



Minnisblað

Móttakandi: Umhverfis- Orku- og
loftslagsráðuneyti,
Matvælaráðuneyti,
Innviðaráðuneyti

Dags.: 4. júlí 2023

Sendandi: Samband íslenskra sveitarfélaga

Málsnr.: 2305036SA
Málalykill: 08.22

Efni: Ábyrgð á ráðstöfun aukaafurða dýra (dýraleifa)

I. Inngangur:

Minnisblað þetta er ritað vegna umræðu um söfnun, flutning og ráðstöfun dýraleifa á Íslandi. Fyrir liggur að kveðinn hefur verið upp úrskurður af hálfu EFTA-dómstólsins gagnvart Íslandi um að Ísland hafi ekki uppfyllt skuldbindingar sínar skv. innleiddu EEA-regluverki sem fjallar um aukaafurðir dýra. Í kjölfar þess að niðurstaða EFTA-dómstólsins barst hefur verið umræða í íslensku samfélaginu um á hverjum ábyrgð á söfnun, flutningi og ráðstöfun dýrahæja hvílir, en fyrir liggur að sú starfsemi er ekki í samræmi við gildandi lagaákvæði og farvegir í raun ekki til staðar fyrir þennan úrgang nema að mjög takmörkuðu leyti. Nánar tiltekið segir EFTA dómstóllinn að brot íslenska Ríkisins felist í því að koma ekki í veg fyrir að:

1. Að dýrahæ, aukaafurðir dýra í áhættuflokki 3 sem falla til við slátrun og aukaafurðir dýra sem falla til við heimaslátrun séu urðuð á urðunarstöðum með starfsleyfi án fyrri meðhöndlunar.
2. Að dýrahæ og aukaafurðir dýra sem falla til við heimaslátrun (þ.m.t. aukaafurðir dýra í áhættuflokki 1) séu urðuð utan urðunarstaða með starfsleyfi (heima á bæ t.d.) án þess að til staðar séu skilyrði 19. og 20. gr. reglugerðar ESB nr. 1069/2009.

Taka ber fram að málið hefur verið til umfjöllunar hjá eftirlitsstofnun EFTA síðastliðin 10 ár og því ætti niðurstaða dómstólsins ekki að koma stjórnvöldum á óvart. Í kjölfar niðurstöðunnar er grundvallaratriði að meta hvaða aðilar bera ábyrgð á einstökum þáttum er tengjast meðhöndlun dýrahæja. Nánar tiltekið er minnisblaði þessu ætlað að svara eftirtöldum þremur álitamálum:

1. Hvaða aðili ber ábyrgð á sérstakri söfnun og flutningi aukaafurða dýra (dýrahæja) til frekari meðhöndlunar?
 - a. Er sveitarfélögum heimilt að standa að sérstakri söfnun dýrahæja?
2. Hvaða aðili ber ábyrgð á að til staðar sé ráðstöfunarleið fyrir dýrahæ?
3. Gilda önnur sjónarmið um sóttmengaðan úrgang, s.s. við riðusmit?

II. Lagaumhverfi

Lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003

■ 2. gr. Gildissvið.

Lögin taka enn fremur ekki til eftirfarandi atriða að því marki sem þau falla undir aðra löggjöf hér á landi:

b. aukaafurða úr dýrum að undanteknum þeim sem eiga að fara í brennslu, til urðunar eða til notkunar í líffgas- eða myltingarstöð,

c. hræja af dýrum sem hafa drepist á annan hátt en við slátrun, þ.m.t. dýr sem hafa verið drepin til að útrýma dýrafarsóttum, og sem er fargað í samræmi við lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim,

■ 3. gr. Skilgreiningar.

Í lögum þessum er merking eftirtalinna orða og orðasambanda sem hér greinir:

[Heimilisúrgangur: úrgangur sem flokkast sem:

i. blandaður úrgangur frá heimilum og úrgangur frá heimilum sem er sérstaklega safnað, þ.m.t. pappír og pappi, gler, málmar, plast, lífúrgangur, timbur, textíll, umbúðir, raf- og rafeindatækjaúrgangur, notaðar rafhlöður og rafgeymar og rúmfrekur úrgangur, þ.m.t. dýnur og húsgögn,

ii. blandaður úrgangur af öðrum uppruna og úrgangur af öðrum uppruna sem er sérstaklega safnað og er svipaður að eðli og samsetningu úrgangi frá heimilum,

iii. en þó ekki úrgangur frá framleiðslu, landbúnaði, skógrækt, fiskveiðum, rotþróum, fráveitukerfum, þ.m.t. seyra, úr sér gengin ökutæki eða byggingar- og niðurrifsúrgangur.]¹⁾

Rekstrarúrgangur: [úrgangur frá framleiðslu, þjónustu, verslun og öðrum rekstri, annar en heimilisúrgangur].³⁾

■ [8. gr. Fyrirkomulag við söfnun og meðhöndlun úrgangs.

Sveitarstjórn skal ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. [Fyrirkomulag söfnunarinnar skal stuðla að því að markmiðum laga þessara og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra verði náð í sveitarfélaginu, þ.m.t. töluleg markmið um endurvinnslu og endurnýtingu.]¹⁾ Sveitarstjórn ber ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skal sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu, eftir atvikum í samstarfi við aðrar sveitarstjórnir.

Lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim nr. 25/1993

II. kafli. Orðskýringar.

■ 4. gr.

Aukaafurðir úr dýrum: Heil hræ, skrokkar, skrokkhlutar, líffæri eða aðrar afurðir af dýrum sem ekki eru hæfar eða ætlaðar til manneðis.

■ 13. gr.

Aukaafurðir dýra, sem ekki eru ætlaðar til manneðis, skal meðhöndla, geyma, flytja, vinna eða eyða á þann hátt að ekki valdi hættu á útbreiðslu smitefna eða annarra

skaðlegra efna. Þeir sem meðhöndla, geyma, flytja eða vinna aukaafurðir dýra sem ekki teljast til úrgangs skulu sækja um leyfi Matvælastofnunar áður en starfsemin hefst. Ef aukaafurðir dýra teljast til úrgangs gilda um starfsemina ákvæði [laga nr. 55/2003](#), um meðhöndlun úrgangs.

■ **17. gr.**

□ Ríkissjóður greiðir kostnað vegna einangrunar búfjár sem ákveðin er til varnar [alvarlegum tilkynningarskyldum sjúkdómum sem taldir eru upp í reglugerð ráðherra skv. 2. mgr. 7. gr.], ¹⁾ svo og efniskostnað vegna nauðsynlegrar hreinsunar og sótthreinsunar, einnig kostnað vegna aflífunar, eyðingar hræja og notkunar tækja sem þarf til fyrrgreindra verka. Ríkissjóður greiðir kostnað vegna einangrunar og gæslu svæða, enda sé einangrunin fyrirskipuð af [ráðherra]. ²⁾ Eigendum búfjár er skylt að leggja fram endurgjaldslaust alla ófaglega vinnu og aðstoð við hreinsun, sótthreinsun og aflífun dýra.

¹⁾[L. 4/2014, 4. gr.](#) ²⁾[L. 126/2011, 172. gr.](#)

Tilskipun ESB 2008/98/EC um úrgang með síðari breytingum

Article 2

Exclusions from the scope

- (b) animal by-products including processed products covered by Regulation (EC) No 1774/2002, except those which are destined for incineration, landfilling or use in a biogas or composting plant;
- (c) carcasses of animals that have died other than by being slaughtered, including animals killed to eradicate epizootic diseases, and that are disposed of in accordance with Regulation (EC) No 1774/2002;

Reglugerð ESB 1069/2009 – heilbrigðisreglur varðandi aukaafurðir dýra / afurðir sem ekki eru ætlaðar til manneldis

Article 4

- 3. Member States shall monitor and verify that the relevant requirements of this Regulation are fulfilled by operators along the entire chain of animal by-products and derived products as referred to in paragraph 2. For that purpose, they shall maintain a system of official controls in accordance with relevant Community legislation.
- 4. Member States shall ensure that an adequate system is in place on their territory ensuring that animal by-products are: (a) collected, identified and transported without undue delay; and (b) treated, used or disposed of in accordance with this Regulation

Article 2

Scope

- 1. This Regulation shall apply to:

- (a) animal by-products and derived products which are excluded from human consumption under Community legislation; and
 - (b) the following products which pursuant to a decision by an operator, which shall be irreversible, are destined for purposes other than human consumption:
 - (i) products of animal origin which may be destined for human consumption under Community legislation;
 - (ii) raw materials for the production of products of animal origin.
2. This Regulation shall not apply to the following animal by-products:
- (a) entire bodies or parts of wild animals, other than wild game, which are not suspected of being infected or affected with a disease communicable to humans or animals, except for aquatic animals landed for commercial purposes;
 - (b) entire bodies or parts of wild game which are not collected after killing, in accordance with good hunting practice, without prejudice to Regulation (EC) No 853/2004;
 - (c) animal by-products from wild game and from wild game meat referred to in Article 1(3)(e) of Regulation (EC) No 853/2004;

Article 3

Definitions

For the purposes of this Regulation, the following definitions shall apply:

- 1. 'animal by-products' means entire bodies or parts of animals, products of animal origin or other products obtained from animals, which are not intended for human consumption, including oocytes, embryos and semen;
- 2. 'derived products' means products obtained from one or more treatments, transformations or steps of processing of animal by-products;
- 3. 'products of animal origin' means products of animal origin as defined in point 8.1 of Annex I to Regulation (EC) No 853/2004;
- 10. 'competent authority' means the central authority of a Member State competent to ensure compliance with the requirements of this Regulation or any authority to which that competence has been delegated; it also includes, where appropriate, the corresponding authority of a third country;
- 11. 'operator' means the natural or legal persons having an animal by-product or derived product under their actual control, including carriers, traders and users;
- 12. 'user' means the natural or legal persons using animal by-products and derived

products for special feeding purposes, for research or for other specific purposes;

III. Umræða

III.1 Flutningur dýrahæja

Í 8. gr. laga um meðhöndlun úrgangs kemur fram að sveitarstjórn ákveði fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Þá kemur fram að sveitarstjórn beri ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs. Ekki er fjallað um skyldur sveitarstjórna til flutnings á öðrum tegundum úrgangs.

Í 3. gr. laganna er að finna skilgreiningar á heimilisúrgangi. Þar kemur fram að úrgangur frá framleiðslu og landbúnaði flokkist ekki sem heimilisúrgangur. Af því má draga að ekki sé til staðar skylda hjá sveitarfélögum til þess að flytja dýrahæ.

Sveitarfélög hafa hins vegar þær skyldur að ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi og geta í samþykktum sínum lagt ákveðnar skyldur á rekstraraðila, þ.m.t. bændur til þess að fara með þennan úrgang á ákveðinn hátt s.s. að hann sé meðhöndlaður í samræmi við lög og reglur. Vísa þarf þó til umfjöllunar í kafla III.2 um það hvort sveitarfélag beri yfir höfuð ábyrgð á ráðstöfun dýrahæja eða annarra aukaafurða.

Þó sum sveitarfélög hafi sjálf ákveðið að sinna flutningi dýrahæja gegn gjaldi er slík þjónusta umfram skyldu og geta sveitarfélög hætt að sinna þeirri þjónustu við einfalda ákvörðun þeirra, eins og á við um önnur ólögbundin verkefni sveitarfélaga. Ef sveitarfélag á annað borð ákveður að sinna slíkri þjónustu myndast þó fremur skylda til þess að dýrahæjum sé ráðstafað í samræmi við lög og reglur gagnvart viðkomandi sveitarfélagi.

III.2 Ráðstöfun dýrahæja

Í kafla III.1 hér að ofan er fjallað um skyldur sveitarfélaga hvað varðar flutning úrgangs, þar sem eingöngu er til staðar skylda til ábyrgðar á flutningi heimilisúrgangs. Í ákvæðinu kemur hins vegar skýrlega fram í 3. málsl. 1. mgr. 8. gr. að sveitarstjórn skuli sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu. Af þeim sökum er nauðsynlegt að meta hvort dýrahæ séu úrgangur í skilningi laganna eða hvort mögulegt sé að þessi tegund úrgangs geti verið undanskilin gildissviði laganna. Í 2. gr. laganna er fjallað um gildissvið laganna. Í 3. mgr. 2. gr. kemur fram að lögin taki ekki til eftirfarandi atriða að því marki sem þau falla undir aðra löggjöf hér á landi. Í b-lið ákvæðisins kemur fram að lögin taki ekki til aukaafurða úr dýrum að undanteknum þeim sem eiga að fara í brennslu, til urðunar eða til notkunar í lífgas- eða myltingarstöð. Þá kemur fram í c-lið ákvæðisins að lögin taki ekki til hræja af dýrum sem hafa drepist á annan hátt en við slátrun. Lögin gilda því um þessar aukaafurðir, nema það sé fjallað um þær í öðrum lagabálkum sem settir hafa verið á Íslandi.

Ef litið er til orðskýringar á b-lið ákvæðisins má af honum leiða að aukaafurðir úr dýrum eiga eingöngu undir lögin nema þau „eigi“ að fara í brennslu, til urðunar eða til notkunar í lífgas- eða myltingarstöð. Slíkar aukaafurðir eru því ekki endilega skilgreindar sem úrgangur enda má nýta þær í hráefni s.s. kjötmjöl og ýmsar aðrar afurðir. Jafnframt má hér líta til laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru. Í 2. gr. a er að finna skilgreiningu á aukaafurðum úr dýrum þar sem fram kemur að þær séu heil hræ, skrokkar, skrokklutar, líffæri eða aðrar afurðir af dýrum sem ekki eru hæfar eða ætlaðar til manneldis. Í lögnum er meðal annars fjallað um fóðurgerð úr aukaafurðum dýra í 7. gr.

b. Fyrir liggur að ekki er skylda að íslenskum lögum, eða afleiddum tilskipunum og reglugerðum Evrópusambandsins til þess að brenna, urða eða setja dýrahrae í lífgas- eða myltingarstöð. Af ákvæðinu má því leiða að dýrahrae í heild sinni falli ekki undir ákvæði laga um meðhöndlun úrgangs nema ef til staðar væri skylda að lögum til þess að fara með ákveðnar tilgreindar aukaafurðir dýra í einhvern þeirra farvega sem nefndir eru í lögnum.

Ef litið er til orðskýringar c-liðar ákvæðisins þá fjallar hann um að hrae af dýrum sem hafa drepist á annan hátt en við slátrun falli ekki undir gildissvið laga um meðhöndlun úrgangs, getur það verið bæði sjálfdaud dýr sem og dýr sem útrýmt er vegna dýrafarsóttta. Bendir ákvæðið jafnframt til þess að dýrahrae skuli ekki falla undir lög um meðhöndlun úrgangs.

Til þess að fara enn dýpra í túlkun þessara lagaákvæða í lögum um meðhöndlun úrgangs er mikilvægt að kanna þá löggjöf ESB sem innleidd er með lögum um meðhöndlun úrgangs og þá aðra löggjöf sem fjallar um aukaafurðir dýra. Í 2. gr. tilskipunar 2008/98/EC um úrgang með síðari breytingum, er í b- og c-lið 2. mgr. ákvæðisins umfjöllun um aukaafurðir dýra og fjallað um þau með svipuðum hætti og fram kemur í 2. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Í ákvæðinu er hins vegar sérstaklega vísað í b-lið ákvæðisins til reglugerðar ESB um aukaafurðir dýra nr. 1069/2009/EC. Aukaafurðir þurfa því, til þess að þær séu undanþegnar gildissviði tilskipunar um úrgang, að eiga undir ákvæði reglugerðar ESB um aukaafurðir dýra. Taka ber fram að umrædd reglugerð hefur verið innleidd í íslenskan rétt með reglugerð nr. 674/2017 um heilbrigðisreglur að því er varðar aukaafurðir úr dýrum og afleiddar afurðir sem ekki eru ætlaðar til manneldis.

Gefið hefur verið út leiðbeiningarrit af hálfu ESB um ákvæði úrgangstilskipunarinnar. Þar er meðal annars fjallað um gildissvið tilskipunarinnar. Kemur þar fram að markmiðið með b-lið 2. mgr. 2. gr. ákvæðisins væri að taka sérstaklega fram að aukaafurðir dýra gætu ekki átt undir bæði úrgangstilskipunina og reglugerð um aukaafurðir dýra. Markmiðið sé að ef aukaafurðir séu ekki meðhöndlaðar með hefðbundnum aðferðum til meðhöndlunar úrgangs (e. waste operations) þá eigi þær undir ákvæði reglugerðar um aukaafurðir dýra og þær kröfur sem þar koma fram. Hefur þetta þau áhrif að nýting aukaafurðanna hefur grundvallaráhrif á það hvorn lagabálkinn skuli eiga við um viðkomandi aukaafurð (sjá bls. 45 kafli 2.5.2).

Fyrir liggur dómur EFTA dómstólsins um brot Íslands á EES-samningnum fjallaði um brot Íslands. Ekki er að neinu marki fjallað um brot Íslands hvað varðar innleiðingu úrgangstilskipunar Evrópusambandsins þar sem meðal annars kemur fram að ríkjum beri að hafa tiltækar ráðstöfunarleiðir fyrir þann úrgang sem fellur til. Eingöngu er fjallað um brot Íslands á reglugerð um aukaafurðir dýra. Afstaða EFTA dómstólsins er því að með því að ráðstafa þessum úrgangi ekki með þeim hætti sem fyrirskipað er í 12. – 14. gr. reglugerðarinnar sé Ísland ekki að standast skuldbindingar sínar skv. EES-samningnum um raunverulega innleiðingu umræddrar reglugerðar. Þegar litið er til þess sem fram kemur í leiðbeiningarriti ESB um að aukaafurðir dýra falli ávallt undir aðra hvora löggjöfina en aldrei báðar megi draga þær ályktanir að allar þær afurðir sem fjallað er um skuli meðhöndla í samræmi við reglugerð um aukaafurðir dýra en ekki úrgangstilskipunina. Því megi túlka ákvæði b- og c-liðar 2. mgr. 2. gr. laga um

meðhöndlun úrgangs með þeim hætti að dýrahæ falli ekki undir gildissvið laganna og þar með beri sveitarfélög ekki ábyrgð á uppbyggingu eða rekstri þeirra innviða sem þurfi til ráðstöfunar.

Til stuðnings þessari niðurstöðu má jafnframt benda á þær meginreglur sem fyrir liggja hvað varðar meðhöndlun úrgangs um nýtingu úrgangs og auk þess þeirra meginreglna sem fram koma í reglugerð um aukaafurðir dýra, sem allar bera að sama brunni, að þessar afurðir séu nýttar til fullnustu áður en þeim sé fargað sem úrgangi.

Mikilvægt er einnig að líta til reynslu annarra þjóða sem búa við sama lagaumhverfi og Ísland. Á hinum Norðurlöndunum koma sveitarfélög ekki að neinu marki að hvorki söfnun, ráðstöfun né fjármögnun þeirra innviða sem þarf vegna þessa úrgangs. Almenn er um að ræða einkaframtak sláturleyfishafa til þess að losa sig við umræddan úrgang. Ef slík skylda hvíldi á sveitarfélögum í samanburðarlöndum þá væri enginn vafi á því að stórir hagsmunaaðilar eins og sláturleyfishafar myndu ekki taka að sér slík verkefni nema vegna þess að þeim eða eigendum sláturleyfishafa (bændur), bæri að safna úrganginum og ráðstafa honum í samræmi við lög og reglur. Greinargóða umfjöllun um slík kerfi er að finna í minnisblaði Environice um dýraleifar og er vísað til hennar.

III.3 Sóttmengaður úrgangur

Sérstaklega geta átt við um flutning og ráðstöfun dýrahæja í þeim tilvikum þar sem um er að ræða sóttmengað dýrahæ, s.s. þegar riðusmit kemur upp. Sérstaklega er fjallað um slíkan úrgang í 2. gr. laga um meðhöndlun úrgangs þar sem fram kemur að lögin taki ekki til hæja af dýrum sem drepist hafa á annan hátt en við slátrun, þ.m.t. dýr sem hafa verið drepin til að útrýma dýrafarsóttum, og sem er fargað í samræmi við lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Í 17. gr. laga um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim nr. 25/1993 er síðan skýrlega tekið fram að ríkissjóður greiði kostnað vegna aflífunar, eyðingar hæja og tækja sem þarf til slíkra verka. Er þetta jafnframt í samræmi við skilgreiningar í 2. gr. úrgangstilskipunar ESB 2008/98/EC og þá staðreynd að umfjöllun um slíkan úrgang er að finna í reglugerð ESB um aukaafurðir dýra 1069/2009. Í henni kemur jafnframt skýrt fram að ábyrgð á innleiðingu og framkvæmd hvíli á „competent authority“ í viðkomandi landi, sem telst aldrei vera stjórnvald heldur er ávallt miðlægt stjórnvald. Er því enginn vafi á því að sveitarfélög bera engar sérstakar skyldur hvað varðar flutning eða ráðstöfun sóttmengaðra eða riðusmitaðra dýrahæja. Í

V. Niðurstaða

Niðurstaða af umfjöllun úr kafla III.1 er að enginn vafi er á því að ábyrgð á flutningi dýrahæja hvílir ekki hjá sveitarfélögum, frekar en varðar annan rekstrarúrgang. Sveitarfélög geta í úrgangssamþykktum sínum gert ákveðnar kröfur til þess hvernig rekstraraðilar, bændur og sláturhús, fari með slíkan úrgang en bera ekki ábyrgð á því að honum sé safnað, hann sé fluttur til frekari meðhöndlunar eða ráðstöfunar. Taka ber fram að taka þarf tilliti til niðurstöðu í kafla III.2 um það hvort dýrahæ teljist yfir höfuð úrgangur sem falli undir lög um meðhöndlun úrgangs.

Niðurstaða af umfjöllun úr kafla III.2 bendir til þess að sveitarfélög beri ekki ábyrgð á því að hafa tiltækar ráðstöfunarleiðir fyrir dýrahæ, bæði þegar litið er til orðalags 2. gr. laga

um meðhöndlun úrgangs sem og þegar litið er til þeirra tilskipana og reglugerða sem ákvæði íslenskra laga byggja á, niðurstöðu EFTA dómstólsins um sammingsbrot íslenska ríkisins og því leiðbeiningarriti sem fyrir liggur um túlkun úrgangstilskipunarinnar. Þegar litið er til þess eru sterkar vísbendingar til staðar um að ábyrgð sveitarfélaga eigi ekki að ná til þess að tryggja að ráðstöfun sé í samræmi við þær kröfur sem settar eru fram í reglugerð um aukaafurðir dýra, þ.m.t. til uppbyggingar og reksturs innviða.

Niðurstaða af umfjöllun úr kafla III.3 er að enginn vafi er á því að ábyrgð á flutningi og ráðstöfun sóttmengaðra dýrahæja hvílir hjá Íslenska ríkinu. Slíkt hefur í för með sér að ef ekki eru til staðar viðeigandi innviðir til þess að meðhöndla slíkan úrgang beri sveitarfélög engar sérstakar skyldur til þess að byggja slíka aðstöðu upp.

FHS