



Minnisblað

Samorka og Samband íslenskra sveitarfélaga

6. nóvember 2020

Álit samtakanna vegna tillagna um aukna eins þreps hreinsun skólps í drögum að nýrri reglugerð um fráveitur og skólp

Í minnisblaði þessu er farið yfir álit Samorku og Sambands íslenskra sveitarfélaga um auknar kröfur um hreinsun, sem finna má í drögum að nýrri reglugerð um fráveitur og skólp. Í meðfylgjandi skjali er svo að finna athugasemdir samtakanna við ákveðnar greinar í drögum.

Samtökin leggjast gegn þeim tillögum um aukna hreinsun sem fjallað er um í kafla 1 hér að neðan. Að mati samtakanna fælu þær í sér mikinn kostnað fyrir veitufyrirtæki, sveitarfélög og íbúa þeirra – án þess að ná umtalsverðum árangri í umhverfismálum. Samtökin leggja mikla áherslu á framþróun fráveitumála á Íslandi og leggja því til sameiginlega leið fram á við í málaflokknum, sem nánar er fjallað um í kafla 3. Fyrsta skrefið þar er að gefa út nýja reglugerð um fráveitur og skólp – þá reglugerð sem unnin var af síðustu árum af samráðshópi um nýja fráveitureglugerð.

Minnt er á að í 129. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram skylda ráðherra til að láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra stjórnvaldsfyrirmæla sem áhrif hafa á sveitarfélög. Í 66. gr. laga um opinber fjármál er einnig gerð krafa um að afla umsagnar fjármála- og efnahagsráðherra um reglugerðir sem verulega þýðingu geta haft í fjárhagslegu eða efnahagslegu tilliti. Það er von samtakanna að þær upplýsingar sem fram koma í þessu minnisblaði komi að gagni við mat á áhrifum reglugerðarinnar og leiði skýrlega í ljós veruleg íþyngjandi og efnahagsleg áhrif fyrirhugaðrar reglugerðar.

Umfjöllun þessa minnisblaðs er skipt í þrennt:

1. Athugasemdir við tillögu um aukna hreinsun
2. Niðurstaða nýs mats á kostnaði við auknar kröfur um hreinsun skólps
3. Hugmyndir að sameiginlegri framtíðarsýn um þróun fráveitumála

Samtökin leggja sérstaka áherslu á að það styrkjakerfi sem samþykkt hefur verið að koma á fyrir fráveituframkvæmdir, verði sett af stað sem allra fyrst, svo að nauðsynlegar framkvæmdir geti farið í gang.

1. Athugasemdir við tillögu um aukna hreinsun

7. gr. í drögum að nýrri reglugerð um hreinsun skólps á síður viðkvæmum svæðum er eftirfarandi ákvæði:

Á síður viðkvæmum svæðum skal skólp sem veitt er í strandsjó frá þéttbýli þar sem fjöldi persónueininga er milli 10.000 og 150.000, og skólp sem veitt er í ármynni frá þéttbýli þar sem fjöldi persónueininga er milli 2.000 og 10.000 hreinsað að lágmarki þannig að BOD₅-gildi lækki um 20% og heildarmagn svifagna um 50% áður en það er losað (sk. eins þreps hreinsun). Sama gildir um skólp frá þéttbýli með meira en 150.000 pe. Þegar hægt er að sýna fram á að þróaðri hreinsiaðferðir hafi hverfandi umhverfisbætandi áhrif.

Í ákvæði til bráðabirgða er veittur aðlögunarfrestur vegna fyrrgreinds ákvæðis:



Þrátt fyrir 1. mgr. 7. gr. er starfandi fráveitum heimilt að nota síubúnað sem jafngildir hreinsun samkvæmt ákvæðinu á síður viðkvæmum svæðum til 31. desember 2030.

Hugmyndir um tímabundna aðlögun koma að takmörkuðu gagni, enda myndu slíkar kröfur ávallt hafa áhrif á hönnun framkvæmda sem ráðist verður í á næstu árum. Í nógildandi reglugerð er samsvarandi ákvæði:

20.2 Hreinsun skólps, sbr. a - c, skal a.m.k. uppfylla kröfur sem gerðar eru til eins þreps hreinsunar, sbr. skilgreiningu í 3. gr. Notkun síubúnaðar til hreinsunar skólps er sambærileg eins þreps hreinsun á síður viðkvæmum svæðum.

Samorka og Samband íslenskra sveitarfélaga mótmæla þessari breytingu. Að mati samtakanna er ekki tilefni til þess að fjarlægja ákvæðið um að notkun síubúnaðar til hreinsunar skólps sé sambærileg eins þreps hreinsun á síður viðkvæmum svæðum. Þá skoðun byggja samtökin á eftirfarandi:

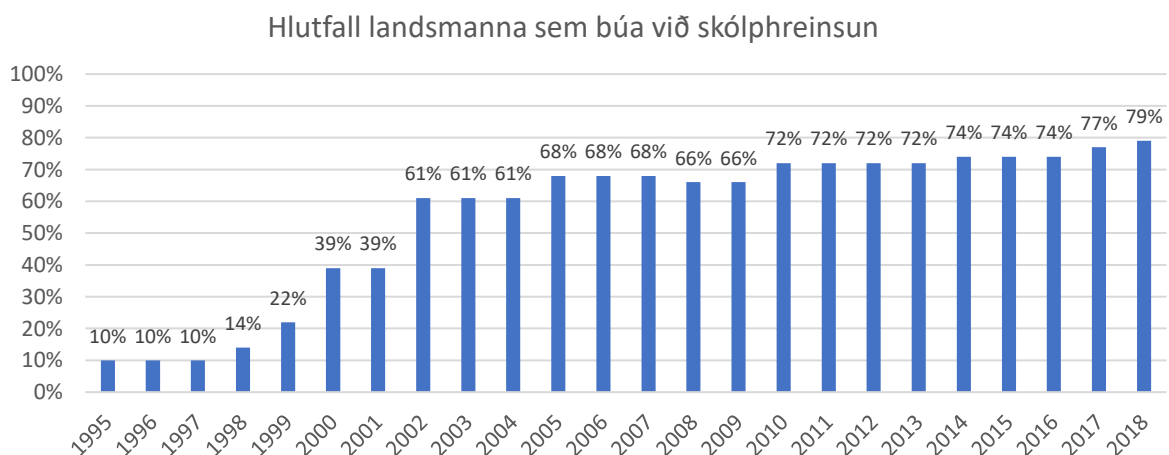
- **Kostnaður fyrir sveitarfélög og íbúa þeirra**

Eins og farið er ítarlega yfir í 2. kafla minnisblaðs þessa felur þessi eina breyting í sér fjárfestingarkostnað á bilinu 19-22 milljarða fyrir sveitarfélög og veitur í þeirra eigu. Rekstrarkostnaður myndi aukast um 2 milljarða á ári. Samtökin telja að hér sé um að ræða gríðarlega háan kostnað, sem komi á mjög slæmum tíma fyrir sveitarfélögin – án þess að sýnt hafi verið fram á að um sé að ræða nauðsynlega aðgerð sem skila muni betri niðurstöðum m.t.t umhverfis og samfélagsins alls.

Þá benda samtökin á að í áætlanagerð fyrir endurupptöku styrkjakerfis fyrir fráveituframkvæmdir var gert ráð fyrir kostnaði hjá ríkinu upp á 3-4 milljarða til að uppfylla kröfur í nógildandi reglugerð. Sveitarfélögin og veitufyrirtækin hafa lengi kallað eftir slíkum stuðningi, þar sem að kostnaður við að klára að uppfylla nógildandi kröfur er nánast óyfistíganlegur. Því eru samtökin ósammála því að setja á sama tíma nýjar kröfur sem fela í sér kostnað upp á 19-22 milljarða þar sem, skv. ofangreindri áætlanagerð, kostnaður ríkisins er áætlaður um 2-3,4 milljarða til að styrkja framkvæmdir vegna ítarlegri eins þreps hreinsun skólps.

- **Forgangsröðun**

Staðan í fráveitumálum á Íslandi er sú að 79% landsmanna búa við skólphreinsun sem uppfyllir núverandi reglugerð um fráveitur og skólp, eins og sjá má hér að neðan:



Mynd 1 Hlutfall landsmanna sem búa við skólphreinsun sem uppfyllir reglugerð um fráveitur og skólp



Þau 21% landsmanna sem eftir standa búa í litlum og meðalstórum sveitarfélögum þar sem kostnaður við framkvæmdir mun leggjast sérstaklega þungt á íbúa. Samtökin leggja áherslu á að forgangsverkefni í fráveitumálum á Íslandi verði að komast sem næst 100%, þ.e. að uppfylla núgildandi reglugerð þar sem komið verði á fyrsta stigs hreinsun fyrir sem næst alla þéttbýlisstaði. Mat samtakanna er að þetta sé forgangsatriðið, sérlega m.t.t verndunar umhverfis og lýðheilsusjónarmiða.

Ef verkefnið er gert erfiðara fyrir lítil og meðalstór sveitarfélög, með því að auka þær kröfur um hreinsun sem nú gilda, er hætt við að ómögulegt verði fyrir sveitarfélög að fara í þær mikilvægu framkvæmdir, sem þörf er á til að ná fram fyrsta stigs hreinsun m.v núgildandi reglugerð.

- **Raunverulega umhverfisbætandi aðgerðir**

Á þeim svæðum þar sem nú er til staðar fyrsta stigs hreinsun, hafa verið gerðar ítarlegar rannsóknir á stöðu viðtakans (sem núgildandi reglugerð kallar eftir). Þær rannsóknir hafa verið gerðar af utanaðkomandi óháðum aðilum og hafa sýnt fram á að núgildandi fyrirkomulag hreinsunar er ekki að hafa neikvæð áhrif á viðtakann. Þær athugasemdir sem upp hafa komið varðandi núgildandi fyrirkomulag tengjast því ekki hvort notast verður við núgildandi fyrsta stigs hreinsun, eða aukna fyrsta stigs hreinsun.

Það er því mat samtakanna að tillaga um aukna fyrsta stigs hreinsun hafi ekki afgerandi jákvæð áhrif m.t.t umhverfissjónarmiða. Samtökin taka þó sérstaklega fram að taka beri örplastsmengun alvarlega – og leggja því til (eins og sjá má í kafla 3) að farið verði í sameiginlegar rannsóknir á því hvað sé besta leiðin til að eiga við örplastið.

- **Hver er besta leiðin til að eiga við örplastið**

Samtökin benda á að einungis hluti þess örplasts sem berst til sjávar er að fara í gegnum fráveitukerfi og um hreinsistöðvar fráveitna sveitarfélaga og veitna í þeirra eigu. Það örplast er mögulega hægt að eiga við á hagkvæmari hátt sem næst upprunum í samræmi við grunnreglur mengunarstjórnunar. Þetta þarf að rannsaka heildstætt og skoða hvað er besta og hagkvæmasta leiðin til að leysa málið – sem samtökin leggja áherslu á að mikilvægt sé að gera.

- **Stór úrlausnarefni sem þarf að finna lausnir á**

Það að fara í aukna fyrsta stigs hreinsun felur í sér stórar áskoranir sem á eftir að finna lausnir á. Þar má t.d nefna hvaða farveg sú aukna seyra sem kemur frá ferlinu á að fara í – það væri t.d ekki góð lausn á örplastmálinu ef að það er hreinsað (sá hluti sem fer í fráveiturnar) úr fráveitulögnum og endar svo í urðun eða moltu.

Þá felur aukin hreinsun í sér stórar áskoranir í skipulagsmálum. Slík hreinsivirki yrðu stór og myndu t.d fela í sér í Reykjavík að fara þyrfti í stórar landfyllingar.

- **Það er ekkert í evrópuregluverkinu sem kallar á breytingar**

Ef farið er í gegnum vinnugögn frá því að núverandi reglugerð var gefin út (og evróputilskipun um fráveitur þannig tekin upp), þá kemur í ljós að það var sameiginlegur skilningur allra aðila (hér og erlendis) að orðalagið um að síun jafngildi fyrsta stigs hreinsun væri eðlilegt fyrirkomulag í Íslandi og Noregi. Þá hafa ekki komið upp utanaðkomandi athugasemdir við reglugerðina (eftir því sem samtökin hafa heyrt).



2. Kostnaður vegna aukinnar eins þreps hreinsunar skólps og nýtingu seyru

Í þessum kafla er tekin saman niðurstaða mats á kostnaði við auknar kröfur um hreinsun skólps þar sem viðtakinn er strandsjór (síður viðkvæmur) og fjöldi PE er >10.000 og þar sem krafa er gerð um viðunandi hreinsun og viðtaki er strandsjór.

- **Aukin fjárfestingaþörf við auknar hreinsunarkröfur**

Efla verkfræðistofa gaf út skýrsluna *Möguleikar og áskoranir við aukið magn seyru við bætta fráveituhreinsun* í apríl á þessu ári. Skýrsla Eflu fjallar um kostnað og leiðir til aukinnar eins þreps hreinsunar skólps og möguleika á nýtingu seyru. Í skýrslunni kemur m.a. fram að áætlaður kostnaður vegna aukinnar hreinsunar skólps og möguleika á nýtingu seyru sé 8-15 milljarðar króna, að viðbættum kostnaði við að koma seyru í nýtingu, um 2 milljarðar eða samtals 10-17 milljarðar. Rekstrarkostnaður er metinn um 500-850 milljónir króna á ári en auk þess kemur 100 milljón króna kostnaður á ári við dreifingu seyrunnar á land.

Veitur, dótturfélag Orkuveitu Reykjavíkur fengu alþjóðlegu ráðgjafarstofuna Norconsult til að meta kostnað vegna aukinnar hreinsunar skólps og möguleika á nýtingu seyru. Mat Norconsult út frá mælingum á rennsli og lífrænu álagi (COD), var að það kostar um 11 milljarða ISK fyrir Reykjavík að uppfæra sínar stöðvar. Tekið skal fram að í matinu við kostnað Veitna er ekki innifalinn kostnaður vegna jarðvinnu (landfyllingar) sem talið getur nokkur hundruð milljónir, né kostnaður við tilfærslu lagna og dælustöðva sem líklegt er að falli til í einhverjum tilvikum, auk þess sem árlegur rekstrarkostnaður hreinsistöðva er ekki meðtalinn.

Þá hefur Norðurorka fengið Eflu til að áætla gróflega mögulega útfærslu og kostnað við frekari hreinsun í nýrri hreinsistöð á Akureyri. Niðurstaða þess mats er að kostnaður vegna aukinnar hreinsunar væri um 450 m.kr., eða tæplega 50% aukinn kostnaður m.v. núverandi hreinsistöð.

Byggt á ofangreindu og upplýsingaöflun sem Samorka vann veturinn 2019-2020 í tengslum við stuðning ríkisins vegna fráveituframkvæmda var metinn kostnaður sem auknar kröfur um hreinsun hafa í för með sér, þ.e. fjárfestingakostnaður. Í greiningunni er ekki horft til aukins rekstrarkostnaðar eða meðhöndlunar seyru.

Áætluð fjárfestingaþörf til að uppfylla ákvæði núverandi reglugerðar er um 16 ma.kr. hjá þeim sveitarfélögum sem eiga eftir að koma á fyrsta stigs hreinsun skólps og skv. drögum að nýrri rg. gætu fallið undir kröfur um aukna hreinsun (sveitarfélög með >10.000 PE og viðtaki er strandsjór og því síður viðkvæmur, og þar sem krafa er gerð um viðunandi hreinsun og viðtaki er strandsjór). Þetta mat er byggt á greiningu á þeim gögnum sem fyrir liggja frá upplýsingaöflun Samorku frá 2019-2020 um áætlaðan kostnað sveitarfélaga við að koma upp hreinsistöð/hreinsibúnaði.

Þá voru unnar þrjár sviðsmyndir til að meta fjárfestingaþörf allra sveitarfélaga sem geta fallið undir kröfur um aukna hreinsun, þ.e. greindur var kostnaður þar sem auka þarf við núverandi hreinsun og kostnaður þeirra sveitarfélaga sem ekki eru farin af stað. Fjárfestingaþörfin er metin liggja á bilinu 35-38 ma.kr., en þar af eru 21 sveitarfélag þar sem fj. PE er >3000 sem standa undir um 69% - 79% af þessum áætlaða kostnaði.

Aukin fjárfestingaþörf vegna aukinnar kröfu um hreinsun er þá á bilinu **19 – 22 ma.kr.** á landsvísu, sem er hærra en mat Eflu um 10-17 ma.kr. Ljóst er að þessi kostnaður er sérstaklega íþyngjandi fyrir smærri sveitarfélög (sjá graf).



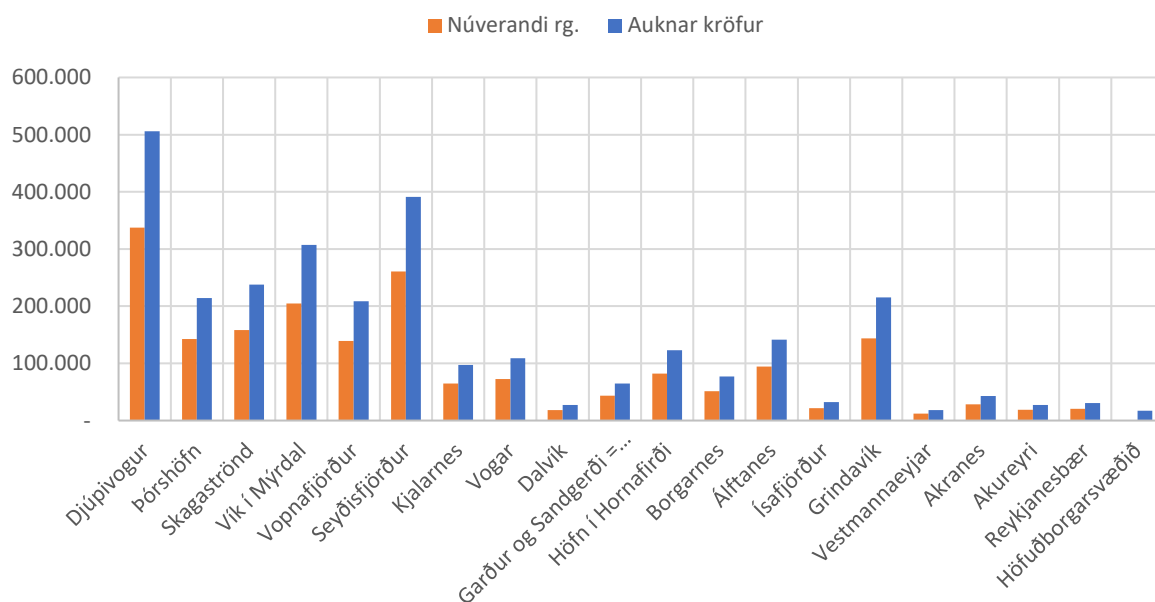
- **Rekstrarkostnaður**

Mikilvægt er að taka fram að hér er eingöngu reiknað með fjárfestingakostnaði, ekki rekstrarkostnaði hreinsistöðva. Aðildarfélög Samorku sem reka fráveitur telja að í ofangreindri skýrslu frá Eflu sé rekstrarkostnaður upp á 500 – 850 milljónir kr. árlega vanmetinn. Ef reiknað er með sömu forsendum og Efla gefur sér, þ.e. að rekstrarkostnaður sé 5% af fjárfestingarkostnaði þá er aukinn rekstrarkostnaður rúmjarður árlega, og rekstrarkostnaður vegna heildarfjárfestinga sem eftir er að fara í um 2 milljarðar kr. á ári.

Tafla 1 Samantekt á niðurstöðu greiningar á auknum kostnaði í kjölfar aukinnar kröfu um hreinsun skólps í síður viðkvæma viðtaka.

		Sviðsmynd 1	Sviðsmynd 2	Sviðsmynd 3
Fjárfestingaþörf með aukinni hreinsun	<i>ma.kr</i>	35	36	38
Fjárfestingaþörf til að uppfylla núg. rg.	<i>ma.kr</i>	16		
Aukin fjárfestingaþörf með kröfur um aukna hreinsun	<i>ma.kr</i>	19	21	22

Fjárfestingakostnaður per PE fyrir sveitarfélög með >1000PE

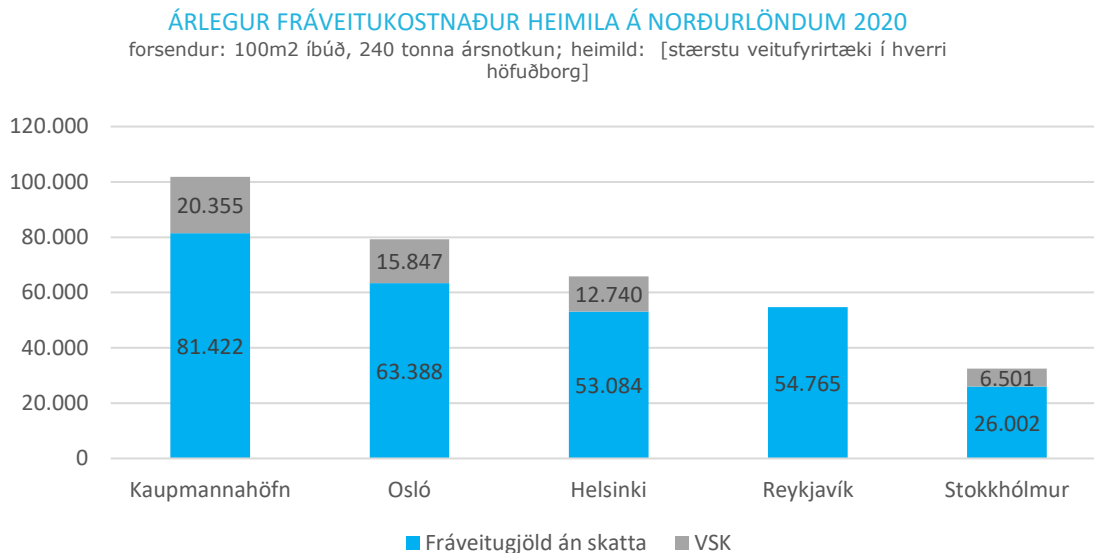


Mynd 2 Kostnaður fyrir hreinsimannvirki á hverja PE.



- **Fráveitugjöld**

Í skýrslu Eflu kemur fram að til að standa straum af þessari auknu fjárfestingu og rekstrarkostnaði á þeim stöðum þar sem auka þarf hreinsun munu fráveitugjöld þurfa að hækka um sem nemur 1,2 – 2,2 milljörðum á ári. Meðalheimilið þyrfti því að greiða fráveitugjöld sem væru um 20 þúsund krónum hærri en þau eru í dag skv. mati Eflu. Mynd 2 hér fyrir neðan sýnir árlegan fráveitukostnað heimila á Norðurlöndunum árið 2020.



Mynd 3 Árlegur fráveitukostnaður heimila á norðurlöndum 2020

3. Hugmyndir að sameiginlegri framtíðarsýn um þróun fráveitumála

Staðan í fráveitumálum á Íslandi er sú að 79% landsmanna búa við skólphreinsun sem uppfyllir núverandi reglugerð um fráveitur og skólþ. Þær kröfur um hreinsun frárennslis sem fram koma í reglugerðinni uppfylla kröfur sem gerðar eru í löggjöf ESB um hreinsun frárennslis, en sú löggjöf veitir aðildarríkjum EES-samningsins svigrúm til að setja nánari kröfur þar sem m.a. er horft til þess hvort frárennslis er veitt í viðkvæma eða síður viðkvæma viðtaka.

Þau 21% landsmanna sem eftir standa búa í litlum og meðalstórum sveitarfélögum þar sem kostnaður við framkvæmdir mun leggjast sérstaklega þungt á íbúa. Samtökin leggja áherslu á að forgangsatríði í fráveitumálum á Íslandi verði að komast sem næst 100%, þ.e. að uppfylla núgildandi reglugerð þar sem komið verði á fyrsta stigs hreinsun fyrir sem næst alla þéttbýlisstaði. Mat samtakanna er að þetta sé forgangsatríðið, sérlega m.t.t. verndunar umhverfis og lýðheilsusjónarmiða, frekar en að auka kröfur, umfram það sem leiðir af löggjöf ESB, og stækka þar með verkefni án þess að fyrir liggi að fyrirhugaðar kröfur hafi þann umhverfisávinning í för með sér sem réttlætir þá auknu fjárfestingu og rekstrarkostnað sem þær valda, og lenda munu á íbúum og fyrirtækjum landsins. Samtökin taka því undir það lyklatríði sem kemur fram í lokaskýrslu vinnuhóps um fyrirkomulag stuðnings ríkisins við fráveituframkvæmdir sveitarfélaga (bls 14), varðandi frekari fyrstu stigs hreinsun: „að leggja þurfi frekara mat á kostnað og umhverfisávinning af aukinni eins þreps hreinsun skólþs.“

Að mati samtakanna eru mikilvægustu skrefin til úrbóta í fráveitumálum á þessum tímamarki að umhverfis- og auðlindaráðherra innleiði þær breytingar á reglugerð sem starfshópur um endurskoðun



reglugerðarinnar lagði til, eins og Samorka, Samband íslenskra sveitarfélaga og Umhverfisstofnun kölluðu eftir með bréfi til ráðherra árið 2018. Ennfremur er aðkallandi að boðað styrkjakerfi til úrbóta í fráveitumálum, sem samþykkt hefur verið á Alþingi, fari í gang án tafar, þannig að 200 m.kr. verði úthlutað á árinu 2020 og frekari styrkveitingar verði á næstu árum.

Samtökin leggja einnig áherslu á að horft verði til framtíðar í fráveitumálum, og hvernig þær áskoranir sem samfélagið stendur frammi fyrir verða leystar. Þar horfa samtökin sérstaklega til örplastsmengunar, þar sem fráveitukerfi sveitarfélaga og veitufyrirtækja mynda farveg fyrir hluta örplastsins til sjávar. Lykilatriði til þess að eiga við örplastsvandann er heildstæð nálgun, og að átt verði við mengunina sem næst uppruninum. Því þarf nánari greiningu á umfangi og uppsprettum mengunarinnar og hvaða leiðir eru skilvirkastar til að koma í veg fyrir hana, sem næst upprunastað. Þetta er flókið úrlausnarefni sem best verður leyst í góðu samstarfi veitna, sveitarfélaga, ráðuneyta og Umhverfisstofnunar. Því leggja samtökin til að stofnuð verði samráðsnefnd um fráveitumál, sem hafi sem sitt fyrsta hlutverk að skoða og rannsaka hvernig best er hægt að eiga við örplastsvandann, þ.á.m. hvort tilefni sé til aukinnar fyrsta stigs hreinsunar. Í því samhengi þarf einnig að leggja í greiningu á tækifærum, hindrunum og hagkvæmni þess að nýta seyru sem til fellur við aukna hreinsun og hvað verði um örplastið sem síð yrði úr fráveitunni. Þá er einnig mikil þróun í fráveitumálum á vettvangi Evrópusambandsins og löggjöf þar tekur nú hratt breytingum og mun gera á næstu árum, samtökin leggja til að þessi samráðsnefnd hefði einnig það hlutverk að fylgjast með þeirri þróun og mögulegum áhrifum hennar á íslensk lög og reglugerðir tengt fráveitumálum.