

NOTAT

dep
J.nr. 2020-24750
Ref. AKI
Den 15. december 2020

Notat om lovhjemmel til nedgravning af mink

Problemstilling

Udgør forordningen om animalske biprodukter (1069/2009¹) med tilhørende gennemførelsesforordning (142/2011)² og bekendtgørelse nr. 1569 af 6. november 2020 om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven hjemmelsgrundlaget på miljøområdet for nedgravning af døde mink, herunder for Naturstyrelsen og Miljøstyrelsens varetagelse af opgaven med screening af og udpegning af arealer for nedgravning af minkene.

Baggrund

Fødevarestyrelsen udstedte den 5. november 2020 bekendtgørelse nr. 1567 om tilladelse til nedgravning af pelsdyr, der giver tilladelse til at nedgrave pelsdyr på arealer udpeget af Naturstyrelsen og efter Fødevarestyrelsens anvisninger.

Miljøministeren udstedte den 6. november 2020 med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5, og § 67 bekendtgørelse nr. 1569 af 6. november 2020 om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven, der giver myndigheder adgang til uden forudgående tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 og 2, at nedgrave pelsdyr.

Det fremgår af bekendtgørelsen, at nedgravning kan ske på arealer udpeget af Naturstyrelsen og skal ske under iagttagelse af de miljømæssige retningslinjer om nedgravning i den veterinære beredskabsplan af 2019 om udbrud af alvorlige husdyrsygdomme, og således at bunden af graven ligger over grundvandsspejlet.

Der er efterfølgende rejst spørgsmål, om der ikke herudover gælder et krav om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, således at den/de nævnte bekendtgørelse ikke udgør det fornødne hjemmelsgrundlag til at foretage nedgravningerne.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21. oktober 2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om ophævelse af Forordning (EF) nr. 1774/2002 (Forordningen om animalske biprodukter).

² Kommissionens Forordning (EU) Nr. 142/2011 af 25. februar 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21. oktober 2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om gennemførelse af Rådets Direktiv 97/78/EF for så vidt angår visse prøver og genstande, der er fritaget for veterinærkontrol ved grænsen som omhandlet i samme direktiv.

Retsgrundlaget

1. Biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen

Døde dyr skal som animalske biprodukter bortskaffes efter biproduktforordningens og gennemførelsesforordningens regler.

Biproduktforordningens udgangspunkt er, at animalske biprodukter skal bortskaffes ved forbrænding eller på et godkendt deponeringsanlæg, hvilket også ses afspejlet i 39. betragtning til biproduktforordningen, hvorefter bortskaffelse af animalske biprodukter bør ske i overensstemmelse med miljøbestemmelserne om deponering og affaldsforbrænding.

Kravene til bortskaffelse afhænger af de animalske biprodukters risiko for dyrs og menneskers sundhed. De døde mink er kategoriseret som kategori 2- materiale efter forordningens artikel 9, litra f, i, og kan bl.a. bortskaffes ved forbrænding eller på et godkendt deponeringsanlæg, jf. artikel 13.

Det følger af definitionen i forordningens artikel 3, nr. 21, at et godkendt deponeringsanlæg er et deponeringsanlæg, der er omfattet af en tilladelse udstedt i henhold til direktiv 1999/31/EF (deponeringsdirektivet).

Dette udgangspunkt kan dog fraviges ved udbrud af bl.a. en epizooti, som vil føre til en overskridelse af bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg.

Dette ses afspejlet i 50. betragtning til biproduktforordningen, hvorefter nedgravning og afbrænding af animalske biprodukter, navnlig døde dyr, i særlige situationer kan være berettiget, navnlig i fjerntliggende områder eller i situationer, hvor sygdomsbekæmpelse kræver hurtig bortskaffelse af dyr, der er blevet aflivet for at bekæmpe udbrud af en alvorlig overførbart sygdom. Det fremgår endvidere, at bortskaffelse på stedet navnlig bør være tilladt under særlige omstændigheder, da den foreliggende destruktions- eller forbrændingskapacitet i en region eller en medlemsstat ellers vil kunne være en begrænsende faktor for bekæmpelsen af en sygdom.

I disse tilfælde kan den kompetente myndighed efter forordningen give tilladelse til, at de døde dyr bortskaffes ved forbrænding eller nedgravning på stedet, jf. biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e.

Det fremgår ikke nærmere af artikel 19, stk. 1, litra e, hvad der skal forstås ved *på stedet*. Dette må derfor forstås i overensstemmelse med gennemførelsesforordningens regler, hvorefter på stedet kan være et andet sted end produktionsarealet eller et godkendt deponeringsanlæg, jf. nedenfor.

Reglerne om bortskaffelse af animalske produkter ved forbrænding eller nedgravning på stedet følger af gennemførelsesforordning 142/2011, artikel 15, jf. Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1 - 3. Derudover fastsætter forordningen i afsnit 1, pkt. 4, krav til transport i forbindelse med bl.a. bortskaffelse på stedet.

Det følger af reglerne i Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, at bortskaffelse kan ske ved:

- ”a) afbrænding eller nedgravning på det sted, hvor de animalske biprodukter har oprindelse,
- b) på et godkendt deponeringsanlæg, eller

c) *nedgravning på et sted*, der minimerer risikoen for dyrs og menneskers sundhed og for miljøet, forudsat at stedet ligger inden for en afstand, der gør, at den kompetente myndighed er i stand til at styre forebyggelsen af risikoen for dyrs og menneskers sundhed og for miljøet.”

Hvis der vælges nedgravning fastsætter forordningen i Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 3, at det skal sikres, at produkterne nedgraves:

”a) på en måde, så kødædende eller altædende dyr ikke kan få adgang til dem,

b) på et godkendt deponeringsanlæg eller *på et andet sted*, uden at menneskers sundhed derved bringes i fare, og under anvendelse af processer eller metoder, der ikke skader miljøet, især i form af risici for vand, luft, jord, planter og dyr eller i form af støj- eller luftgener.”

Undtagelsesreglen i artikel 19, stk. 1, litra e, håndterer således akutte situationer, hvor der ikke er kapacitet til at bortskaffe på godkendte bortskaffelsesanlæg (forbrænding og deponering) ved et udbrud af en alvorlig husdyrsygdom ved at give mulighed for at nedgrave animalske biprodukter på et andet sted end et godkendt bortskaffelsesanlæg i overensstemmelse med reglerne og kravene i gennemførelsesforordningens artikel 15, jf. Bilag VI, kapitel III, afsnit 1.

Det vurderes i det foreliggende tilfælde, hvor mink skulle slås ned som følge af en risiko for folkesundheden, og hvor der var mangel på kapacitet på forbrændingsanlæggene, at nedgravningen er omfattet af undtagelsen i biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e. Risikoen for folkesundheden hang både sammen med en større sygdomsbyrde blandt mennesker og med, at et stort virusreservoir i mink øger risikoen for, at der opstår nye virusmutationer, som vacciner ikke giver optimal beskyttelse imod.

2. Forholdet til anden EU-regulering

Det er overvejende, om anden EU-regulering vil være til hinder for nedgravning i akutte situationer efter biproduktforordningens regler på *et andet sted* end på et allerede godkendt deponeringsanlæg, herunder særligt affaldsdirektivets regler om håndtering og bortskaffelse af affald, deponeringsdirektivets regler om godkendelse af deponeringsanlæg og IE-direktivets krav om godkendelse af en række nærmere fastlagte forurenende virksomheder og anlæg, herunder deponeringsanlæg omfattet af deponeringsdirektivet. Eller om biproduktforordningen og gennemførelsesforordningens regler for bortskaffelse af animalske biprodukter, herunder på stedet i de særlige situationer, som er omfattet af biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, må anses for at udgøre et fuldt dækkende miljømæssigt regelsæt for bortskaffelse af de pågældende produkter.

Affaldsdirektivet

Affaldsdirektivet (2008/98/EF)³ fastlægger i artikel 2, stk. 2, litra c, at direktivet ikke finder anvendelse på håndtering og bortskaffelse af døde dyr, der er aflivet på anden måde end ved slagtning, herunder dyr der er aflivet med henblik på *at udrydde epizootiske sygdomme*, og som bortskaffes efter forordning 1774/2000 (nu afløst af biproduktforordningen 1069/2009).

Bortskaffelse af animalske biprodukter skal således følge biproduktforordningens regler om håndtering og bortskaffelse af disse produkter, medmindre biproduktforordningen bestemmer andet.

Biproduktforordningen indeholder regler om anvendelse af affaldsreglerne bl.a. i forbindelse med forbrænding af animalske biprodukter og indeholder i artikel 3, nr. 27, en definition på affald, som

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver.

henviser til affaldsdirektivets definition på affald i artikel 3, nr. 1. Forordningen indeholder ikke regler om anvendelse af affaldsreglerne ved nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg.

Deponeringsdirektivet

Deponeringsdirektivet⁴ med senere ændringer indeholder ingen regler om forholdet til biproduktforordningens regler om bortskaffelse af animalske biprodukter, herunder i akutte situationer ved f.eks. udbrud af alvorlige husdyrsygdomme.

Biproduktforordningen forholder sig derimod til anvendelse af deponeringsdirektivets regler ved bortskaffelse af animalske biprodukter og stiller krav om bortskaffelse af animalske biprodukter på et godkendt deponeringsanlæg eller i særlige situationer ved nedgravning på et andet sted end på et godkendt deponeringsanlæg, jf. ovenfor.

Det bemærkes, at deponeringsdirektivets definition på et deponeringsanlæg i artikel 2, litra g, er meget bred og omfatter affaldsbortskaffelsesplaner til deponering af affald på eller i jorden (dvs. under jorden), herunder interne affaldsbortskaffelsesplaner (dvs. deponeringsanlæg, hvor affaldsproducenten deponerer eget affald på produktionsstedet), og et permanent anlæg (dvs. over et år), der bruges til midlertidig opbevaring af affald. Definitionen omfatter ikke anlæg, hvor affald læses af til forbehandling inden videre transport med henblik på genanvendelse, behandling eller bortskaffelse andetsteds, og opbevaring af affald i en periode på som hovedregel under tre år forud for genanvendelse eller behandling, eller opbevaring af affald i en periode på under et år forud for bortskaffelse.

Deponeringsdirektivets regler om godkendelsespligt i artikel 7-9 vedrører anlæg omfattet af definitionen på et deponeringsanlæg, bortset fra en række anlæg, som er omhandlet i direktivets artikel 3, og som ikke er relevante i den foreliggende situation.

Det betyder, at tilladelse til nedgravning på stedet i akutte situationer efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, og gennemførelsesforordningens artikel 15, jf. Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, må skulle forstås som et godkendelsespligtigt deponeringsanlæg, **eller** et sted, som på tidspunktet for nedgravningen ikke er godkendt efter deponeringsdirektivets regler, selv om dette "andet sted" måtte være omfattet af deponeringsdirektivets godkendelsespligt.

Denne forståelse af forholdet til deponeringsdirektivet understøttes af bestemmelserne i biproduktforordningens Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, som efter deres ordlyd heller ikke stiller krav om, at nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg skal være godkendt efter biproduktforordningens eller deponeringsdirektivets regler, anden EU-regulering eller nationale regler.

Det må derfor antages, at deponeringsdirektivets regler om godkendelsespligt ikke skal finde anvendelse på nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg efter biproduktforordningens og gennemførelsesforordningens regler i de særlige situationer, som er omfattet af biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, selvom dette andet sted måtte være omfattet af deponeringsdirektivets definition på et godkendelsespligtigt deponeringsanlæg.

IE-direktivet

⁴ Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald.

IE-direktivet⁵ indeholder en godkendelsesordning for særligt forurenende virksomheder, anlæg og indretninger opført på direktivets bilag I, herunder af større deponeringsanlæg omfattet af deponeringsdirektivets definition på et deponeringsanlæg (pkt. 5.4). Omfattet af direktivets bilag 1 er endvidere en række andre affaldshåndteringsaktiviteter, der vedrører bortskaffelse af affald over større mængder (pkt. 5.1., 5.3 og 6.5). For så vidt angår sidstnævnte godkendelsespligtige aktiviteter foreligger der ikke fortolkningsbidrag til forståelse af disse i forhold til deponering, fordi nedgravning i jorden efter den almindelige forståelse af aktiviteten vil være omfattet af deponeringsdirektivets definition på et deponeringsanlæg.

IE-direktivet indeholder ingen regler om forholdet til biproduktforordningens bortskaffelsesregler, herunder i akutte situationer som omfattet af biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, ligesom biproduktforordningen heller ikke selv indeholder regler om forholdet til IE-direktivets godkendelsesregler.

I forhold til IE-direktivets regler om godkendelsespligt for deponeringsanlæg over en vis størrelse, jf. ovenfor, må biproduktforordningens undtagelsesregel i artikel 19, stk. 1, litra e, tilsvarende forstås således, at der kan gives tilladelse efter artikel 19, stk. 1, litra e, til nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg efter IE-direktivet, selvom dette andet sted måtte være omfattet af IE-direktivets godkendelsespligt.

Denne forståelse understøttes, som også angivet oven for vedr. deponeringsdirektivet, af bestemmelserne i biproduktforordningens bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, som efter deres ordlyd ikke stiller krav om, at nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg i disse særlige situationer skal være godkendt efter deponeringsdirektivet, IE-direktivet eller anden EU-regulering eller nationale regler.

Vurdering

Det er samlet set vurderingen, at biproduktforordningens regler for bortskaffelse af animalske biprodukter ved nedgravning på stedet i artikel 19, stk. 1, litra e, samt gennemførelsesforordningens regler i artikel 15, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, tilstræber at udgøre et fuldt ud dækkende regelsæt for bortskaffelse af animalske biprodukter i de helt særlige situationer, hvor et omfattende udbrud af en epizooti ville føre til en overskridelse af bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg og derfor må anses for *lex specialis* i disse tilfælde.

3. Forholdet til nationale regler

Biproduktforordningens og gennemførelsesforordningens regler om bortskaffelse af animalske biprodukter ved nedgravning på stedet i de helt særlige situationer, hvor udbrud af en omfattende epizooti vil føre til en overskridelse af bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg, må således også anses for *lex specialis* i forhold til nationale regler.

En forordning er almen gyldig, bindende i alle enkeltheder og umiddelbart gældende i hver medlemsstat, jf. TEUF artikel 288, stk. 2. I overensstemmelse hermed fastsætter gennemførelsesforordningen i artikel 37, at forordningen er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening).

I disse særlige tilfælde er det således bestemmelserne i biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, og gennemførelsesforordningens artikel 15, jf. Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, der finder anvendelse. Disse bestemmelser indeholder efter deres ordlyd ikke krav om, at nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg skal være godkendt efter gennemførelsesforordningens eller deponeringsdirektivets regler, anden EU-regulering eller nationale regler.

I lyset af gennemgangen ovenfor i punkt 1 og 2 vurderes biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen at have status som *lex specialis* i forhold til såvel anden EU-regulering som nationale regler. Herved bemærkes bl.a., at biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen regulerer den særlige situation, hvor sygdomsbekæmpelse kræver hurtig bortskaffelse af dyr, der er blevet aflivet, for at bekæmpe udbrud af en alvorlig overførbart husdyrsygdom (epizooti). Et udbrud af en epizooti ville således føre til en overskridelse af bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg, hvorfor hverken miljøbeskyttelseslovens § 11 om høringspligt eller miljøbeskyttelsesloven § 33 om godkendelsespligt ses at finde anvendelse i denne særlige situation.

Nedgravning på et andet sted end på et deponeringsanlæg godkendt efter deponeringsdirektivets regler skal som oven for nævnt foretages efter de krav til nedgravning af animalske biprodukter, der følger af gennemførelsesforordningens artikel 15, jf. Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b.

Efter disse regler kan der nedgraves på et sted, der minimerer risikoen for dyrs og menneskers sundhed og for miljøet, forudsat at stedet ligger i en afstand, der gør, at den kompetente myndighed er i stand til at styre forebyggelsen af risikoen for dyrs og menneskers sundhed og for miljøet, jf. pkt. 1, litra c.

Ved nedgravning af animalske biprodukter på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg skal det endvidere sikres, at produkterne nedgraves på et sted, uden at menneskers sundhed derved bringes i fare, og med anvendelse af processer eller metoder, der ikke skader miljøet især i form af risici for vand, luft, jord, planter og dyr eller i form af støj- eller luftgener, jf. pkt. 3, litra b.

Biproduktforordningen forudsætter dog i artikel 19, stk. 1, litra e, at den kompetente myndighed efter forordningen træffer beslutning om at tillade bortskaffelse af animalske produkter på stedet. Gennemførelsesforordningen overlader endvidere et valg for medlemsstaterne i Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1 og 3, idet der kan vælges at foretage nedgravning på et godkendt deponeringsanlæg eller et andet sted end på et godkendt deponeringsanlæg. Såfremt der vælges det andet sted, skal det sikres at kravene i pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, opfyldes.

Gennemførelsesforordningen vurderes således at forudsætte fastsættelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Fødevarestyrelsen udstedte bekendtgørelse nr. 1567 af 5. november 2020 om tilladelse til nedgravning af pelsdyr på arealer udpeget af Naturstyrelsen og efter Fødevarestyrelsens anvisninger.

Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i lov om hold af dyr, jf. lovbekendtgørelse nr. 38 af 15. januar 2020, og varetager hensyn til menneskers og dyrs sundhed, fødevarerikkerhed og produktion. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af lovens § 30, stk. 1, § 44, stk. 1, og § 67, der giver hjemmel til at fastsætte regler, der er nødvendige for anvendelsen af EU's forordninger om forhold, der er omfattet af loven.

De arealer, som henvises til i bekendtgørelsen er screenet af Miljøstyrelsen og udpeget af Naturstyrelsen. I det konkrete tilfælde er der udpeget statslige arealer.

Miljøstyrelsen oplyser, at screeningen er tilrettelagt på en sådan måde, at der kun er udpeget arealer, hvor gennemførelsesforordningens krav i bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og i pkt. 3, litra b, vurderes at være opfyldt, og således at øvrige krav efter den nationale natur- og miljølovgivning ikke vil blive berørt. Dog således at der er udstedt bekendtgørelse nr. 1569 af 6. november 2020, der fraviger tilladelseskravet i miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 og 2, for nedgravning i jorden af stoffer, materialer der kan forurene grundvandet, jorden og undergrunden, da det ellers ikke er muligt efter miljøbeskyttelseslovens regler at udpege arealer, hvor et sådan tilladelseskrav ikke skal opfyldes ved nedgravning af døde mink.

Efter bekendtgørelse nr. 1569 af 6. november 2020 kan myndigheder nedgrave pelsdyr på arealer udpeget af Naturstyrelsen efter de miljømæssige retningslinjer i Fødevarestyrelsens veterinære beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme fra januar 2019, og således at bunden af graven skal ligge over grundvandsspejlet.

Fødevarestyrelsens retningslinjer for udformning af gravene, herunder de miljømæssige, følger af Fødevarestyrelsens veterinære beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme fra januar 2019. Det forhold at beredskabsplanen henviser til artikel 19, stk. 1, litra c, og ikke artikel 19, stk. 1, litra e, vurderes ikke at have betydning, da kravene til nedgravning på stedet i gennemførelsesforordningens bilag V, kapitel III, afsnit 1, er de samme.

Samlet vurdering

Samlet set vurderer Miljøministeriet på det foreliggende grundlag, at ovennævnte danske gennemførelsesforanstaltninger opfylder biproduktforordningens og gennemførelsesforordningens krav ved nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg i de særlige situationer, som er omfattet af biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e.

Med hensyn til inddragelse af kommunerne er der rejst kritik af, at der ikke blev indgået aftaler med de berørte kommuner forinden nedgravning af minkene i overensstemmelse med Fødevarestyrelsens veterinære beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme fra januar 2019. I bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven henvises der til de *miljømæssige retningslinjer* i Fødevarestyrelsens veterinære beredskabsplan, som vurderes alene at angå drikkevandsboringer og jordforhold. Ved nedgravning på statslige arealer efter bekendtgørelsen vurderer Miljøministeriet derfor ikke, at der burde indgås aftaler med kommunerne.