

Professor dr. Jur. Peter Pagh

Juridisk Fakultet
Karen Blixen Plads 16, 2300
tlf.: 35 32 31 27

Degnehusene 70,
2620 Albertslund
21 82 00 38
email: peter.pagh@jur.ku.dk

Til
Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg
Christiansborg
1240 Københavns K

den 25. november 2020

Vedr.: Høringssvar vedrørende lovforslag L 77

I anledning af at Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg har sendt regeringens lovforslag L 77 om aflivning af og midlertidigt forbud mod mink i høring, som jeg har modtaget gennem Københavns Universitet, fremsender jeg hermed nedenstående høringssvar, der alene vedrører lovforslagets juridiske problemstillinger, hvor jeg dog har valgt at koncentrere mig om de juridiske spørgsmål, som efter min opfattelse må anses for de vigtigste. Det må for god ordens skyld understreges, at høringssvaret fremsendes på mine egne vegne.

Dette høringssvar erstatter mit tidligere fremsendte høringssvar af 23. november 2020, da jeg har opdaget, at der er enkelte slåfejl, og da jeg i relation til lovforslagets § 4 tillige har fundet det nødvendigt at kommentere Miljøstyrelsens bekendtgørelse nr. 1569 af 6. november 2020, der danner grundlag for nedgravning af slagtede mink.

Generelt om baggrunden for lovforslaget

Lovforslaget er ifølge bemærkningerne begrundet med ønsket om at hindre udbredelse af COVID-19 i mink af hensyn til folkesundheden, og dette hensyn lægges til grund for mit høringssvar. Jeg har i mit høringssvar tillige lagt til grund, at de i lovforslaget indeholdte bestemmelser om tvangsaflivning af alle mink og forbud mod at holde mink frem til 31. december 2021, kan anses for begrundet i sundhedshensyn og ikke er i modstrid med proportionalitetsprincippet eller forsigtighedsprincippet krav til risikovurdering og risikohåndtering. Mit høringssvar kan derfor ikke tages til indtægt for, at disse retlige rammer nødvendigvis er opfyldt i lovforslaget, men jeg har valgt at lægge til grund, at dette kan besvares bekræftende.

Efter oplysninger i pressen må det lægges til grund, at hvis lovforslaget vedtages i den foreliggende form, vil lovens § 2 om aflivning af mink være udført, minkfarmene lukket, de døde mink er bortskaffet eller på vej til bortskaffelse, og den i § 3 omtalte tembonus er blevet lovet minkfarmerne. Lovforslagets bestemmelser har derfor i betydelig grad karakter af, at der etableres lovhjæmmel til allerede truffne indgreb og økonomiske dispositioner, som med lovens vedtagelse ønskes lovliggjort. Dette burde fremgå mere tydeligere af lovforslagets bemærkninger, men Folketinget har mulighed for at rette op herpå under lovforslagets behandling i udvalgsbetænkningen.

Det følgende drejer sig først og fremmest om de miljø- og sundhedsmæssige risici ved bortskaffelse af mink, idet lovforslaget efter min juridiske vurdering på dette punkt er mangelfuldt mht. de EU-retlige implikationer, da dette er et emne, som jeg har befattet mig mere indgående med. Først har jeg dog nogle bemærkninger til grundlovens § 73 og § 46.

Grundlovens § 73

Det bør i udvalgsbetænkningen særskilt tydeliggøres, at det i lovforslaget indeholdte indgreb mod minkfarme i hvert fald i nogle tilfælde må anses for ekspropriation omfattet af grundlovens § 73. Ekspropriative indgreb uden hjemmel i lov udgør ikke alene en overtrædelse af grundlovens § 73, men udgør tillige en selvstændig krænkelse af den Europæiske Menneskerettighedskonventions 1. tillægs protokol, artikel 1. Folketinget bør derfor i forbindelse med lovforslagets behandling tydeliggøre, om Folketinget vil fastsætte en erstatning for denne krænkelse af grundlovens § 73 og den Europæiske Menneskerettighedskonventions 1. tillægs protokol, artikel 1 og erstatning for ikke økonomisk skade efter artikel 41, eller om dette skal overlades til domstolene eller eventuelt afgøres af taksationsmyndigheder efter lovforslagets § 7.

Grundlovens § 46

Lovforslagets § 3 indebærer, at der vedtages lovbundne udgifter. Der savnes imidlertid i lovbemærkningerne til § 3 oplysning om, at hvis § 3 ikke vedtages, vil udbetaling af tempobonus kræve, at finansudvalget vedtager bevilling i form af et aktstykke, da dette efter statsretlig sædvane anses tilstrækkeligt, når udgiften hverken fremgår af finansloven eller er lovbunden.

De miljø- og sundhedsmæssige rammer for bortskaffelse af aflivede mink

Ifølge lovforslagets § 4 kan ”vedkommende minister” frem til udgangen af 2021 ”fastsætte regler om oplag, nedgravning eller bortskaffelse af aflivede mink, når det er nødvendigt. Foranstaltningerne kan træffes uanset bestemmelser i anden lovgivning, og reglerne kan fravige anden lovgivning”.

Der er tale om en usædvanlig vidtgående generel bemyndigelse til at fravige anden lovgivning og det er tvivlsomt, om en så ubestemt bemyndigelse til at fravige anden lovgivning, som ellers er bindende for ministeren, er forenelig med den i **grundlovens § 3** forudsatte fordeling mellem den lovgivende og den udøvende magt, hvilket i øvrigt rejser særlige problemer i relation til miljøbeskyttelsesloven, jf. særskilt nedenfor.

Lovbemærkningerne er endvidere uklare mht., om bemyndigelsen også gælder EU-lovgivning, hvor der i bemærkningerne omtales tre regelsæt.

Det ene er **reglerne om miljøvurdering** før tilladelse til nedgravning eller bortskaffelse af mink, hvilket indirekte refererer til EU’s VVM-direktiv. Mens det er korrekt, at miljøvurderingsloven ikke indeholder en undtagelse for ekstraordinære tilfælde, er der en sådan undtagelse i VVM-direktivets art. 2, stk. 4, så det er muligt at tillade nedgravning af mink uden en forudgående VVM-procedure. Men dette forudsætter, at der sker en opfølgning, og at medlemsstaten stiller de oplysninger, der er fremkommet ved andre former for vurdering til rådighed for offentligheden og at Kommissionen underrettes. Disse oplysninger mangler i lovbemærkningerne.

Det andet EU-regelsæt, der omtales i lovbemærkningerne, er beskyttelse af **Natura 2000-områder i habitatdirektivet (92/43)** med oplysning om, at beskyttelsen kan fraviges pga. af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser. Hertil må imidlertid anføres, at muligheden for at bruge denne undtagelse forudsætter, at der er sket en forudgående habitatvurdering af projektet. Medmindre Folketinget beslutter ved lov at fravige habitatdirektivets art. 6, vil det derfor kun være muligt at tillade nedgravning af mink på arealer, hvor der på grund af arealets placering er sikkerhed for, at der ikke sker påvirkning af Natura 2000-områder, og hvor en screening som følge heraf er tilstrækkelig. Det bemærkes i den sammenhæng, at en del af Forsvarets arealer er udlagt som Natura 2000-områder, hvorfor det næppe er muligt at nedgrave døde mink på disse arealer uden at gennemføre en forudgående habitatvurdering.

Det tredje EU-regelsæt, der omtales er **forordning 1069/2009** om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter. I lovbemærkningerne anføres, at forordningen ”giver mulighed for, at medlemsstaterne kan tillade nedgravning af døde dyr efter artikel **19, litra e**, på en række betingelser, således at det ikke udgør en risiko for folke- og dyresundheden. Fødevarestyrelsen har tilladt dette i bekendtgørelse nr. 1567 af 5. november om tilladelse til nedgravning af pelsdyr”.

Lovbemærkningernes oplysninger om forordning 1069/2009 giver efter min opfattelse ikke et dækkende indtryk af forordningens indhold. Meningen med forordningens regler er bl.a. at undgå, at bortskaffelse af syge dyr – herunder dyr med sygdomme, der kan ”springe” til mennesker – medfører sundhedsfare, hvilket især tidligere var relevant for kogalskab, og nu er begrundelsen for slagtning af mink, da COVID-19 også er en zoonisk sygdom. Forordning 1069/2009 fastsætter derfor ganske vidtgående krav til bortskaffelse af slagtede dyr i forbindelse med zooniske sygdomme for at sikre, at der ikke i forbindelse med bortskaffelse sker spredning af virus eller andre dyresygdomme til det omgivne miljø eller mennesker. Men forordningen indeholder samtidigt i art. 19 en undtagelse, der giver mulighed for at fravige forordningens hovedregel i art. 12-14 ved bortskaffelse af slagtede dyr.

Den i lovbemærkningerne omtalte regel i artikel 19 e i forordningen, har imidlertid ikke det indhold, som lovbemærkningerne giver indtryk af, da undtagelsen kun kan anvendes, hvis nedgravning sker samme sted, som minkene slagtes. Bestemmelsen lyder:

1. Uanset artikel 12, 13, 14 og 21 kan den kompetente myndighed tillade bortskaffelse:

[..]

e) ved afbrænding eller nedgravning **på stedet** under overholdelse af betingelser, der hindrer overførsel af risici for folke- og dyresundheden, af andre animalske biprodukter end det kategori 1-materiale, der er omhandlet i artikel 8, litra a), nr. i), i tilfælde af et udbrud af en anmeldelsespligtig sygdom, hvis transport til det nærmeste anlæg, der er godkendt til forarbejdning eller bortskaffelse af de animalske biprodukter, ville øge faren for spredning af sundhedsrisici, eller, i tilfælde af et omfattende udbrud af en epizooti, ville føre til en overskridelse af bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg,

Det kan supplerende oplyses, at den i lovbemærkningerne omtalte bekendtgørelse nr. 1567 af 5. november 2020 om tilladelse til nedgravning af mink i § 3, stk. 2 anfører, at nedgravning skal overholde de miljømæssige retningslinjer om nedgravning i veterinær beredskabsplan ved

udbrud af alvorlige husdyrsygdomme fra januar 2019. I denne beredskabsplan er om nedgravning af syge dyr anført (s. 56):

”Anvendelse af nedgravning vil kun ske under helt særlige forhold. Nedgravning sker i henhold til **artikel 19, litra c i biproduktforordning nr. 1069/2009**. Nedgravning kræver en aftale med kommunerne. Hver Veterinærenhed skal have en aftale med kommunerne om forhold vedrørende nedgravning af dyr. Drikkevandsboringer og jordforhold er vigtige forhold, der skal tages stilling til i forbindelse med udpegning af egnet placering af en grav.”

Forordningens **art. 19 c** kan imidlertid næppe anvendes i den foreliggende sag, da denne bestemmelse kun gælder ”i områder, hvortil adgang i praksis ikke er mulig, eller hvortil adgang på grund af geografiske eller klimatiske omstændigheder eller en naturkatastrofe kun ville være mulig under forhold, som ville udgøre en risiko for indsamlingspersonalets sundhed og sikkerhed, eller hvortil adgang ville forudsætte anvendelse af uforholdsmæssigt store indsamlingsressourcer”.

Det kan supplerende oplyses, at forordningens art. 19 b næppe heller kan anvendes, da den vedrører nedgravning i ”fjerntliggende områder”, hvilket i forordningens art. 3(23) er defineret som:

”et område, hvor dyrepopulationen er så lille, og hvor bortskaffelsesvirksomhederne eller -anlæggene ligger så langt væk, at de nødvendige ordninger for indsamling og transport af animalske biprodukter ville være uacceptabelt byrdefulde i forhold til lokal bortskaffelse”

Som anført er meningen med reglerne i forordning 1069/2009, at håndteringen af sundhedsfaren ved bekæmpelse af zooniske sygdomme ikke sker på en måde, hvor løsningen skaber større risici end den fare, som løsningen skal bekæmpe, hvilket kan tale for, at det er vigtigt at følge forordningens regler.

Medmindre Folketinget ved lov beslutter at fravige forordning 1069/2009, må det derfor anbefales, at det i forbindelse med lovforslagets behandling præciseres, hvordan bemyndigelsen i lovforslagets § 4 skal anvendes sammen med reglerne i forordning 1069/2009, da det som anført ikke er muligt at anvende forordningens art. 19, litra e).

Miljøbeskyttelseslovens regler om nedgravede mink

Der er i lovforslagets bemærkninger til den generelle bemyndigelse i lovforslagets § 4 til at fravige anden lovgivning bl.a. anført:

”Et andet eksempel på lovens anvendelsesområde kan være, at det kan blive nødvendigt med fravigelse af regler om krav om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Dette indebærer, at der eksempelvis kan meddeles undtagelser fra lovens krav til lugt og støj.

Et tredje eksempel kan være fravigelse af miljøbeskyttelseslovens § 19, såfremt der skal ske oplagring af mink på jord. Denne bestemmelse hjemler krav om kommunal tilladelse for at kunne oplagre på jorden. Fravigelse heraf kan også komme på tale ved nedgravning på private ejendomme.”

Det må hertil anføres, at den i lovforslaget indeholdte generelle bemyndigelse til at fravige miljøbeskyttelseslovens regler så at sige allerede er udnyttet, hvilket muligvis er sket på en slags forventet efterbevilling fra lovgiver. Jeg sigter hermed til den af Miljøministeren den 6. november 2020 udstedte bekendtgørelse nr. 1569 om nedgravning af mink, der er udstedt med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5. Efter bekendtgørelsens § 3, kan myndighederne uden forudgående tilladelse nedgrave pelsdyr på områder udpeget af Naturstyrelsen.

Efter min opfattelse må bekendtgørelsen anses for ugyldig, da nedgravning af døde pelsdyr må anses for bortskaffelse af husdyr, og en sådan deponering af døde dyr kræver miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Der er ikke i miljøbeskyttelsesloven hjemmel til at fravige kravet om miljøgodkendelse for listevirksomheder, og en tilladelse efter § 19 kan ikke erstatte en godkendelse efter § 33. Medmindre Folketinget ved lov ophæver miljøbeskyttelseslovens § 33 ved nedgravning af døde mink, gælder reglen fortsat.

Mens jeg er enig i, at der i VVM-direktivet er hjemmel til at fravige reglerne om miljøvurdering og offentlig høring, fritager det ikke fra krav om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, så længe reglen ikke er ophævet af Folketinget for nedgravning af mink. Miljøbeskyttelseslovens § 33 betyder, at der i alle tilfælde er krav om, at miljømyndighederne skal give godkendelse, hvor der tages stilling til placering, forebyggende tiltag for at undgå forurening af miljø og sundhedsfare som følge af nedgravningen. Denne regel gælder også for nedgravning af mink, indtil Folketinget måtte beslutte at ophæve reglen for nedgravning af mink. Der er fortilfælde for, at Folketinget i forbindelse med konkrete projekter har ophævet enkelte bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven, hvor som eksempel kan

nævnes ændring af lov om Cityringen i 2014 og lov om Skrydstrup lufthavn, men i disse tilfælde har Folketinget med lovændringen taget nærmere stilling til, hvordan miljøbeskyttelseslovens hensyn til at forebygge forurening og sundhedsfare i stedet varetages. En sådan stillingtagen savnes i den generelle bemyndigelse i lovforslagets § 4.

Det er i øvrigt uforståeligt, at miljøbeskyttelseslovens § 33 er tilsidesat med bekendtgørelse 2020/1569, da der i forbindelse med nedgravning af mink i alle tilfælde skal træffes en afgørelse om placering og vilkår for nedgravning, så nedgravningen sker forsvarligt, og der i miljøbeskyttelsesloven er hjemmel til, at Miljøstyrelsen overtager kompetencen til at meddele miljøgodkendelse.

Jeg mener som anført, at det er tvivlsomt, om det er foreneligt med grundlovens § 3 at meddele en generel bemyndigelse til, at en minister kan beslutte, at bestemte lovregler ikke gælder. Hvis meningen med lovforslagets § 4 er, at miljøbeskyttelseslovens § 33 ikke skal gælde for bortskaffelse af mink, bør dette fremgå, og det bør tillige af loven fremgå, hvordan miljøbeskyttelseslovens regler om at forebygge forurening i stedet forudsættes varetaget.

Med venlig hilsen

Peter Pagh