hefði Ísland sjálfkrafa verið undanþegið tilskipuninni vegna smæðar sorpbrennslna hér og mikilla loftgæða sem stafa m.a. af því hve íbúar eru fáir miðað við stærð landsins. Þessu hafnaði framkvæmdastjórn ESB. Af þeim sökum beittu íslensk stjórnvöld sér fyrir því að fá aðlögun fyrir íslenskar sorpbrennslur. Í júní 2001 kom umhverfisráðuneytið sjónarmiðum stjórnvalda á framfæri við vinnuhóp EFTA um umhverfismál ásamt rökstuðningi fyrir aðlöguninni sem byggðist á fimm meginatriðum:

1. Sorpbrennslustöðvarnar á Íslandi væru litlar og staðsettar þar sem landrými til förgunar úrgangs væri takmarkað.
2. Almenningsþægð væru erfiðar mestan hluta ársins og því torvelt að koma á fót sorpbrennslustöðvum sem sinntu stórum landsvæðum.
3. Mengunarálag frá starfandi sorpbrennslum á Íslandi væri lítið. Stöðvarnar uppfylltu þegar skilyrði reglugerðar um brennslu úrgangs nr. 808/1999 sem byggir á fyrri tilskipunum ESB. Ávinningur fyrir umhverfið væri því takmarkaður þar sem mengun myndi minnka hlutfallslega lítið við að kröfur nýju tilskipunarinnar væru uppfylltar. Mjög dýrt væri hins vegar að uppfylla þær.
4. Aðlögunin hefði ekki áhrif á samkeppni milli Íslands og annarra landa EES.
5. Þegar hefði fallið talsverður kostnaður á jaðarbyggðir landsins vegna framkvæmda við sorpbrennslur. Orkan sem myndaðist við brunann nýttist annarri starfsemi [s.s. við upphitun sundlauga] í sumum sveitarfélögum sem skapaði þeim góðan rekstrargrundvöll. Kröfur nýju tilskipunarinnar myndu kippa þessum grundvelli undan brennslunum.

MEGINATRIÐI
RÖKSTUÐNINGINS

Samningaviðræður íslenskra stjórnvalda við fulltrúa framkvæmdastjórnar ESB og hinna EES/EFTA-ríkjanna héldu áfram þar sem stjórnvöld sóttu fast að fá samþykka aðlögun fyrir starfandi sorpbrennslustöðvar, helst án skilyrða. Eðlilegt væri að aðlögunin gildi út líftíma stöðvanna sem gæti verið allt að 20 árum þó að erfitt væri að meta hann nákvæmlega. Gagnaðilar Íslands lögðu hins vegar áherslu á þá lágmarkskröfu að möguleg aðlögun innihéldi skilgreind tímamörk um gildistíma hennar og/eða endurskoðunarákvæði.

ÍSLENSK STJÓRNVÖLD
VILDU AÐ AÐLÖGUNIN
GILTI ÚT LÍFTÍMA
STÖÐVANNA

Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu íslensk stjórnvöld þurft að styðja beiðni sína um aðlögun betur með hlutlægum gögnum. Ekki lá t.d. fyrir hvaða raunkostnaður fylgdi bættum búnaði og fjölgun mælinga. Ekki voru því færð fullnægjandi rök fyrir þeirri staðhæfingu að kostnaður við að uppfylla tilskipunina væri rekstraraðilum ofviða. Þá lágu ekki fyrir mælingar á raunverulegri díoxínlosun viðkomandi sorpbrennslustöðva. Sú fullyrðing að mengun frá þeim væri svo lítil að ekki væri orð á gerandi var því heldur ekki studd nægjanlegum rökum að mati Ríkisendurskoðunar. Loks vekur athygli að ekki skuli hafa legið fyrir faglegt mat á þeirri mengun sem stöðvarnar myndu hafa í för með sér fyrir nærumhverfi sitt og hve lítið vægi umhverfis- og heilbrigðissjónarmið virðast hafa haft í aðlögunarferlinu og við eftirfylgd skilyrða aðlögunarinnar.

3.4.1 EFASEMDIR FRAMKVÆMDASTJÓRNAR ESB

Í apríl 2002 sendi framkvæmdarstjórn ESB bréf til sameiginlegrar undirnefndar IV EES/EFTA-ríkjanna og ESB. Þar kom fram að reynsla sambandsins af litlum sorpbrennslustöðvum væri slæm og að þær væru ekki umhverfisvænar. Slíkar stöðvar væru almennt illa reknar og útblástur mengandi efna frá þeim óhóflegur, sérstaklega þungmálma, díoxíns og fúran. Það væri áhyggjuefni út frá heilbrigðissjónarmiðum, einkum í ljósi áhrifa þeirra á fæðukeðjuna. Þó var tekið fram að aðstæður á Íslandi gætu hugsanlega réttlætt undanþágu en gæta yrði að því að hún hefði ekki fordæmisgildi fyrir önnur ríki. Þá væri brýnt að umhverfis- og heilbrigðissjónarmið væru ávallt höfð að leiðarljósi.

Í umræddu bréfi kom fram það mat framkvæmdastjórnar ESB að þau gögn sem Íslendingar hefðu lagt fram gæfu veikar vísbendingar um að aðlögun væri í raun réttlætanagerleg. Framkvæmdastjórnin óskaði því eftir að íslensk stjórnvöld færðu betri sönnur á að tryggt væri að skilyrðum aðlögunarinnar yrði framfylgt með þeim hætti að umhverfið og heilsa almennings myndu ekki hljóta skaða af til lengri tíma litið („...receive some sound re-assurance from the Icelandic authorities that their proposal has adequate compensating controls built-in to ensure that the environment and public health will not suffer in the long term“). Rúmu ári síðar samþykkti framkvæmdastjórn ESB aðlögunina með skilyrðum. Í umsögn við skýrslu þessa lagði umhverfisráðuneytið áherslu á að með samþykkt aðlögunarinnar hafi framkvæmdastjórnin fallist á rök íslenskra stjórnvalda á grundvelli þeirra upplýsinga sem lögð voru fram í aðlögunarferlinu. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins lét framkvæmdastjórnin gera ítarlega könnun á rökstuðningi Íslands og því verði að líta svo á að hún hafi ekki talið hagsmunum almennings og umhverfis á Íslandi ógnað með því að samþykkja aðlögunina. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að gera ráð fyrir, í ljósi framangreinds bréfs, að framkvæmdastjórnin hafi talið sig hafa fengið staðfestingu á því að íslensk stjórnvöld myndu ábyrgjast markvissa framfylgd skilyrða aðlögunarinnar og leita allra leiða til að tryggja að hvorki umhverfið né heilbrigði almennings bæru af henni skaða.

3.5 SKILYRÐI AÐLÖGUNAR

Aðlögun að ESB-tilskipun 2000/76/EB um brennslu úrgangs var tekinn inn í EES samninginn hinn 16. maí 2003 með ákvörðun sameiginlegrar EES-nefndarinnar nr. 57/2003. Hún var án tímamarka og fól í sér undanþágu fyrir sjö íslenskar sorpbrennslustöðvar sem höfðu fengið útgefið starfsleyfi fyrir 28. desember 2002, afköstuðu minna en

þremur tonnum á klukkustund og voru í rekstri eða hófu rekstur eigi síðar en 28. desember 2003.

Í meginráttum setti sameiginlega EES-nefndin þrjú skilyrði fyrir undanþágu frá brennslutilskipun ESB:

- Í fyrsta lagi voru gerðar kröfur um árlegar losunarmælingar á tilteknum mengandi efnum og að brennslurnar uppfylltu reglugerðir nr. 808/1999 og 807/1999 sem byggja á eldri tilskipunum ESB (89/369/EBE, 89/429/EBE og 94/67/EBE) um losunarmörk.
- Í öðru lagi var gerð krafa um eina díoxínmælingu hjá hverri sorpbrennslu sem ekki þyrfti að endurtaka. Ekki var skilgreint hvert viðmiðunargildi díoxín-mælinganna skyldi vera eða hvernig fylgja ætti niðurstöðum þeirra eftir. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði verið eðlilegt að umhverfisráðuneytið hefði falið Umhverfisstofnun að skilgreina þolmörk díoxínlosunar á Íslandi og móta ferli um viðbrögð færi losunin yfir þau mörk.
- Í þriðja lagi bæri að endurskoða aðlögunina á a.m.k. fimm ára fresti eða þegar fram kæmi ný og/eða ódýrari tækni til mengunarmælinga hvort sem fyrr yrði. Að mati umhverfisráðuneytisins var skilyrðið um endurskoðun um margt óljóst, s.s. hver skyldi hafa frumkvæði að henni og bera ábyrgð á framkvæmd hennar, í hverju hún skyldi felast og við hvað hún skyldi miða. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði verið eðlilegt, í ljósi ríkra íslenskra hagsmuna, að umhverfisráðuneytið hefði falið Umhverfisstofnun formlega að skilgreina óvissuþætti varðandi skilyrði aðlögunarinnar og tryggja að endurskoðunin yrði framkvæmd innan tilsetts tíma. Af gögnum málsins verður hins vegar ekki séð að umhverfisráðuneytið hafi haft neitt frumkvæði í þá veru. Vandséð er að framkvæmdastjórn ESB (samningsaðili Íslands) hefði haft neitt við slíkt frumkvæði að athuga enda getur Ísland hvenær sem er ákveðið að aðlögunin gildi ekki lengur og að allar íslenskar sorpbrennslur uppfylli þar með skilyrði brennslutilskipunar ESB.

**ÞRjú MEGINSKILYRÐI
AÐLÖGUNAR**

Umhverfisráðuneytinu ber að hafa hagsmuni íslenskrar náttúru og íbúa á Íslandi að leiðarljósi í athöfnum sínum og ákvörðunum. Í aðlögunarferlinu virðist megináhersla íslenskra umhverfisyrvalda hafa verið á að fá aðlögunina samþykkt. Ekki var lögð áhersla á að skilgreina ábyrgð né hvernig haga skyldi framkvæmd og eftirliti vegna skilyrða aðlögunarinnar og þar með tryggja hagsmuni almennings og náttúru á Íslandi.

**EKKI LÖGÐ ÁHERSLA Á AÐ
SKILGREINA ÁBYRGÐ,
FRAMKVÆMD EÐA EFTIRLIT**

3.6 DÍOXÍNMEGUN Á ÍSLANDI

Díoxín og fúran eru þrávirk lífræn efnasambönd. Díoxín er talið til eitruðustu efna sem finna má í umhverfinu. Fúran er efni sem líkist díoxíni og er jafnan til staðar þar sem díoxín er að finna. Díoxín og fúran koma þannig frá sömu uppsprettum og hegða sér með svipuðum hætti í umhverfinu. Þessi efni berast í yfir 90% tilvika í fólk með fæðu sem það neytir og setjast fyrir í fituvefjum líkamans. Efnin geta verið mjög skaðleg heilsu manna, einkum vegna krabbameinshættu. Líkaminn getur ekki hreinsað efnin út eftir að þau hafa einu sinni borist í hann og þau berast til ungbarna í gegnum brjóstamjólk. Það er dýrt og flókið að greina eitrun af völdum efnanna og oft koma

**DÍOXÍN MEÐAL
EITRUÐUSTU EFNA Í
NÁTTÚRUNNI**



skaðleg áhrif þeirra ekki í ljós fyrr en mörgum árum eftir að þau berast í líkamann. Ekki er því hægt að leggja mengun af völdum díoxíns og fúran að jöfnu við t.d. rykmengun eða ýmsar aðrar tegundir loftmengunar frá sorpbrennslum, þó að þau efni geti einnig verið skaðleg heilsu manna. Heitið „díoxín“ er oft látið vísa til beggja efnanna eins og gert er í þessari skýrslu. Díoxínmengun er ekki aðeins skaðleg fyrir heilsu manna og dýra heldur getur fréttáflutningur erlendis af díoxínmengaðri náttúru og matvælum frá Íslandi haft neikvæð áhrif á ímynd landsins og/eða ákveðinna landsvæða.

Á tíunda áratug síðustu aldar hófst fyrir alvöru umræða hér á landi um nauðsyn þess að meta mengun af völdum díoxíns í íslenskri náttúru. Áður en starfsemi sorpbrennslustöðva hófst var notast við lághitabrennslur á Íslandi. Slíkar brennslur voru í raun aðeins opnar gryfjur, víðs vegar um landið. Þær skorti búnað til að stýra hitastigi brennslunnar og voru án reykhreinsibúnaðar og því var engin leið að lágmarka mengun. Þær voru því miklar uppsprettur fyrir díoxín og margvíslega aðra mengun. Miklar breytingar áttu sér stað í þessum efnum á tímabilinu 1990–2003. Árið 2003 var einungis eitt sveitarfélag sem enn brenndi úrgang í opinni gryfju, Vesturbyggð, en þar lagðist þessi iðja einnig af stuttu síðar. Umhverfisstofnun birti skýrslu³ í júlí 2010 um mat á útstreymi þrávirkra lífrænna efna á tímabilinu 1990 til 2008. Þar segir að metin árslosun díoxíns á Íslandi miðað við viðmiðunarstaðla hafi verið 11,3 g I-TEQ árið 1990 en aðeins 3,9 g I-TEQ árið 2008, sem er 66% samdráttur. Fram kemur í skýrslunni að þessa minnkun megi einkum rekja til þess að mjög hafi dregið úr opinni brennslu úrgangs og brennslu úrgangs í lélegum brennsluþróum á tímabilinu. Umhverfisstofnun leggur áherslu á að samkvæmt þessu mati, sem byggir á ákveðinni aðferðafræði en ekki raunverulegum mælingum, hafi árleg losun á díoxíni á landsvísu minnkað mikið síðustu tvo áratugi. Ekki er hins vegar að sjá að lagt hafi verið mat á skaðsemi díoxínlosunar fyrir næsta nágrenni sorpbrennslu. Ríkisendurskoðun vill auk þess árétta að hér er um að ræða mat sem ekki byggir á niðurstöðum raunverulegra mælinga. Ekki liggur fyrir hvort og þá hvaða áhrif rannsóknir á díoxínmengun á Íslandi árið 2011 muni hafa á þetta mat.

Í júní 1997 óskaði umhverfisaráðuneytið eftir greinargerð frá Hollustuvernd ríkisins um hugsanlega díoxínmengun frá málmbreðslum á Íslandi. Ástæðan var skýrsla AMAP (*Arctic Monitoring and Assessment Programme*) um mælingar á mengunarefnum á Norðurskautssvæðinu. Þar kom m.a. fram að málmbreðslur á Íslandi væru hugsanlega uppsprettu mengunar af völdum þrávirkra efna á svæðinu. Í svari sínu frá september sama ár kom fram að Hollustuvernd teldi, í ljósi fyrirbyggjandi gagna og upplýsinga frá Íslenska álfélaginu hf. og Íslenska járnblendifélaginu hf., að ekki væri ástæða til að mæla losun þessara fyrirtækja sérstaklega. Hins vegar taldi stofnunin fulla ástæðu til að gera allsherjarúttekt á losun díoxíns út í umhverfið frá íslenskum fyrirtækjum og kanna umfang efnisins í jarðvegi, seti og lífríki á Íslandi. Fram kom að samkvæmt erlendum heimildum losuðu fyrirtæki eins og sorpbrennslur og sementsverksmiðjur mest af díoxíni út í umhverfið, en ekki væru til neinar mælingar hérlendis á losun díoxíns. Í framhaldinu óskaði ráðuneytið eftir tillögum stofnunarinnar að úttekt, ásamt kostnaðaráætlun.

³ <http://eldri.ust.is/Adofinni/Frettir/nr/6700>

Í bréfi Hollustuverndar ríkisins til umhverfisráðuneytisins frá apríl 1998 kemur fram að engar mælingar hafi verið gerðar á díoxíni enda engin krafa verið gerð þar um. Hins vegar verði slík krafa fljótlega sett í tengslum við endurskoðun starfsleyfa hjá þeim fyrirtækjum sem hafi leyfi til brennslu úrgangs. Þetta sé í kjölfar ákvörðunar Evrópusambandsins um leyfilega hámarkslosun efnanna frá sorpbrennslum. Kostnaður við mælingarnar var sagður hár eða um 100 þús.kr. á hvert sýni að undanskildum sýnatökukostnaði en m.a. yrði að fá sérfræðinga erlendis frá þar sem þekking og búnaður til mælinganna væru ekki fyrir hendi hér. Hollustuvernd ríkisins taldi nauðsynlegt að mæla díoxínmengun til að meta faglega styrk og losun efnisins fyrir landið allt. Samkvæmt mati óformlegs vinnuhóps heilbrigðiseftirlitssvæða og Hollustuverndar ríkisins yrði kostnaður við rannsókn og mælingar í sjó, á landi og í lofti um 15 m.kr. Mælingarnar myndu veita góða yfirsýn um stöðu mála sem væri nauðsynleg til að leggja grunn að kröftugum aðgerðum til að takmarka díoxínmengun á landinu.

**KOSTNAÐUR VIÐ
RANNSÓKN Á
DÍOXÍNMEGUN
ÁÆTLAÐUR 15 M.KR.**

Í bréfi Hollustuverndar ríkisins til Náttúruverndar ríkisins frá september 1999 kemur fram að þar sem mælingar á díoxíni hafi ekki farið fram enn sé ekki með góðu móti hægt að meta hvaða losunarmörk teljist viðunandi hér á landi.

Fyrstu mælingar á díoxíni á Íslandi voru gerðar á jarðvegssýnum í nágrenni sorpbrennslunnar á Suðurnesjum árið 2003 en hún starfaði þá samkvæmt undanþágu frá brennslutilskipun ESB. Niðurstöðurnar gáfu ekki tilefni til frekari aðgerða að mati Umhverfisstofnunar. Mælingar á díoxíni í útblæstri voru fyrst gerðar árið 2007 hjá þremur sorpbrennslustöðvum og síðan ekki fyrr en í árslok 2010. Það er því ljóst að á Íslandi hefur fram til þessa skort grunnþekkingu á mengun af völdum díoxíns.

Samkvæmt þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur undir höndum lognaðist umræða um nauðsyn díoxín-mælinga út af í kringum árið 2000. Þess í stað lögðu umhverfisyfirvöld aukna áherslu á að sækja um undanþágu frá tilskipun Evrópusambandsins um brennslu úrgangs. Umhverfisráðuneytið fer með yfirstjórn þessara mála og gegnir ríku eftirlitshlutverki þar sem hagsmunir náttúru og almennings á Íslandi eiga að vera í forgrunni. Áætlaður kostnaður (15 m.kr.) við díoxín-mælingar árið 1997 getur varla talist mikil fyrirstaða í þessu efni. Hollustuvernd ríkisins og síðar Umhverfisstofnun búa yfir sérfræðiþekkingu, m.a. á mengunarvörnum. Hlutverk þeirra er og var m.a. að leggja til nauðsynlegar aðgerðir til eflingar slíkum vörnum. Þrátt fyrir vel rökstudda ráðgjöf Hollustuverndar ríkisins árið 1997 um mikilvægi díoxín-mælinga á Íslandi virti ráðuneytið hana að vettugi. Ráðuneytið axlaði því ekki ábyrgð sína í þessu efni og samkvæmt upplýsingum þaðan finnast t.d. engin gögn frá þessum tíma um að ráðuneytið hafi lagt fram fjárlagabeiðni vegna díoxín-mælinga.

**RÁÐUNEYTIÐ AÐHAÐIST
EKKI ÞRÁTT FYRIR
RÁÐGJÖF
HOLLUSTUVERNDAR**

4 FRAMFYLGD SKILYRÐA AÐLÖGUNAR

FJÓRAR AF SJÖ SORPBRENNSLUM HAFU STARFAÐ FRÁ MAÍ 2003

Einungis fjórar af sjö sorpbrennslum sem fengu undanþágu frá brennslutílskipun ESB höfðu í árslok 2010 starfað frá maí 2003, þ.e. stöðvarnar á Kirkjubæjarklaustri, Ísafirði, Svínafelli og í Vestmannaeyjum. Stöðin á Patreksfirði hóf aldrei rekstur og stöðvarnar á Tálknafirði og Suðurnesjum hættu rekstri stuttu eftir að aðlögun fékkst. Stöðin á Tálknafirði var flutt til Grímseyjar en hefur ekki enn verið gangsett þar. Starfsemi stöðvarinnar á Suðurnesjum lauk í ársbyrjun 2004 þegar ný og fullkomnari sorpbrennsla, sem ekki fellur undir aðlögun að tílskipun ESB um brennslu úrgangs, hóf starfsemi.

Starfsemi sorpbrennslustöðva fellur lögum samkvæmt undir eftirlitssvið Umhverfisstofnunar. Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að alvarlegir misbrestir hafa verið á eftirliti og eftirfylgni með þeim sorpbrennslum sem féllu undir aðlögunina. Árum saman hafa rekstraraðilarnir ítrekað farið á svig við ákvæði í starfsleyfum þeirra, lögum og reglugerðum. Umhverfisstofnun hefur tekið vægt á þessum brotum og athugasemdir hennar hafa því iðulega ekki skilað viðunandi árangri. Þá telur Ríkisendurskoðun að eftirliti umhverfisráðuneytisins með störfum Umhverfisstofnunar hafi verið ábótavant. Í umsögn við drög að skýrslu þessari bendir Umhverfisstofnun á að frá árinu 2008 hafi miklar umbætur verið gerðar hjá stofnuninni, bæði hvað varðar ákvarðanatöku og gerð verkferla.

4.1 LOSUNARMÖRK

LOSUNARMÖRK SEGJA TIL UM HÁMARK LEYFILEGRAR LOSUNAR

Sorpbrennslustöðvum sem féllu undir aðlögun frá brennslutílskipun ESB í maí 2003 var gert að framkvæma árlegar losunarmælingar og virða þau losunarmörk sem þegar voru í gildi. Losunarmörk segja til um leyfilegt hámark á losun tiltekinna efna frá mengandi starfsemi. Losunarmörkin voru, eða áttu a.m.k. að vera, tilgreind í starfsleyfum stöðvanna í samræmi við gildandi reglugerðir sem byggðu m.a. á eldri tílskipunum ESB. Dæmi um mengunarefni í útblæstri sorpbrennslu sem hafa skilgreind losunarmörk eru ryk, kolmónoxíð, vetnisklóríð og bennisteinsdíoxíð, auk þess sem þungmálmar í ryki eru mældir, s.s. nikkell og blý.

GILDANDI LOSUNARMÖRK VORU EKKI VIRT ÁÐUR EN AÐLÖGUN FÉKKST

Þær stöðvar sem féllu undir aðlögunina höfðu ekki allar haldið sig innan gildandi losunarmarka áður en hún fékkst. Sorpbrennslan í Vestmannaeyjum hafði t.d. verið yfir þeim losunarmörkum mengandi efna sem starfsleyfi hennar kvað á um svo árum skipti. Hollustuvernd ríkisins hafði ítrekað gert athugasemdir vegna þessa en fylgdi þeim ekki eftir með þvingunarúrræðum og lítið varð af nauðsynlegum úrbótum af hálfu rekstraraðilans. Allar fjórar sorpbrennslustöðvarnar sem hafa starfað samkvæmt aðlöguninni hafa brotið gegn ákvæðum hennar, starfsleyfa og reglugerða að meira eða minna leyti. Þær hafa t.d. bæði látið undir höfuð leggjast að gera losunarmælingar

á hverju ári og þegar mælt hefur verið hafa þær oft verið yfir leyfilegum losunarmörkum mismunandi mengunarefna sem starfsleyfi þeirra kveða á um. Í reglugerð nr. 739/2003 um brennslu úrgangs segir að ef mælingar eru yfir losunarmörkum sem tilgreind eru í starfsleyfi skuli rekstraraðili gera viðeigandi ráðstafanir til úrbóta. Rekstraraðilarnir brutu ítrekað gegn þessu ákvæði.

**ALLAR STÖÐVARNAR
HAFA BROTIÐ GEGN
GILDANDI REGLUGERÐUM**

Í reglugerðinni segir einnig að ef skilyrði starfsleyfis séu ekki uppfyllt, einkum losunarmörk, skuli umhverfisfyrirvöld grípa til nauðsynlegra aðgerða til að tryggja úrbætur. Umhverfisstofnun hefur víðtækar lagaheimildir til að beita þvingunarúrræðum, s.s. dagsektum, áminningum og sviptingu starfsleyfa. Mörg dæmi eru um að Umhverfisstofnun hafi tilkynnt rekstraraðilum umræddra sorpbrennslustöðva að úrbóta væri þörf. Stofnunin hefur veitt brennslunum fresti til að framkvæmda úrbæturnar án sjáanlegs árangurs þó að sá frestur sem gefinn hefur verið sé að jafnaði mjög rúmur. Umhverfisstofnun hefur þannig lítið nýtt sér þau þvingunarúrræði sem hún hefur gagnvart þessum sorpbrennslum. Hún hefur verið hikandi í eftirfylgni sinni þegar þær hafa ítrekað brotið gegn ákvæðum í starfsleyfum sínum og sinnt kröfum Umhverfisstofnunar um úrbætur seint, illa eða alls ekki.

**STOFNUNIN LÍTIÐ BEITT
ÞVINGUNARÚRRÆÐUM**

Umhverfisstofnun ber að senda túlkanir á niðurstöðum mengunarmælinga til viðkomandi heilbrigðiseftirlits. Þó að stofnunin hafi sent eftirlitunum afrit af skýrslum með niðurstöðum mengunarmælinga, þar sem losunarmörk eru einnig tilgreind, hefur hún hvorki túlkað niðurstöðurnar né lagt mat á umhverfisáhrif þeirra fyrir næsta nágrenni stöðvanna. Faglegt mat Umhverfisstofnunar á niðurstöðum mengunarmælinga hlýtur t.d. að vera ein forsenda markvissra aðgerða heilbrigðiseftirlita, m.a. gætu þau á grundvelli þess haft frumkvæði að mælingum á umhverfisgæðum á sínu svæði.

**HEFUR EKKI TÚLKAÐ
NIÐURSTÖÐUR
MENGUNARMÆLINGA**

Nýsköpunarmiðstöð Íslands (áður Iðntæknistofnun) annast oft losunarmælingar hjá sorpbrennslum landsins að þeirra beiðni. Við eftirlitsmælingar ber Nýsköpunarmiðstöð Íslands niðurstöður sínar saman við losunarmörk. Ekki kemur fram í mengunarskýrslum Nýsköpunarmiðstöðvar hvort þar sé miðað við skilyrði starfsleyfis eða reglugerðar. Ekki er tryggt að breytingar á reglugerðum skili sér inn í starfsleyfi. Mikilvægt er að Umhverfisstofnun tryggi að samanburður losunarmælinga við leyfileg losunarmörk sé ávallt réttur, þ.e. í samræmi við gildandi reglugerðir.

4.2 DÍOXÍN MÆLINGAR

Samkvæmt skilyrðum aðlögunar Íslands að tilskipun ESB um brennslu úrgangs bar öllum hlutaðeigandi sorpbrennslustöðvum að láta gera eina díoxín mælingu. Í starfsleyfum sorpbrennslu á Ísafirði og í Vestmannaeyjum er tekið fram að mælingin skuli fara fram fyrir 1. janúar 2008. Í starfsleyfum stöðvanna á Kirkjubæjarklaustri og Svínafelli kemur þetta ekki fram en starfsleyfi þeirri voru gefin út fyrr en hinna. Í 37. gr. reglugerðar nr. 739/2003 um brennslu úrgangs kemur hins vegar skýrt fram að þessar stöðvar skuli mæla díoxín og fúran a.m.k. einu sinni á tímabilinu 1. janúar 2006 til 1. janúar 2008, að höfðu samráði við Umhverfisstofnun.

**ALLAR STÖÐVARNAR
ÁTTU AÐ MÆLA DÍOXÍN
FYRIR 1. JANÚAR 2008**

**DÍOXÍNLOSUN 2007
LANGT YFIR VIÐMIÐUNAR-
MÖRKUM ESB**

Árið 2007 komu þrjár af þeim fjórum stöðvum sem aðlögun náði til sér saman um að fá erlendan sérfræðing til að mæla díoxín í útblæstri stöðvanna. Mælingarnar voru gerðar í október 2007. Engin mæling var gerð á Svínafelli, að sögn vegna fjárskorts rekstraraðila. Niðurstöður þessara mælinga voru þær að díoxínmengun frá öllum þremur stöðvunum var langt yfir viðmiðunarmörkum ESB-tilskipunar 2000/76/EB sem eru $0,1 \text{ ng/m}^3$. Hjá sorpbrennslunni á Kirkjubæjarklaustri mældist díoxín árið 2007 $9,5 \text{ ng/m}^3$, hjá brennslunni í Skutulsfirði $2,1 \text{ ng/m}^3$ og $8,4 \text{ ng/m}^3$ hjá brennslunni í Vestmannaeyjum. Í janúar 2011 lá fyrir mæling á díoxíni frá sorpbrennslunni á Svínafelli og reyndist hún vera $28,7 \text{ ng/m}^3$.

**TALDI EKKI SÉRSTAKA
HÆTTU FELAST Í HÁUM
DÍOXÍNGILDUM**

Skilyrði aðlögunarinnar kveða ekki á um leyfilega hámarkslosun díoxíns á Íslandi og í raun gilda engin viðmið um díoxínlosun þeirra sorpbrennslna sem undir hana falla. Umhverfisstofnun leit því svo á að þótt gildi díoxínmælinganna árið 2007 væru há í samanburði við ákvæði tilskipunar ESB hefði hún takmarkaðar forsendur til að bregðast sérstaklega við vegna þeirra. Stofnunin virðist raunar ekki hafa talið að sérstök hættu væri fólgin í þessum háu díoxíngildum og einnig af þeim sökum ekki séð ástæðu til að aðhafast frekar, s.s. með frekari rannsóknum, t.d. mælingum á díoxíni í jarðvegi nálægt stöðvunum, og með því að upplýsa íbúa viðkomandi sveitarfélaga um niðurstöður mælinganna.

**TALDI AÐ DÍOXÍNMENGUN
Á ÍSLANDI VÆRI LÍTIL**

Í umsögn Umhverfisstofnunar við drög að skýrslu þessari segir að starfandi sérfræðingur hennar á sviði úrgangsmála hafi lagt faglegt mat á díoxínmælingarnar 2007. Hann hafi m.a. á grundvelli þeirra metið árslosun díoxíns miðað við viðmiðunarsaðla (g I-TEQ) frá Funa $14,4 \text{ mg}$, Kirkjubæjarklaustri 16 mg og Vestmannaeyjum 54 mg . Viðmiðunargildi fyrir leyfilega losun díoxíns hafi verið 1.000 mg á ári þar til árið 2008 þegar það lækkaði í 100 mg á ári með nýrri reglugerð. Áætluð árslosun stöðvanna hafi því verið langt undir viðmiðunargildinu fyrir árið 2007. Við mat á mælingunum árið 2007 hafi jafnframt verið horft til díoxínmælinganna sem gerðar voru árið 2003 í jarðvegi við gömlu sorpbrennsluna á Suðurnesjum. Fimm af sex sýnum sem þá voru tekin hafi sýnt lægri gildi en tilteknir þýskir staðlar kváðu á um sem hámarks-gildi. Á grundvelli þeirra mælinga ályktuðu sérfræðingar stofnunarinnar að díoxínmengun á Íslandi væri lítil og mengunarálag frá eldri sorpbrennslustöðvum óverulegt.

Í umsögn Umhverfisstofnunar við drögin segir jafnframt að mat sérfræðings hennar árið 2010 á árslosun díoxíns fyrir árið 2008 hafi verið í samræmi við væntingar stofnunarinnar. Samkvæmt því mati var áætlað að heildarlosun væri 87 mg á ári frá Funa, 20 mg á ári frá hvorri stöð á Svínafelli og Kirkjubæjarklaustri og 338 mg á ári frá stöðinni í Vestmannaeyjum sem er raunar töluvert yfir 100 mg viðmiðunarmörkum reglugerðarinnar frá 2008. Fram kemur að díoxínmengun í mjólk frá Efri-Engidal haustið 2010 hafi komið stofnuninni verulega á óvart enda ekki í samræmi við þær ályktanir sem hún hafði dregið fram að því. Sama átti við um umhverfisráðuneytið.

Vorið 2008 fékk Umhverfisstofnun upplýsingar um niðurstöður díoxínmælinganna frá árinu 2007. Henni bar að upplýsa umhverfisráðuneytið, viðkomandi heilbrigðiseftirlit og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um niðurstöður þeirra. Af ókunnum ástæðum upplýsti stofnunin umhverfisráðuneytið ekki um niðurstöðuna, a.m.k. ekki með formlegum

hætti, fyrr en í desember 2008 og ESA ekki fyrr en í júlí 2010, eða ellefu mánuðum eftir að frestur til að upplýsa ESA um mælingarnar rann formlega út.

**UPPLÝSTI RÁÐUNEYTI OG
ESA SEINT UM NIÐUR-
STÖÐUR MÆLINGANNA**

Þegar Umhverfisstofnun tilkynnti umhverfisráðuneytinu um niðurstöður díoxín-
mælinganna með bréfi 22. desember 2008 minnti hún jafnframt á leyfilegt hámark
díoxínlosunar samkvæmt tilskipun ESB, þó að stöðvarnar væru undanþegnar því. Ekki
var hins vegar lagt til að gripið yrði til aðgerða af hálfu umhverfisfyrvalda vegna þessa.

Fram kemur í umsögn Umhverfisstofnunar við skýrslu þessa að starfandi sérfræðingur
á sviði úrgangsmála hafi lagt mat á niðurstöður díoxín-mælinganna frá 2007. Þar fyrir
utan virðist lítil umræða hafa farið fram innan stofnunarinnar um raunverulega þýð-
ingu þeirra fyrir umhverfið og þar með hvort rétt væri að bregðast við þeim með
markvissum aðgerðum. Þó leiddi könnun Ríkisendurskoðunar í ljós að tilteknir sér-
fræðingar stofnunarinnar höfðu áhyggjur af niðurstöðum mælinganna og hvöttu til
frekari rannsókna.

Í reglugerð um mengunarvarnir nr. 786/1999 segir að Hollustuvernd ríkisins skuli
senda „hlutaðeigandi heilbrigðiseftirliti niðurstöður mengunarvarnareftirlits og túlkun
á öllum eftirlitsmælingum hjá atvinnurekstri sem fellur undir eftirlit stofnuna-
rinnar.“ Líta verður á díoxín-mælingarnar sem eftirlitsmælingar. Umhverfisstofnun bar
því ekki aðeins að tilkynna um niðurstöður mælinganna heldur einnig að upplýsa
hlutaðeigandi aðila um faglegt mat sitt á áhrifum þeirra og afleiðingum. Engin vís-
bending er um að stofnunin hafi gert það. Að mati Ríkisendurskoðunar bar Umhverfis-
stofnun einnig að tryggja að díoxín-mæling færi fram á Svínafelli árið 2007.

**BAR AÐ UPPLÝSA UM
TÚLKUN SÍNA Á
MÆLINGUNUM**

Þrátt fyrir að skaðsemi díoxíns fyrir heilsu manna væri þekkt gerði umhverfisráðu-
neytið engar ráðstafanir til að raunverulegt umfang díoxínmengunar á Íslandi væri
mælt líkt og Hollustuvernd ríkisins ráðlagði strax árið 1997. Ráðuneytið hafði heldur
ekki frumkvæði að viðbrögðum vegna niðurstaðna mælinganna árið 2007, s.s. með því
að óska nánari túlkunar á þeim frá Umhverfisstofnun. Í viðtölum Ríkisendurskoðunar
við starfsmenn ráðuneytisins kom fram að Umhverfisstofnun hafi ekki túlkað
niðurstöðurnar og sett fram tillögur um aðgerðir, enda hafi ekkert komið fram sem
benti til þess að umrædd losun árið 2007 hafi ógnað umhverfi og heilsu. Hefði Um-
hverfisstofnun talið hættu á ferðum og nauðsyn á viðbrögðum ráðuneytisins þá hefði
henni borið að gera tillögu um það til ráðuneytisins. Í viðtölum við Umhverfisstofnun
kom hins vegar fram að hvorki áður en bréf stofnunarinnar var sent ráðuneytinu né
eftir hafi starfsmenn þess farið fram á eða lagt til að stofnunin léti því í té slíka túlkun
eða tillögur um aðgerðir.

**EKKI BRUGÐIST VIÐ
NIÐURSTÖÐUM MÆLINGA
ÁRIÐ 2007**

4.3 ENDURSKOÐUNARÁKVÆÐI

Aðlögunin að tilskipun ESB um brennslu úrgangs kveður ekki á um skilgreind tímamörk
en skýrt er kveðið á um að hana beri að endurskoða á a.m.k. fimm ára fresti eða þegar
ný og betri tækni ryður sér til rúms, hvort sem fyrr verði.

**ENDURSKOÐA ÁTTI
AÐLÖGUNINA Í SÍÐASTA
LAGI UM MITT ÁR 2008**

**HAFÐI EKKI FRUMKVÆÐI
AÐ ÞVÍ AÐ SKÝRA
SKILYRÐIÐ**

Í erindi Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) varðandi díoxín-mælingar hjá íslenskum sorp-brennslum, sem umhverfisráðuneytinu barst í janúar 2011, segir að ákvæði um endurskoðun aðlögunarinnar falli ekki undir ábyrgðarsvið ESA. ESA hafi ekki umboð til að endurskoða ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar. Endurskoðunin sé á ábyrgð samningsaðila, þ.e. Íslands og framkvæmdastjórnar ESB. Í gögnum frá umhverfisráðuneytinu kemur fram sú túlkun að ef hvorugur aðili hefði frumkvæði að endurskoðuninni væri það staðfesting á vilja þeirra til að aðlögunin héldi gildi sínu. Ráðuneytið telur þó að endurskoðunarákvæðið sé óskýrt um ýmis atriði, s.s. hvernig framkvæma skyldi endurskoðunina og hver skyldi annast hana. Engu að síður hafði ráðuneytið ekkert frumkvæði að því að skýra skilyrðið þó að Ísland eigi þar mestra hagsmuna að gæta en ekki framkvæmdastjórn ESB. Jafnframt beindist endurskoðunin að starfsemi íslenskra sorpbrennslustöðva og hlýtur því að falla undir ábyrgðarsvið íslenskra eftirlitsaðila.

Að mati Ríkisendurskoðunar er raunar vandséð hvers vegna framkvæmd endurskoðunar á aðlögun Íslands að brennslutílskipun ESB vafðist svo mjög fyrir umhverfisráðuneytinu. Ætla má að hún hafi fyrst og fremst átt að lúta að því hvort aðlögunin væri enn réttlætanleg. Hún hafi með öðrum orðum átt að beinast að því hvort meginfor-sendur hennar stæðu óhaggaðar, þ.e. að kostnaður við að uppfylla skilyrði tilskipunarinnar yrðu viðkomandi sorpbrennslum ofviða og að mengun af völdum þeirra væri svo lítil að ekki væri ástæða til að óttast skaðsemi hennar fyrir umhverfið eða heilsu manna.

**ATHYGLI RÁÐUNEYTISINS
VAKIN Í ÁRSLOK 2008**

Í bréfi Umhverfisstofnunar til umhverfisráðuneytisins 22. desember 2008 þar sem niðurstöður díoxín-mælinganna eru kynntar, er m.a. vakin athygli á endurskoðunar-ákvæði aðlögunarinnar. Fram kemur að endurskoða eigi aðlögunartexta annaðhvort á fimm ára fresti eða þegar fram kemur ný og ódýrari tækni til umfangsmeiri mengunarmælinga, hvort sem fyrr verður. Þó að stofnunin hafi ekki gert tillögu að endurskoðun er greinilegt að hún vildi vekja athygli ráðuneytisins á þessu. Endurskoðunarákvæðið segir ekki að það skuli virkjað ef niðurstöður einstakra mælinga verði með tilgreindum hætti heldur stendur það eitt og sér, þ.e. hefur sjálfstæða skírskotun án tillits til annarra þátta. Ráðuneytið hafði ekki með skýrum hætti falið Umhverfisstofnun að fylgja þessu skilyrði eftir og því féll frumkvæði að endurskoðuninni undir ábyrgðarsvið þess að mati Ríkisendurskoðunar.

4.4 HAGSMUNIR ALMENNINGS OG REKSTRARAÐILA

Eins og fram hefur komið vógu hagsmunir rekstraraðila sorpbrennslu (sveitarfélaga) þungt þegar umhverfisvöld ákváðu að sækja um aðlögun að brennslutílskipun ESB. Ekki var metið hvaða áhættu aðlögunin hefði í för með sér vegna aukinnar mengunar fyrir umhverfi og mannlíf í námunda við þær stöðvar sem myndu starfa á grundvelli hennar. Engar mælingar á díoxíni lágu til grundvallar fullyrðingum um að mengun væri óveruleg. Engin eiginleg kostnaðargreining var unnin vegna þess kostnaðarauka sem sagt var að rekstraraðilar yrðu fyrir við að uppfylla tilskipunina. Ekki var unnin kostnaðar- og ábatagreining til að meta hvaða kostir væru ákjósanlegastir í úrgangsmálum fyrir landið í heild til framtíðar lítið. Þá höfðu umhverfisvöld ekkert frumkvæði að því að kynna niðurstöður díoxín-mælinga sem gerðar voru árið 2007 fyrir

**HAGSMUNIR
REKSTRARAÐILA RÁÐANDI**

íbúum viðkomandi sveitarfélaga eða almenningi almennt. Loks komu umhverfissjónarmið og almannahagsmunir furðu lítið við sögu bæði þegar sótt var um aðlögun og þegar kom að því að fylgja skilyrðum hennar eftir.

Umhverfisstofnun beitti ekki þvingunarúrræðum þrátt fyrir ítrekuð brot sorpbrennslustöðva á starfsleyfum og reglugerðum. Þá virðast heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga einnig hafa dregið taum stöðvanna. Í umsögn Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða vegna endurnýjunar á starfsleyfi Funa frá janúar 2002 má sjá þessa afstöðu. Þar kemur m.a. fram að viðbótarmælingar séu íþyngjandi fyrir rekstraraðila, áreiðanleiki losunarmælinga Iðntæknistofnunar er dreginn í efa og vitnað er til meðalhófsreglu stjórn-sýslulaga í umfjöllun um að kröfur í tillögu að starfsleyfi séu of miklar.

Eins og áður hefur komið fram var greint frá því í fjölmiðlum í ársbyrjun 2011 að díoxín hefði greinst í mjólkurafurðum frá bænum Efri-Engidal sem er í næsta nágrenni sorpbrennslunnar Funa í Skutulsfirði nálægt Ísafirði. Frá árinu 2005 hafði Funi ekki uppfyllt öll skilyrði starfsleyfis, t.d. fóru losunarmælingar ekki fram árin 2006 og 2008. Þær mælingar sem gerðar voru gáfu til kynna að stöðin ætti í verulegum erfiðleikum með að halda sig innan losunarmarka. Þá lágu fyrir niðurstöður díoxín-mælinga frá árinu 2007 sem gáfu til kynna að mengun væri hugsanlega meiri en ásættanlegt væri. Þvingunaraðgerðir Umhverfisstofnunar hefðu því átt að hefjast fyrr en raunin varð. Ekki var send tilkynning til Funa um að stofnunin áformaði að áminna stöðina fyrr en í mars árið 2010. Stöðin var síðan áminnt í maí sama ár. Funi sinnti kröfum Umhverfisstofnunar í engu og hætti starfsemi í desember 2010. Ærin ástæða hefði verið fyrir Umhverfisstofnun að beita Funa dagsektum og jafnvel stöðva reksturinn þar sem rekstraraðilar gerðu ekki umbeðnar úrbætur. Ekki verður annað séð en að stofnunin hafi litið svo á að hagsmunir rekstraraðila skyldu vega þungt í ákvörðunum hennar og aðgerðum.

Styrkleiki díoxíns í útblæstri frá Funa var mun lægri en hjá hinum tveimur stöðvunum sem gerðu díoxín-mælingar árið 2007. Hann var engu að síður vel yfir viðmiðunarmörkum tilskipunar ESB um brennslu úrgangs. Nú hefur komið í ljós að nánasta umhverfi sorpbrennslunnar hefur orðið fyrir mikilli díoxín-mengun. Á vormánuðum 2011 var öllum bústofni á Efri-Engidal fargað vegna hennar, einkum vegna sölubanns Matvælastofnunar á afurðunum. Þetta vekur upp spurningar um hvort staðsetning sorpbrennslna hafi afgerandi áhrif á magn mengunar í næsta umhverfi þeirra en Funi stóð í þröngum firði. Þá er mögulegt að veðurfarsleg skilyrði hafi hér einnig áhrif. Hins vegar má ljóst vera að mengun sem berst aðallega á haf út í stað þess að dreifast mest yfir nærumhverfið, eins og talið er að eigi við um brennsluna í Vestmannaeyjum, sé ekki síður skaðleg fyrir lífríkið þótt hún berist yfir stærra svæði og birtingarmyndin verði önnur. Mælingar og rannsóknir Umhverfisstofnunar og fleiri aðila, s.s. Matvælastofnunar, á díoxín-mengun og umfangi hennar árið 2011 munu væntanlega m.a. varpa skýrara ljósi á þessi atriði. Á grundvelli þeirra verður t.d. hugsanlega hægt að leggja mat á hvort æskilegt sé að koma sorpbrennslum fyrir á einum til tveimur völdum stöðum á landinu innan afgirtra svæða til að koma í veg fyrir umgang manna og dýra í næsta umhverfi þeirra.

**HAFÐI EKKI UPPFYLLT ÖLL
SKILYRÐI STARFSLEYFIS
FRÁ 2005**

**HÆTTI STARFSEMI Í
ÁRSLOK 2010**

**ÖLLUM BÚSTOFNI
FARGAÐ VEGNA
DÍOXÍN-MENGUNAR**

**SPURNING HVORT
STAÐSETNING
SORPBRENNSLNA HAFI
ÁHRIF Á MAGN
MENGUNAR**

STOFNUNIN HEFUR EKKI
AÐ ÖLLU LEYTI UPPFYLLT
LAGASKYLDUR SÍNAR

4.5 HORFT TIL FRAMTÍÐAR

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Umhverfisstofnun ekki að öllu leyti uppfyllt skyldur sínar samkvæmt lögum og reglugerðum vegna sorpbrennslna sem starfa samkvæmt aðlögun að brennslutílskipun ESB. Stofnuninni bar að tryggja að starfsleyfi þeirra væru virt og grípa til aðgerða þegar svo var ekki. Stofnunin ber því við að þetta megi að hluta rekja til manneklu. Hins vegar kom það sjónarmið fram hjá þeim sem Ríkisendurskoðun ræddi við í tengslum við þessa úttekt að Umhverfisstofnunin gæti nýtt betur þann mannskap sem hún hefur yfir að ráða. Þannig hafi t.d. sérfræðingar í loftmengunarmálum ekki haft nægilega aðkomu að málefnum sorpbrennslna hingað til. Þekking þeirra á mengandi starfsemi og þverfagleg samvinna sérfræðinga Umhverfisstofnunar hefði þó að öllum líkindum haft jákvæð áhrif og eftir eftirlit með sorpbrennslum. Þverfaglegri vinnu hafi verið ábótavant og mikilvægt sé að sérfræðingar sem sinna eftirliti með sorpeyðingu séu með í ráðum á öllum stigum mála, þ.m.t. við beitingu þvingunarúrræða. Í umsögn Umhverfisstofnunar við drög að þessari skýrslu kom fram að hún hafi nú auglýst eftir tveimur starfsmönnum, m.a. til að efla eftirlit. Þá hafi áhersla á þverfaglegt samstarf og teymisvinnu aukist mjög síðustu misseri.

MIKIÐ UMBÓTASTARF
VERIÐ UNNIÐ FRÁ ÁRINU
2008

Að sögn Umhverfisstofnunar hefur hún unnið mikið umbótastarf frá árinu 2008, m.a. styrkt eftirlit með mengandi atvinnurekstri. Unnið er að gæðavottun samkvæmt gæða- og umhverfisstjórnunarkerfi sem uppfyllir kröfur ISO 9001 og ISO 14001. Gert er ráð fyrir að hún fái síðar á árinu 2011. Þá hafa ýmsir verkferlar verið formgerðir og eru nú til skriflegir, s.s. eftirlitsáætlanir sem nú eru unnar með formlegum hætti. Þá er unnið að því að efla samvinnu og samræmingu á milli faglegra eininga innan stofnunarinnar.

Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar mátti stjórnendum Umhverfisstofnunar vera ljóst að sumir sérfræðingar hennar hafa talið eftirliti hennar ábótavant. Ríkisendurskoðun hefur vitneskju um að þegar niðurstöður díoxín-mælinga frá 2007 lágu fyrir árið 2008 lögðu þeir t.d. til að gerðar yrðu fleiri mælingar til að fá skýrari mynd af stöðu mála og að almenningur yrði upplýstur um niðurstöðurnar. Þá hafi þeir lagt til að skoðaðir yrðu möguleikar á því að eftirlitsferðir yrðu stundum fyrirvaralausar í stað þess að vera ávallt tilkynntar fyrirfram, eins og nú er. Í umsögn Umhverfisstofnunar við skýrslu þessa er áréttað að stjórnendur stofnunarinnar hafi unnið markvisst að því frá árinu 2008 að bæta eftirlit hennar og að í því efni hafi verið gripið til margvíslegra aðgerða. Þá kemur fram að stofnunin áformi að gera ráðstafanir til að tryggja að á ári hverju verði farið í tiltekinn fjölda fyrirvaralausara eftirlitsferða þó að þær muni ekki koma í stað reglubundinna eftirlitsferða þar sem tilkynnt er fyrirfram um eftirlitið.

NÝ UPPLÝSINGASTEFNA

Undir ábyrgðarsvið Umhverfisstofnunar fellur m.a. að upplýsa almenning um mengun og mengunarvarnir. Áhersla á hagsmuni rekstraraðila getur skapað hættu á að of lítið sé gert úr skaðsemi mengandi starfsemi. Gæta verður þess að upplýsingagjöf og stefna stofnunarinnar taki mið af rétti almennings en ekki sérhagsmunum rekstraraðila. Umhverfisstofnun hefur nýlega kynnt til sögunnar nýja upplýsingastefnu sem er ætlað að tryggja aukið aðgengi almennings að upplýsingum. Áformað er m.a. að birta

eftirlitsskýrslur á heimasíðu stofnunarinnar, ásamt þeim þvingunarúrræðum sem stofnunin beitir hverju sinni. Þá hefur stofnunin, í samvinnu við ráðuneytið, hafið vinnu sem mun auka heimildir hennar til gjaldtöku. Að mati forsvarsmanna hennar hefur það háð stofnuninni hversu þröngur stakkur henni hefur verið sniðinn hvað gjaldtöku varðar. Í umsögn umhverfisráðuneytisins við skýrslu þessa kom fram að gjaldtökuheimildir fyrir leyfi og eftirlit eru í þeim lögum sem stofnunin starfar eftir og að ráðuneytið hafi reglulega að fengnum tillögum stofnunarinnar breytt gjaldskrá Umhverfisstofnunar.

**UNNIÐ ER AÐ ÞVÍ AÐ
AUKA HEIMILDIR TIL
GJALDTÖKU**

Umhverfisstofnun hefur nú lagt til að starfandi sorpbrennslustöðvar sem falla undir aðlögunina, þ.e. á Kirkjubæjarklaustri, Svínafelli og í Vestmannaeyjum, fái frest til ársloka 2012 til að uppfylla tilskipun Evrópusambandsins um brennslu úrgangs. Þá óskaði umhverfisráðherra í ársbyrjun 2011 eftir því við þessi sveitarfélög að þau leituðu leiða til að hætta brennslu úrgangs í sorpbrennslunum eða draga verulega úr henni þar til niðurstaða hefði fengist úr yfirstandandi rannsóknum. Sveitarfélögin urðu ekki við þessari ósk ráðherra að neinu marki.

**UMHVERFISSTOFNUN
HEFUR LAGT TIL AÐ
AÐLÖGUN VERÐI FELLD ÚR
GILDI Í ÁRSLOK 2012**

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að umhverfisfyrirvöld móti markvissa og heildstæða stefnu um förgun, urðun og eyðingu sorps og annars úrgangs til framtíðar með hagsmuni almennings og náttúru að leiðarljósi. Byggja verður á faglegu mati, kostnaðar- og ábatagreiningu og niðurstöðum rannsókna. Jafnframt þarf að taka afstöðu til þess hvaða valkostir henta best og hvort rétt sé að ríkið hafi meiri aðkomu að förgun úrgangs en nú er, t.d. með því að taka þátt í stofnkostnaði við byggingu sorpeyðingarstöðva á völdum stöðum á landinu, að undangengnu umhverfismati. Þó að sorpeyðing hafi að stórum hluta verið á ábyrgð sveitarfélaga hingað til kann að vera rétt að endurskoða það fyrirkomulag, þ.m.t. verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga, með heildarhagsmuni Íslands í huga. Meginmarkmið allra sem að þessum málaflokki koma hlýtur að vera að til framtíðar verði förgun, urðun og eyðing sorps og annars úrgangs á Íslandi hagkvæm, ekki síst í þjóðhagslegu tilliti, og árangursrík fyrir umhverfi og mannlíf.

**FÖRGUN ÚRGANGS Á AÐ
VERA ÁRANGURSRÍK
FYRIR UMHVERFI OG
MANNLÍF**