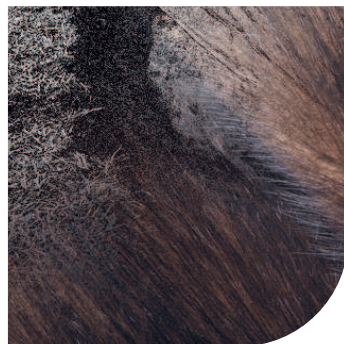




Advokatundersøgelsen om nedgravning af aflivede mink



Advokat ph.d. Pernille Aagaard Truelsen
Advokat Karen-Margrethe Schebye

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	1
AFSNIT I INDLEDNING	14
1. Indledning	14
1.1. Advokatundersøgelsens baggrund	14
1.2. Kommissorium for Advokatundersøgelse af sagen om nedgravning af aflivede mink	15
1.3. Granskningskommissionen for aflivning af mink (Minkkommissionen).....	20
2. Advokatundersøgelsens tilrettelæggelse	20
2.1. Gennemgang af relevant materiale	20
2.2. Møde med Granskningsudvalget.....	21
2.3. Identifikation af relevante myndigheder og aktører.....	22
2.4. Adgang til materiale hos relevante myndigheder og aktører	24
2.4.1. Møde med Justitsministeriet og tilrettelæggelse af søgeord og relevant periode.....	24
2.4.2. Indhentelse af materiale i fase 1	27
2.4.3. Indhentelse af materiale i fase 2.....	28
2.4.4. Drøftelse med enkelte myndigheder og aktører i forbindelse med indhentelse af materiale	30
2.4.5. Opbevaring af materiale fra de relevante myndigheder og aktører	30
2.4.6. Udleveret materiale og offentlighedsloven.....	31
2.4.7. Systematisering af modtaget materiale	34
3. Advokatundersøgelsens afgrænsning og metode	35
3.1. Afgrænsning af Advokatundersøgelsen i kommissoriet..	35
3.2. Tidsmæssig afgrænsning af Advokatundersøgelsen.....	36
3.3. Afgrænsning af Advokatundersøgelsen i forhold til Minkkommissionen	37
3.4. Advokatundersøgelsens metode	37

4.	Advokatundersøgelsens retlige karakter	38
5.	Forbuddet mod selvinkriminering og GDPR	39
5.1.	Forbuddet mod selvinkriminering.....	39
5.2.	Overvejelser om GDPR og offentliggørelse.....	40
6.	Medarbejdere, der har deltaget i Advokatundersøgelsen	43
7.	Beretningens systematik	44
AFSNIT II - BESKRIVELSE AF GÆLDENDE RET		46
1.	Indledning	46
1.1.	Afgrænsning af beskrivelsen af gældende ret	46
1.2.	Metode, retskilder og retligt hierarki.....	47
2.	Affaldslovgivningen	48
2.1.	Formål og indhold	48
2.2.	Affaldsrammedirektivets og affaldsbekendtgørelsens anvendelsesområde	49
2.3.	Animalske biprodukter, affaldsrammedirektivet og affaldsbekendtgørelsen	50
2.4.	Definition og klassifikation af affald.....	52
2.5.	Affaldshierarkiet.....	55
2.6.	Affaldsdatasystemet	55
2.7.	Krav om miljøgodkendelse af anlæg til bortskaffelse af affald	56
2.7.1.	Miljøgodkendelse af Affaldsdeponeringsanlæg	57
2.7.2.	Miljøgodkendelse af affaldsforbrændingsanlæg	59
2.8.	Sammenfattende om affaldslovgivningen.....	60
3.	Biproduktforordningen	62
3.1.	Biproduktforordningens formål og anvendelsesområde .	62
3.2.	Biproduktforordningens forhold til affaldsreglerne	63
3.3.	Biproduktforordningens forhold til miljøreglerne	65

3.4.	Den kompetente myndigheds opgaver og ansvar i biproduktforordningen.....	66
3.4.1.	Danmarks flerårige nationale kontrolplan 2017-2021	67
3.4.2.	Veterinær beredskabsplan ved udbud af alvorlige sygdomme	68
3.5.	Driftslederens opgaver og ansvar i biproduktforordningen.....	70
3.6.	Medlemsstaternes kapacitetsforpligtigelse efter biproduktforordningen.....	71
3.7.	Kategorisering af animalske biprodukter efter biproduktforordningen.....	73
3.8.	Identifikation, sporbarhed og transport af animalske biprodukter.....	73
3.9.	Godkendelse af anlæg til håndtering af animalske biprodukter i form af fjernelse af skind.....	74
3.10.	Godkendelse af anlæg til opbevaring af animalske biprodukter – ikke deponering	75
3.11.	Godkendelse af anlæg til forbrænding af animalske biprodukter.....	75
3.12.	Bortskaffelse af animalske biprodukter, kategori 2	77
3.13.	Særlige situationer og dispensationsmuligheder	77
3.13.1.	Nedgravning på stedet efter artikel 19, stk. 1, litra e	79
3.13.2.	Omfattende udbrud af epizooti og pågældende anlæg ..	83
3.13.3.	Krav om forudgående miljøgodkendelse ved nedgravning	84
3.13.4.	Miljøkrav ved nedgravning på stedet efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e.	87
3.13.5.	Dyr, der kan nedgraves på stedet.....	89
3.14.	Sammenfattende om biproduktforordningen	89
4.	Dyreholdsloven	93
4.1.	Dyreholdslovens formål og indhold.....	93
4.2.	Dyreholdslovens regler om det Centrale Husdyrbrugsregister	93

4.3.	Dyreholdslovens regler om bekæmpelse af smitsomme sygdomme og infektioner hos dyr	94
4.3.1.	Bekendtgørelse om lister over smitsomme sygdomme til lov om hold af dyr og anmeldepligt af sygdommene...	95
4.3.2.	Påbud og regler for håndtering af udbrud af sygdomme blandt husdyr	95
4.3.3.	Bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr.....	97
4.4.	Dyreholdslovens regler om animalsk affald	98
4.4.1.	Bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr	99
4.4.2.	Bekendtgørelse om straffebestemmelser for overtrædelse af biproduktforordningen.....	100
4.4.3.	Bekendtgørelse om opbevaring af døde produktionsdyr	100
4.5.	Sammenfattende om dyreholdsloven	102
5.	Retlig beskyttelse mod forurening	103
5.1.	Regler om beskyttelse mod forurening	103
5.2.	Miljøbeskyttelseslovens § 4 om placering af forurenende aktiviteter og anlæg	104
5.3.	Miljøbeskyttelseslovens § 16 og miljøaktivitetsbekendtgørelsen	105
5.4.	Forbuddet mod at forurene grundvand, jord og undergrund i miljøbeskyttelseslovens § 19.....	105
5.4.1.	Bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven.....	107
5.5.	Tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19 eller miljøgodkendelse efter § 33.....	107
5.6.	Tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven	109
5.7.	Miljøministerens call-in-beføjelse.....	111
5.8.	Retlig beskyttelse af vandkvaliteten.....	111
5.9.	Sammenfattende om retlige regler om beskyttelse mod forurening og miljømål	113
6.	Habitat-, arts- og naturbeskyttelse	115

6.1.	Formål og beskyttede naturtyper og arter.....	115
6.2.	Beskyttede naturtyper.....	115
6.3.	Registrering af beskyttede naturtyper på statslige arealer	117
6.4.	Oplysning om beskyttede naturtyper	117
6.5.	Dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3	118
6.6.	Beskyttelseslinjer for bl.a. søer og skove i naturbeskyttelsesloven	119
6.7.	Restriktioner i skovloven.....	120
6.8.	Habitatreglerne	120
6.8.1.	Miljømålsloven	121
6.8.2.	Habitatvurdering efter habitatbekendtgørelsen.....	122
6.8.3.	Naturbeskyttelsesloven beskyttelse af bilag IV-arter	124
6.9.	Sammenfattende om natur-, habitat- og artsbeskyttelse.....	125
7.	Krav ved ændret arealanvendelse	126
7.1.	Planlovens formål og anvendelsesområde.....	126
7.2.	Planlovens landzoneregler	127
7.3.	Kommuneplanen og kommuneplanens retningslinjer	128
7.4.	Lokalplanpligt.....	129
7.5.	Sammenfattende om planloven	131
8.	Miljøkonsekvensvurderinger	132
8.1.	Miljøvurderingslovens formål og anvendelsesområde	132
8.2.	VVM-myndigheden	133
8.3.	Miljøvurdering af konkrete projekter på bilag 1 og bilag 2.....	134
8.4.	Undtagelse efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1	137
8.5.	Undtagelse efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 4	139
8.5.1.	Andre former for vurdering end miljøvurdering	141

8.5.2.	Oplysninger for offentligheden.....	142
8.5.3.	Underretning af EU-Kommissionen	142
8.6.	Sammenfattende om miljøkonsekvensvurdering.....	142

AFSNIT III - FASTLÆGGELSE AF HÆNDELESFORLØBET OG

	JURIDISK VURDERING HERAF.....	144
1.	Overordnet kronologisk hændelsesforløb	144
2.	Beskrivelse af den danske minkpopulation og COVID-19-smitteudviklingen i populationen	148
2.1.	Minkpopulationen i Danmark i 2019	148
2.2.	Udviklingen af smitte blandt minkpopulationen indtil 3. november 2020	148
2.3.	Smitte blandt minkpopulationen den 4. november 2020.....	150
3.	Beskrivelse af bortskaffelseskapaciteten for aflivede mink indtil 3. november 2020	151
3.1.	Bortskaffelseskapacitet hos DAKA	151
3.2.	Kapacitetsproblemer hos DAKA inden den 3. november 2020, kl. 21.00, og undersøgelse om forbrændingskapacitet	152
4.	Beskrivelse af møde i regeringens koordinationsudvalg den 3. november 2020, kl. 21.00 - 22.00.....	174
5.	Beskrivelse af bortskaffelseskapacitet til aflivede mink efter 3. november 2020	176
5.1.	Kapacitetsbehovet efter den 3. november 2020	176
5.2.	Kapacitet hos DAKA efter 3. november 2020	178
5.3.	Beslutning om mulighed for bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning	179
5.4.	Tilvejebringelse af hjemmel til at foretage bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning.....	180
5.5.	Yderligere undersøgelser om forbrændingskapacitet efter den 3. november 2020, kl. 21.00, for smittede mink	184

5.6.	Yderligere undersøgelser om forbrændingskapacitet efter den 3. november 2020 for <u>ikke</u> -smittede mink.....	185
5.7.	Sammenfattende om bortskaffelseskapaaciteten den 4. november 2020.....	194
6.	Juridisk vurdering af beslutning om bortskaffelse af mink ved nedgravning henset til kapacitetsmangel.....	196
6.1.	Omfattende udbud af epizooti.....	197
6.2.	Overskredet bortskaffelseskapaaciteten på de pågældende anlæg.....	197
6.3.	Overskredet bortskaffelseskapaaciteten hos DAKA	198
6.4.	Overskreden bortskaffelseskapaacitet på affaldsforbrændingsanlæggene	199
6.5.	Sammenfattende vurdering af, om bortskaffelseskapaacitet for aflivede mink var overskredet den 4. november 2020	203
6.6.	Tilladelse fra den kompetente myndighed	203
6.7.	Samlet juridisk vurdering af, om betingelserne for nedgravning som følge af kapacitetsmangel er opfyldt	205
6.8.	Nedgravning på et andet sted end produktionsstedet ..	206
7.	Beskrivelse af hvilke øvrige muligheder for bortskaffelse og opbevaring af aflivede mink, der blev overvejet	207
7.1.	Øvrige muligheder for bortskaffelse og opbevaring af aflivede mink undersøgt inden 3. november 2020	207
7.2.	Øvrige mulige bortskaffelses og opbevaringsmuligheder undersøgt efter 3. november 2020	208
8.	Juridisk vurdering af øvrige bortskaffelses- og opbevaringsmuligheder	212
8.1.	Oplagrings alternativer.....	213
8.2.	Bortskaffelse ved forbrænding på anlæg for klinisk risikoaffald.....	214
8.3.	Omdannelse på biogasanlæg.....	215

8.4.	Bortskaffelse i syrebad eller ved nedsækning i havet.....	216
8.5.	Nedgravning på produktionsstedet	216
8.6.	Sammenfattende juridisk vurdering af valg af nedgravning i forhold til øvrige bortskaffelsesmuligheder	216
9.	Beskrivelse af konkrete miljømæssige undersøgelser og vurdering inden nedgravning af aflivede mink...	218
9.1.	Naturstyrelsens afsøgning af mulige arealer	219
9.2.	Miljøstyrelsens screening og risikovurdering	223
9.3.	Prøvegravninger	232
9.4.	Dispensationer og bekendtgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5	237
9.5.	Dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1	242
9.6.	Inddragelse af kommunerne i beslutningen om nedgravningsområder	248
10.	Juridisk vurdering af, om der er gennemført tilstrækkelige miljømæssige vurderinger inden nedgravning	250
10.1.	Udeladelse af miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33	250
10.2.	Udeladelse af miljøscreening og -vurdering efter miljøvurderingsloven.....	252
10.3.	Miljøstyrelsens tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5	257
10.4.	Udvælgelse, screening og risikovurdering af nedgravningsområderne.....	259
10.5.	Kommunernes involvering og udeladelse af lokalplan.....	265
11.	Beskrivelse af konkrete sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige vurderinger og undersøgelser inden nedgravning	267
11.1.	Statens Serums Instituts vurderinger inden 4. november 2020	267

11.2.	Dansk Veterinær Konsortiums vurdering af 6. november 2020	269
11.3.	Fødevarerstyrelsens SOP for nedgravningen inden nedgravning påbegyndes	271
12.	Juridisk vurdering af, om der gennemført tilstrækkelige sundhedsmæssige og veterinær Sundhedsmæssige vurderinger inden nedgravningen	273
12.1.	Placering af nedgravningsområderne	274
12.2.	Varetagelse af hensynet til dyr og menneskers sundhed	276
12.3.	Nedgravningen af såvel smittede og usmittede mink ...	278
13.	Beskrivelse af nedgravningen	279
13.1.	Beslutning om nedgravning af aflivede mink	279
13.2.	Bygherre på huller til nedgravning af aflivede mink	284
13.3.	Forsvarets Ejendomsstyrelses bistand til Fødevarerstyrelsen	285
13.4.	Påbegyndelse af nedgravning af aflivede mink	287
14.	Juridisk vurdering af nedgravning af aflivede mink	288
14.1.	Beslutningen og beslutningskompetence i forhold til nedgravningen af aflivede mink	289
14.2.	Bygherren for huller til nedgravning af mink	291
15.	Beskrivelse af midler anvendt til at sikre, at nedgravningen foregik miljømæssigt forsvarlig .	291
15.1.	Miljøstyrelsens overvågning af eventuel påvirkning af vandmiljøet	291
15.2.	Rapport fra GEUS og DTU Miljø af 4. december 2020.	296
16.	Juridisk vurdering af, om der er anvendt tilstrækkelige midler til at sikre, at nedgravningen foregik miljømæssigt forsvarligt	299
16.1.	Nedgravning påbegyndt inden endelig samlet risikovurdering fra Miljøstyrelsen	299
16.2.	Overvågning i forhold til vandmiljøet	301

17.	Beskrivelse af midler anvendt til at sikre, at nedgravningen foregik sundhedsmæssigt forsvarligt	304
17.1.	Fødevarestyrelsens nye test- og aflivningsstrategi	304
17.2.	Fødevarestyrelsens tilstedeværelse ved nedgravningen	306
17.3.	Fødevarestyrelsens opfølgende SOP for nedgravningen	309
17.4.	Fødevarestyrelsens supplerende undersøgelser om smittefare, bæreevne og gasudvikling	313
18.	Juridisk vurdering af om der er anvendt tilstrækkelige midler til at sikre nedgravningen foregik veterinær og sundhedsmæssigt forsvarligt	313
19.	Beskrivelse af miljøtilsynet og oplysninger under gravearbejdet samt reaktioner herpå	314
19.1.	Miljøstyrelsens fysiske tilsyn den 17. og 18. november 2020.....	315
19.2.	Miljøstyrelsens faktaark om miljømæssige aspekter ved nedgravning af mink.....	316
19.3.	Oplysninger om 300-meter-beskyttelseslinjen og fejl ved udførelse af gravehuller i Holstebro	317
20.	Juridisk vurdering af miljøtilsynet og oplysninger under gravearbejdet og reaktioner herpå	325
20.1.	Miljøstyrelsens miljøtilsyn og videregivelse af informationer.....	325
20.2.	Nedgravning tættere på end 300 meter fra Boutrup sø	327
21.	Beskrivelse af tilsyn i forhold til sundhed og veterinær Sundhed og oplysninger under gravearbejdet og reaktioner herpå	329
21.1.	Tilsyn med sundhed og veterinær Sundhed.....	329
21.2.	Pop-op-mink	330
21.3.	Fælles myndigheds SOP for tilsyn med nedgravningsstederne	332

22.	Juridisk vurdering af tilsynet i forhold til veterinær og sundhedslovgivningen og oplysninger under gravearbejdet og reaktioner herpå.....	334
22.1.	Tilsyn med veterinær og sundhedslovgivningen.....	334
22.2.	Håndtering af pop-op-mink	335
23.	Beskrivelse af myndigheder og personer involveret i beslutningen om bortskaffelse af mink ved nedgravning samt uenigheder	336
23.1.	Myndigheder, der blev involveret i beslutningen om nedgravning af mink	336
23.2.	Personer der har været involveret i nedgravning af aflivede mink.....	341
23.3.	Uenigheder mellem myndigheder, og hvordan de er blevet løst	342
23.3.1.	Dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1	342
23.3.2.	Afstandskrav på 300 meter til Boutrup sø.....	343
23.3.3.	Holstebro Kommune og Viborg Kommunes forhold til de statslige myndigheder	344
23.4.	Løsning af uenigheder mellem myndigheder.....	346
24.	Beskrivelse af orienteringer til Folketinget	347
24.1.	Lovforberedende og Almindelig del spørgsmål i Miljø- og Fødevareudvalget	347
24.2.	Oplysninger til Miljø- og Fødevareudvalget afgivet ved skriftlig svar på spørgsmål.....	348
24.3.	Samråd med Miljø og Fødevareudvalget.....	350
24.4.	Vurdering af oplysninger til Miljø- og Fødevareudvalget afgivet på samråd	350
24.5.	Vurdering af oplysninger til øvrige udvalg og svar på § 20 spørgsmål	351
AFSNIT IV – VUDERINGER AF, OM MYNDIGHEDER OG ENKELTPERSONER EVENTUELT HAR BEGÅET FEJL ELLER FORSØMMELSER, HERUNDER EGENTLIGT RETSSTRIDIGE FORHOLD.....		
		353

1.	Retsstridige forhold	353
2.	Grundlaget for at vurdere myndighedernes ansvar	355
2.1.	Indledning	355
2.2.	God forvaltningsskik	356
3.	Grundlaget for at vurdere enkeltpersoners ansvar	358
4.	Vurdering af, om myndighederne har begået fejl og forsømmelser ved beslutning om bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning	362
4.1.	Indledning	362
4.2.	Vurdering af myndighedernes beslutning om nedgravning af mink	362
4.3.	Vurdering af manglende erkendelse og videregivelse af oplysninger om kapacitetsproblemer	364
4.4.	Vurdering af myndighedens beslutning om nedgravning af aflivede mink i forhold til alternative muligheder	368
5.	Vurdering af, om myndighederne har begået fejl og forsømmelser ved effektueringen af myndighedens beslutning, inden nedgravningen blev påbegyndt ..	369
5.1.	Indledning	369
5.2.	Vurdering af Fødevarestyrelsens tilladelse til nedgravning efter dyreholdsloven	370
5.3.	Vurdering af Fødevarestyrelsens manglende overvejelse om nedgravningens permanente eller midlertidige karakter	372
5.4.	Vurdering af Fødevarestyrelsens overholdelse af sin egen "Veterinær beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme"	372
5.5.	Vurdering af miljøgodkendelse og Miljøstyrelsens tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelseslovens § 19	373
5.6.	Vurdering af dispensation fra miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1	374

5.7.	Vurdering af Naturstyrelsens arealudpegning og Miljøstyrelsens screening og risikovurdering	376
6.	Vurdering af effektueringen af myndighedens beslutning, efter nedgravningen blev påbegyndt....	377
6.1.	Indledning	377
6.2.	Nedgravning påbegyndt inden endelig samlet miljøvurdering forelå	377
6.3.	Miljøstyrelsens overvågning og efterfølgende undersøgelser i forhold til grundvandet	378
7.	Vurdering af myndighedernes tilsyn med nedgravningen og oplysninger under nedgravningen	379
7.1.	Indledning	379
7.2.	Afstandskrav til Boutrup Sø	379
7.3.	Pop-up-mink	380
8.	Vurdering af enkeltpersoners ansvar for de konstaterede fejl og forsømmelser	380
9.	Vurderingen af uenigheder mellem myndighederne	381
10.	Vurderingen af om der afgivet urigtige oplysninger til Folketinget	383
AFSNIT V – FORSLAG TIL HENSIGTSMÆSSIGE FORBEDRINGER AF BESLUTNINGSPROCESSER, ARBEJDSGANGE OG SAMSPIL MELLE M MYNDIGHEDER		
1.	Entydig ansvarsplacering ved samarbejder i NOST regi	385
2.	Implementering af direktiver og inkorporeringsforbuddet for forordninger	386
3.	Danmarks opfyldelse af kapacitetsforpligtigelsen efter biproduktforordningen	388

AFSNIT I INDLEDNING

1. Indledning

1.1. Advokatundersøgelsens baggrund

I forbindelse med regeringens beslutning om aflivning af alle mink i Danmark opstod der offentlig debat om regeringens og myndighedernes beslutninger og handlinger både for så vidt angår beslutningen om selve aflivningen af mink og for så vidt angår beslutningen om, at en del af de aflivede mink skulle bortskaffes ved nedgravning på Forsvarets arealer i henholdsvis Nørre Felding ved Holstebro og Kølvrå ved Karup.

I forlængelse af den offentlige debat opstod der et konkret ønske fra en række af Folketingets partier om undersøgelse af beslutninger og handlinger vedrørende bortskaffelse af de aflivede mink.

Med vedtagelsen af B 287, 2020-21, Forslag til folketingsbeslutning om ændring af forretningsorden for Folketinget, den 13. april 2021, blev der nedsat et permanent granskningsudvalg i Folketinget, som har til opgave at varetage undersøgelse af sager, der påkalder sig kritisk opmærksomhed i offentligheden eller i Folketinget.

Den første sag, som Granskningsudvalget har taget initiativ til at behandle, er sagen vedrørende håndteringen af afviklingen af mink under COVID-19-pandemien.

Ifølge forretningsordenen for Folketinget kan Granskningsudvalget ud fra en forundersøgelse af en sag indstille til Udvalget for Forretningsordenen, at en egentlig undersøgelse af sagen iværksættes. Indstillingen skal angive, hvilken nærmere form for undersøgelse der skal tages i anvendelse. En af de former for undersøgelse, der kan iværksættes på grundlag af en indstilling fra Granskningsudvalget, er en uvildig advokatundersøgelse. Kommissoriet for Advokatundersøgelsen udarbejdes af Granskningsudvalget. Ligeledes er det Granskningsudvalget, der skal udvælge den eller de undersøgende advokater, og beretningen fra undersøgelsen vil skulle afgives til Granskningsudvalget.

Granskningsudvalget indstillede den 22. april 2020 bl.a., at der blev igangsat en advokatundersøgelse af beslutningen om bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning. Granskningsudvalget udpegede den 11. maj 2021 undertegnede advokat, ph.d. Pernille Brandhøj Truelsen og advokat Karen-Margrethe Schebye til at gennemføre Advokatundersøgelsen af sagen om nedgravning af aflivede mink.

1.2. Kommissorium for Advokatundersøgelse af sagen om nedgravning af aflivede mink

Kommissorium for Advokatundersøgelsen er fastlagt af Granskningsudvalget den 22. april 2021¹ og indeholder følgende:

Kommissorium for en advokatundersøgelse af sagen om nedgravning af aflivede mink

- 1. På baggrund af offentlig debat om regeringens ageren i sagen om aflivning af alle mink i Danmark og et konkret ønske fra en række partier om en undersøgelse heraf besluttede Udvalget for Forretningsordenen på et møde den 11. november 2020 at nedsætte et underudvalg bestående af et medlem for hver folketingsgruppe repræsenteret i udvalget til nærmere at overveje formen for og indholdet af en sådan undersøgelse.*

Efter en møderække i november og december 2020 nåede underudvalget til en politisk enighed om etablering af en ny undersøgelsesform betegnet granskningskommissioner og en ny parlamentarisk ramme om iværksættelse af allerede kendte former for undersøgelser, og underudvalget indstillede til Udvalget for Forretningsordenen at afgive en beretning herom. Som

¹ Granskningsudvalget, almindelig del, bilag 9.

indstillet afgav Udvalget for Forretningsordenen den 21. december 2020 beretning nr. 3 om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring.

I beretningen noterede Udvalget for Forretningsordenen sig, at en gennemførelse af den beskrevne ordning ville forudsætte lovgivning, og opfordrede regeringen til at fremsætte lovforslag herom, således at en granskningskommission til undersøgelse af sagen vedrørende aflivning af mink vil kunne nedsættes og påbegynde sit arbejde senest i april 2021. Endvidere konstaterede udvalget, at der sideløbende hermed ville skulle gennemføres en række ændringer af Folketingets forretningsorden. Endelig noterede udvalget sig, at der blandt de partier, der var nået til politisk enighed den 10. december 2020, ligeledes var enighed om at iværksætte en undersøgelse af sagen om aflivning af mink efter principperne for en granskningskommission i overensstemmelse et kommissorium, som var optaget som bilag til beretningen.

- 2. På et møde den 13. januar 2021 besluttede Udvalget for Forretningsordenen at gennedsætte det tidligere nedsatte underudvalg til nærmere at drøfte mulighederne for at få undersøgt de forskellige aspekter af sagen om aflivning af mink, som ikke vil komme til at indgå i kommissoriet for den kommende granskningskommission.*

Efter en kort møderække besluttede det gennedsatte underudvalg den 11.

marts 2021 at tage initiativ til at iværksætte en advokatundersøgelse af den del af sagen om aflivning af mink, som vedrører bortskaffelsen af de aflivede mink ved nedgravning.

3. *Som led i advokatundersøgelsen ønskes der redegjort for gældende ret af betydning for sagen i det tidsrum, hvor forløbet med nedgravningen af aflivede mink udspandt sig, herunder for gældende regler for varetagelse af miljømæssige, sundhedsmæssige og veterinær Sundhedsmæssige hensyn og for inddragelse af faglige vurderinger på disse områder i konkrete beslutninger. Såvel dansk ret som relevant EU-regulering ønskes beskrevet.*

I forlængelse heraf ønskes en undersøgelse og redegørelse for det faktiske hændelsesforløb i forbindelse med nedgravningen.

Det ønskes herunder belyst, hvilke statslige, regionale og kommunale myndigheder og hvilke personer der var involveret i beslutningen om, at aflivede mink skulle bortskaffes ved nedgravning, og på hvilken måde, samt hvordan eventuelle uenigheder imellem myndighederne blev håndteret. Det ønskes belyst, hvilke konkrete miljømæssige, sundhedsmæssige og veterinær Sundhedsmæssige undersøgelser og vurderinger der blev gennemført og på hvilke trin af beslutningsprocessen, samt hvilke øvrige muligheder for bortskaffelse der blev overvejet, og hvorfor de blev fravalgt.

Endvidere ønskes belyst, hvordan effektiviteten af beslutningen om nedgravning forløb, herunder særlig med

hvilke midler det under arbejdet blev søgt sikret, at nedgravningen skete på en miljømæssigt, sundhedsmæssigt og veterinær-sundhedsmæssigt forsvarlig måde, og at risici blev minimeret. I samme forbindelse ønskes belyst, hvilket myndighedstilsyn der blev udført med arbejdet, og hvordan der blev fulgt op på eventuelle afgørelser, anbefalinger m.v. fra tilsynsmyndigheder. Ydermere ønskes i samme forbindelse belyst, hvordan der i øvrigt blev reageret på fremkomne oplysninger eller erfaringer under arbejdet, som kunne indikere, at nedgravningen kunne få utilsigtede miljømæssige, sundhedsmæssige eller veterinær-sundhedsmæssige konsekvenser.

Gennemgående i undersøgelsen og redegørelsen – både for så vidt angår beslutningen om nedgravning og dens effektuering – ønskes i særlig grad samspillet, inddragelse og orientering mellem forskellige myndigheder belyst.

Endelig ønskes belyst, hvorvidt der undervejs i forløbet er afgivet urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget.

Gennemgående ønskes endvidere en vurdering af, hvorvidt myndigheder eller personer har gjort sig skyldige i fejl eller forsømmelser, herunder egentligt retsstridige forhold. Dog ønskes ikke en vurdering til belysning af, om der er grundlag for at gøre ansvar gældende mod ministre.

4. *Advokatundersøgelsen skal bygge på en gennemgang af materiale i relevante departementer og myndigheder*

vedrørende de forhold og den periode, der er genstand for undersøgelsen, herunder alle sagens dokumenter, herunder journaliserede og journaliseringspligtige e-mails og sms'er.

Der kan ikke foretages afhøringer af eller indhentes udtalelser el.lign. fra implicerede embedsmænd, politipersonale eller andre. Derimod er der intet til hinder for, at der som led i tilrettelæggelsen af advokatundersøgelsen afholdes møder med de relevante myndigheder i sagsoplysende øjemed, herunder med det formål at efterspørge materiale, som ikke er journaliseret.

Hvis gennemgangen af sagen giver anledning hertil, kan redegørelsen indeholde forslag til, hvordan beslutningsprocesser, arbejdsgange, samspil mellem myndigheder m.v. hensigtsmæssigt kan forbedres af hensyn til eventuelle lignende situationer i fremtiden.

Advokatundersøgelsen bør tilrettelægges sådan, at sammenfald med genstanden for den undersøgelse, som foretages af granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink, jf. bilaget til Udvalget for Forretningsordens beretning af 21. december 2020, så vidt muligt undgås. Ved eventuelle tvivlsspørgsmål i den forbindelse opfordres den eller de undersøgende advokater til at rette henvendelse til Granskningsudvalget.

- 5. Advokatundersøgelsen skal afsluttes snarest muligt og så vidt muligt senest den 1. oktober 2021. Resultatet af undersøgelsen vil blive offentliggjort.*

1.3. Granskningskommissionen for aflivning af mink (Minkkommissionen)

Folketinget nedsatte samtidig med iværksættelsen af Advokatundersøgelsen om nedgravning af mink en granskningskommission til afdækning af grundlaget for beslutningen om at foretage aflivning af alle mink i Danmark, i daglig tale også kaldet "Minkkommissionen". Granskningsudvalget har den 23. april 2021 udpeget landsdommer Michael Kistrup (formand), professor Helle Krunke (Københavns Universitet) og advokat Ole Spiermann (Bruun & Hjejle) som medlemmer af Minkkommissionen.

Advokatundersøgelsen om nedgravning af aflivede mink skal i henhold til kommissoriet tilrettelægges sådan, at der undgås sammenfald mellem Minkkommissionens arbejde med at undersøge beslutningsprocesserne bag aflivningen af de danske mink og Advokatundersøgelsen om beslutninger og handlinger vedrørende nedgravning af de aflivede mink.

2. Advokatundersøgelsens tilrettelæggelse

2.1. Gennemgang af relevant materiale

Ifølge kommissoriet skal Advokatundersøgelsen om nedgravning af aflivede mink bygge på en gennemgang af materiale fra de relevante departementer og myndigheder vedrørende de forhold, der er genstand for undersøgelsen. Gennemgangen skal omfatte alle sagens dokumenter, herunder journaliserede og journaliseringspligtige e-mails og sms'er.

Der kan ifølge kommissoriet ikke foretages afhøringer eller indhentes udtalelser el.lign. fra implicerede embedsmænd, politipersonale eller andre. Der kan dog afholdes møder med de relevante myndigheder i sagsoplysende øjemed, herunder med det formål at efterspørge materiale, som ikke er journaliseret.

Granskningsudvalget har ved brev af 11. maj 2021 fremsat opfordring til Statsministeren og regeringen om, at disse *"bidrager til, at advokaterne inden for en for alle parter rimelig tids-horisont får stillet relevant materiale til rådighed"*.

Statsministeren svarede Granskningsudvalget ved brev af 17. maj 2021 med bekræftelse på, at *"regeringen naturligvis vil samarbejde med de pågældende advokater og i den forbindelse stille relevant materiale til rådighed inden for en rimelig tidshorison."* Endvidere henstillede Statsministeren til, at *"anmodningerne om at få adgang til relevant materiale rettes til de enkelte myndigheder"*. For så vidt angik spørgsmålet om de generelle rammer for undersøgelserne bad Statsministeren om, at der blev rettet henvendelse til Justitsministeren.

2.2. Møde med Granskningsudvalget

Granskningsudvalget inviterede umiddelbart efter udpegnin-gen af os til møde med udvalget den 21. maj 2021.

På mødet i Granskningsudvalget redegjorde vi for vores for-ståelse af kommissoriet for Advokatundersøgelsen af ned-gravning af aflivede mink, og vi redegjorde for, hvilke emner vi ikke, jf. kommissoriet, ville komme til at undersøge. Gransk-ningsudvalget havde ikke bemærkninger hertil.

Endvidere redegjorde vi for, hvordan Advokatundersøgelsen ville blive gennemført.

Vi oplyste, at Advokatundersøgelsen ville starte med, at vi identificerede relevante myndigheder og aktører, hvorfra der skulle indhentes materiale.

Vi informerede om, at vi ville indhente materiale i to faser, hvor de væsentligste myndigheder og aktører ville være omfattet af fase 1, og øvrige myndigheder og aktører samt supplerende materiale fra de væsentligste myndigheder og aktører ville være dækket af fase 2.

Derudover oplyste vi, at vi sideløbende med indhentelse af materiale ville arbejde med at beskrive gældende ret i henhold til kommissoriet.

Vi oplyste også, at vi afslutningsvist ville foretage en vurdering på baggrund af det relevante materiale og gældende ret.

Endelig redegjorde vi kort for Advokatundersøgelsens metode og negative afgrænsning i forhold til den tidsmæssige ramme for undersøgelsens genstand, jf. kommissoriet, relevant lovgivning, jf. kommissoriet, og i forhold til Minkkommissionen.

Granskningsudvalget stillede enkelte spørgsmål til vores gennemgang af vores kommende arbejde. Blandt andet blev der spurgt, om undersøgelsen også ville afdække eventuelle uenigheder mellem personer internt hos myndigheder. Hertil oplyste vi, at kommissoriet ikke omfattede afdækning af interne uenigheder hos myndigheder. Granskningsudvalget bekræftede, at kommissoriet alene omfattede uenigheder mellem myndigheder og ikke uenigheder internt hos myndigheder.

2.3. Identifikation af relevante myndigheder og aktører

Indledningsvist blev de relevante myndigheder ved aflivning af mink identificeret ved gennemgang af lovforslag nr. 77, 2020-21, om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink. Særlig en række af lovforslagets bilag indeholdt en beskrivelse af, hvorledes nedgravningen af aflivede mink var foregået, og hvilke myndigheder der havde været involveret heri.

Dernæst blev andre relevante myndigheder identificeret ved gennemgang af gældende ret. Gældende ret fastlægger, hvem der er den ansvarlige myndighed inden for relevante retsområder.

I kommissoriet for Advokatundersøgelsen er angivet, at Advokatundersøgelsen skal bygge på *"materiale i relevante departementer og myndigheder vedrørende de forhold og den periode, der er genstand for undersøgelsen"*.

I forbindelse med gennemgang af lovforslag nr. 77, 2020-21, blev vi opmærksom på, at ikke alene myndigheder, men også andre aktører, der indgik i processen med bortskaffelse af affald, kunne have oplysninger, som var væsentlige i forhold til vurderingen af, om der er begået fejl og forsømmelser hos myndigheder eller personer i forbindelse med beslutningen om at foretage bortskaffelse ved nedgravning af de aflivede mink. Særligt var spørgsmålet om vurderingen af, om der var tilstrækkelig forbrændingskapacitet i forhold til bortskaffelse af

aflivede mink, relevant at få belyst ved indhentelse af oplysninger fra 3. mand.

En vurdering af, om myndigheder og personer har begået fejl eller forsømmelser i beslutningen om at foretage bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning, krævede således efter vores vurdering også indhentelse af materiale fra andre end dem, der i snæver forstand kan betegnes myndigheder. Da kommissoriet efter vores vurdering nærmest må forstås således, at det væsentligste ikke er, hvem der indhentes materiale fra, men at der foretages en vurdering af, om der af myndigheder og personer er begået fejl eller forsømmelser, var det vores vurdering, at der også kunne indhentes materiale fra andre relevante aktører end dem, der i snæver forstand kunne betegnes som myndigheder.

Ved vores vurdering heraf indgik også, at vi havde informeret Granskningsudvalget på mødet den 21. maj 2020 om, at der også blev indhentet materiale fra affaldssektoren, vandsektoren og disses interesseorganisationer. Granskningsudvalget havde ikke bemærkninger hertil på mødet.

Endvidere har det ved vores vurdering også haft betydning, at f.eks. vognmænd og forbrændingsanlæg er bestilt af myndighederne og dermed konkret har været myndighedernes operationelle led.

Endelig har vores vurdering også helt lavpraktisk været begrundet i, at det indimellem har været nemmere at finde materialet ved de eksterne leverandører og kontraktpartnere til offentlige myndigheder end hos myndighederne selv.

Således kan vi konstatere, at meget af det materiale, vi har fået fra eksterne aktører, også er indgået i det materiale, som vi senere har fået fra myndighederne.

Identifikationen af andre aktører, der ikke er myndigheder, er foretaget på baggrund af bredere overvejelser om, hvilke aktører der kunne være berørt eller relevant for beslutningen om nedgravning af aflivede mink. I sammenhæng hermed blev også de interesseorganisationer, som de relevante aktører tilhørte, identificeret.

I forbindelse med anmodning om relevant materiale fra andre aktører end dem, der kunne betegnes som myndigheder, var vi opmærksomme på, at de hverken havde oplysningspligt eller pligt til at udlevere oplysningerne efter offentlighedsloven. En række aktører var dog underlagt offentlighedsloven, men vores anmodning om relevant materiale blev ikke formuleret som en anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven. Aktørernes aflevering af relevante materiale til brug for Advokatundersøgelsen er dermed sket på frivilligt grundlag, og ikke fordi aktøren har været forpligtet hertil.

2.4. Adgang til materiale hos relevante myndigheder og aktører

I forlængelse af identifikation af relevante myndigheder og aktører udformede vi et brev til de identificerede relevante myndigheder og aktører i fase 1 med anmodning om at få *"adgang til alt for undersøgelsen relevant materiale, som måtte bero hos myndigheden, uanset format og journalisering eller ej"*. Brevet blev i forlængelse af Statsministerens ønske om, at anmodningerne blev rettet direkte til de enkelte myndigheder, stillet direkte til de enkelte myndigheder og aktører.

2.4.1. Møde med Justitsministeriet og tilrettelæggelse af søgeord og relevant periode

Efter vi havde udsendt brev til de relevante myndigheder, herunder Justitsministeriet, modtog vi den 9. juni 2021 en henvendelse fra Justitsministeriet, hvori ministeriet oplyste, at ministeriet ville opfylde anmodningen om at få *"adgang til alt for undersøgelsen relevant materiale"* ved at foretage en søgning i Justitsministeriets departements journalsystem med anvendelse en række nærmere fastlagte søgeord (f.eks. "nedgravning" og "bortskaffelse") og inden for en nærmere fastlagt periode. Videre oplyste Justitsministeriet, at de herefter ville foretage en indledende relevansvurdering af det fremsøgte materiale, således at materiale, der må anses for åbenbart irrelevant, blev frasorteret. Desuden oplyste Justitsministeriet, at vi ville modtage en oversigt over frasorteret materiale med henblik på eventuelt at anmode om udlevering heraf. Endelig foreslog Justitsministeriet et møde med os med henblik på nærmere fastlæggelse af søgeord og den tidsmæssige afgrænsning af den periode, som blev anset for relevant.

Særligt i lyset af at henvendelsen fra Justitsministeriet fremstod som om, at Justitsministeriet fremadrettet ville være kontakt vedrørende også andre myndigheders udlevering af materiale, blev forslaget om et møde med Justitsministeriet tiltrådt. I lyset af at Advokatundersøgelsen i modsætning til tidligere undersøgelser ikke var bestilt af Justitsministeriet, men derimod af Folketingets Granskningsudvalg, havde vi særligt behov for at få klarlagt Justitsministeriets funktion i forbindelse med Advokatundersøgelsen.

Den 16. juni 2021 afholdt vi herefter et møde med Justitsministeriet. På mødet blev det aftalt, at Justitsministeriet ville bistå med at opstille rammer og modeller for, hvordan de enkelte ministerier og styrelser bedst og hurtigst kunne imødekomme vores anmodning om at få udleveret materiale. Vi betonede i den forbindelse, at vi havde undladt dette initiativ indledningsvist, eftersom det nu var Granskningsudvalget og ikke som i andre tilfælde Justitsministeriet, der var opdragsgiveren, og vi betonede, at i det omfang Justitsministeriets rammer og modeller ikke var tilstrækkelige, ville vi tage initiativer ud over disse til indhentelse af relevant materiale. Justitsministeriet var helt enige i disse betragtninger.

Det blev herefter aftalt, at Justitsministeriet ville sende en meddelelse ud til de øvrige ministerier om, at det var aftalt, at disse skulle sørge for, at departementet og styrelserne under ministerierne straks foretog en journalisering af alt relevant materiale og i øvrigt sendte såkaldte hovedsager til os i første omgang, og at der herefter ville blive fremsendt en liste med søgeord og periodeafgrænsning fra os til de relevante myndigheder, som de skulle anvende, når de skulle gå deres yderligere sager igennem. Det blev vedrørende journalisering af materiale aftalt, at alt materiale skulle journaliseres, bl.a. med henblik på at vi kunne se alle versioner af alt materiale.

I forhold til den tidsmæssige afgrænsning i forhold til søgning af relevante materiale anmodede vi om, at det omfattede perioden fra 1. juli 2020 til 31. december 2020. Baggrunden for, at vi bad om, at søgningen omfattede perioden allerede fra 1. juli 2020, var, at det efter vores foreløbige undersøgelser syntes at være omkring den 1. juli 2020, at aflivningen af mink som

led i bekæmpelse af COVID-19 begyndte, hvorefter spørgsmålet om, hvorledes de aflivede mink skulle bortskaffes, derfor kunne opstå. Årsagen til, at slutdatoen 31. december 2020 blev valgt, var, at der ultimo december 2020 blev indgået politisk aftale om, at de nedgravede aflivede mink skulle graves op og bortskaffes ved forbrænding.

I forhold til fastlæggelse af søgeord udarbejdede vi en liste, der omfattede en række relevante ord.

Inden disse nåede at blive udsendt til alle myndigheder, modtog vi imidlertid de ønskede hovedsager og sager udsøgt på baggrund af de af myndighederne selv – på samme måde som foreslået af Justitsministeriet – udvalgte ord. Materialet blev hovedsageligt fremsendt i elektronisk form (krypterede USB-sticks, krypterede harddiske og krypterede filer i krypterede mails).

Det er alene Forsvarsministeriet, der har oversendt klassificeret materiale fysisk.

En gennemgang af det først modtagne materiale (hovedsager og sager udfundet af de enkelte myndigheder på baggrund af dem selv opstillede søgeord) førte til en overvejelse om, hvorvidt det var formålstjenstligt at fremsende anmodning om yderligere generel udsøgning af materiale på baggrund af søgeord, idet dette bl.a. ville kunne føre til (gen)fremsendelse af allerede modtaget materiale.

Mængden af modtaget materiale, det faktum at indholdet heraf syntes at være tilnærmelsesvist fyldestgørende, og det faktum, at det kunne forsinke arbejdet med at fastlægge det faktiske hændelsesforløb, hvis arbejdet hermed skulle afvente resultatet af yderligere generelle udsøgninger, medførte, at der ikke blev udsendt generelle lister med søgeord til alle myndigheder.

I stedet er der som en del af fase 2 løbende ved konstatering af, at der i det fremsendte materiale var "huller", eller det fremsendte materiale gav indtryk af, at der kunne være yderligere materiale, blevet rettet henvendelse til relevante myndigheder om fremsendelse af yderligere oplysninger.

Vurderingen af, hvorvidt der konkret har været et objektivt begrundet, relevant og sagligt behov for indhentelse af yderligere oplysninger, er blevet foretaget ud fra en flerhed af kriterier, herunder:

- Hvorvidt det modtagne materiale har fremstået som fuldstændigt, hvorved skal forstås, at det på baggrund af materialet har været muligt at udarbejde en sammenhængende, kronologisk beskrivelse af begivenhedsforløbet hos de enkelte myndigheder, herunder eksempelvis gennem beskrivelse af en sammenhængende korrespondance, herunder e-mailkorrespondance.
- Hvorvidt der i materialet har været henvist til materiale, som ikke er modtaget til brug for Advokatundersøgelsen, eller på anden vis i det modtagne materiale har været indikation af, at der skulle foreligge materiale, beslutninger (såvel formelle som uformelle) eller andre relevante oplysninger, som ikke er fremgået af det modtagne materiale.
- Hvorvidt myndighedernes dispositioner, beslutninger og afgørelser er forekommet logisk og sagligt begrundede i forhold til begivenhedsforløbet forud for dispositionen, beslutningen eller afgørelsen.

På baggrund af denne vurdering er der indhentet supplerende oplysninger, i det omfang vi har vurderet, at de supplerende oplysninger kunne have betydning for Advokatundersøgelsen. Anmodninger om supplerende oplysninger har derfor typisk indeholdt en nærmere angivelse af, hvilke medarbejdere eller hvilken periode vi ønskede at se materiale fra.

De kontaktede myndigheder har stillet alt ønsket materiale til rådighed.

2.4.2. Indhentelse af materiale i fase 1

I fase 1 blev der indhentet materiale fra følgende myndigheder og aktører:

- Affalds- og Ressourceindustrien
- Beredskabsstyrelsen
- Biogas Danmark

- Dansk Affaldsforening
- Danske Vandværker
- Danva
- Den Nationale Operative Stab
- Fødevarestyrelsen
- Forsvarskommandoen
- Forsvarsministeriet
- Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse
- Justitsministeriet
- Koordinationsudvalget
- Miljøministeriet
- Miljøstyrelsen
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- Naturstyrelsen
- Rigspolitiet
- Statsministeriet
- Sundhedsministeriet
- Sundhedsstyrelsen
- Udvalget for COVID-19

Efter modtagelse af det efterspurgte materiale fra de pågældende myndigheder og forespørgsler angående yderligere oplysninger fra Den Nationale Operative Stab (NOST), Koordinationsudvalget og Udvalget for COVID-19, blev vi informeret om, at disse enheder ikke har et selvstændigt sekretariat. Det materiale, som har været efterspurgt fra disse enheder, er derfor blevet fremsendt af de myndigheder, der varetager sekretariatsfunktioner for enhederne.

2.4.3. Indhentelse af materiale i fase 2

I fase 2 blev der indhentet materiale fra følgende myndigheder og aktører:

- Aars Fjernvarme a.m.b.a.
- Affaldplus I/S
- Affaldsselskabet Vendsyssel Vest I/S
- Affaldvarme Aarhus A/S
- Arc I/S
- Argo I/S
- BOFA
- DAKA
- Energnist

- Fjernvarme Fyn
- Fjernvarme Horsens a.m.b.a.
- Frederikshavn Forsyning
- Hammel Fjernvarme a.m.b.a.
- Harald Pedersen
- Holstebro Kommune
- Kraftvarmeværk Thisted I/S
- Norfors I/S
- Maabjerg Energy Center – BioHeat&Power A/S
- Ole Pedersen A/S
- Refa I/S
- Reno-Nord I/S
- Reno-Syd I/S
- Salling Entreprenørfirma
- Sønderborg Kraftvarme A/S
- Svendborg Kraftvarme A/S
- Viborg Kommune

Med henblik på at klarlægge, om der var tilstrækkelig behandlingskapacitet på forbrændingsanlæggene, har vi indhentet miljøgodkendelse for visse forbrændingsanlæg samt forbrændingsanlæggenes registrering i forhold til at behandle animaliske biprodukter og klinisk risikoaffald.

Endvidere har vi i fase 2 som anført valgt at indhente supplerende materiale fra følgende myndigheder og aktører fra fase 1:

- Finansministeriet
- Fødevarestyrelsen
- Justitsministeriet
- Miljøstyrelsen
- Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri
- Rigspolitiet
- Skatteministeriet
- Statens Serum Institut/DKVET
- Statsministeriet
- Udenrigsministeriet

I enkelte tilfælde er myndigheder og aktører, efter at vi har indhentet materiale fra disse, af egen drift kommet med supple-

rende materiale. Det har bl.a. været i tilfælde af, at myndigheden eller aktøren havde konstateret, at der var materiale, som ved en fejl ikke tidligere var overleveret.

2.4.4. Drøftelse med enkelte myndigheder og aktører i forbindelse med indhentelse af materiale

I forlængelse af udsendelse af anmodning om indsendelse af relevant materiale har enkelte myndigheder og aktører henvendt sig telefonisk eller pr. e-mail med henblik på drøftelse af dels tilrettelæggelse af udlevering af materiale, dels spørgsmål om Advokatundersøgelsen.

Konkret har vi i forbindelse med indhentelse af materiale haft en kort drøftelse med DAKA.

DAKA oplyste således, at de ikke har et journaliseringssystem, hvorfor det relevante materiale skulle genfindes efter hukommelsen i personlige mailbokse. De fremsendte materialer er derfor kort kommenteret fra DAKA i fremsendelsesmailen.

DAKA understregede i samtalen, at DAKA er en integreret del af det veterinære beredskab, der bistår Fødevarestyrelsen i at minimere risikoen for smittespredning af husdyrsygdomme. Hos DAKA foretages der ikke afbrænding af døde dyr, men disse recirkuleres og omdannes til bl.a. fedt/biodiesel, bæredygtigt brændsel og gødning.

DAKA tilkendegav også i samtalen, at de mente, at DAKA havde kapaciteten til at håndtere de døde mink, men at de politiske og sundhedsmæssige beslutninger skabte et ekstremt accelereret behov for håndteringen af døde mink. Kravet til hastigheden af håndteringen af mink medførte en usædvanlig situation, som kom til at handle om både produktionskapacitet og logistisk kapacitet i form af containere.

Der er ikke i vores undersøgelse lagt særligt vægt på DAKAs mundtlige oplysninger.

2.4.5. Opbevaring af materiale fra de relevante myndigheder og aktører

Materialet fra de relevante myndigheder og aktører er hovedsageligt modtaget i elektronisk form, som krypterede harddiske eller USB-stik.

Kategorisering, sortering og litrering af det udleverede materiale har været overordentlig forskelligt fra myndighed til myndighed og fra aktør til aktør.

Enkelte myndigheder og aktører har også i forbindelse med udlevering af materialet valgt at supplere materialeudleveringen med en sagsfremstilling med henvisning til de relevante bilag. Vores vurderingen af betydningen af materialet er sket uden hensyntagen til en supplerende sagsfremstilling, med mindre denne har kunnet konsolideres ved andre modtagne dokumenter.

Der er ingen af de myndigheder og aktører, vi har anmodet om at modtage materiale fra, der udtrykkelig har afvist at udlevere materiale. Heller ikke blandt de aktører, som ikke retlig er forpligtet til at udlevere materiale.

Det modtagne materiale er indlæst i en lukket database på Teams, som kun de medarbejdere på vores kontorer, der har arbejdet med Advokatundersøgelsen, har haft adgang til.

2.4.6. Udleveret materiale og offentlighedsloven

I forbindelse med indhentelse af materiale rejste ARC, der er et fælleskommunalt selskab, et spørgsmål om udleveret materials status i forhold til offentlighedsloven. ARC ønskede oplyst, om udlevering af materiale til brug for Advokatundersøgelsen indebar, at det udleverede materiale i forhold til offentlighedsloven dermed mistede status som interne dokumenter. (Det følger af offentlighedsloven § 23, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter).

Det var vores vurdering, at materiale udleveret af ARC til Advokatundersøgelsen af minknedgravningen ikke mistede status som interne dokumenter, men vi oplyste også overfor ARC, at vores vurdering var behæftet med en vis usikkerhed.

Et internt dokument er ifølge offentlighedsloven § 23, stk. 1, nr. 1, et dokument, som ikke er afgivet til udenforstående. Folke-tingets ombudsmand udtaler i FOB 2013-10:

I det omfang et internt arbejdsdokument helt eller delvist afgives til udenforstående, vil dokumentet som hovedregel miste sin interne karakter og dermed være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler... Der er ikke i loven eller dens forarbejder taget stilling til, hvornår et dokument kan anses for afgivet til udenforstående. Det er dog fast antaget, at et dokument er afgivet, hvis det sendes eller på anden måde overlades til udenforstående. En sådan overladelse eller fremsendelse kan ske som almindelig post, telefax eller e-mail.²

I særlige tilfælde kan interne dokumenter, som hører under offentlighedsloven § 23, stk. 1, kræves udleveret til udenforstående. Det følger af offentlighedsloven § 23, stk. 2, at interne dokumenter ved denne form for afgivelse ikke mister deres interne karakter, hvis afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Det er ikke afklaret i praksis, om udlevering til en undersøgende ekstern advokat til brug for en advokatundersøgelse er omfattet af offentlighedsloven § 23, stk. 2.

Landsdommer Mohammed Ahsan har behandlet spørgsmålet i den juridiske teori. Mohammed Ahsan mener, at det kan diskuteres, hvorvidt interne dokumenter afgivet i forbindelse med en advokatundersøgelse mister deres interne karakter.

Mohammed Ahsan angiver på den ene side, at det taler for en konklusion om, at det interne dokument ved udlevering fra myndigheden mister sin interne karakter, at advokatundersøgelser ikke hviler på et særligt retsgrundlag, men foretages på eget initiativ af en offentlig myndighed. Der foreligger derfor

² FOB 2013-10, s.7-8.

hverken en retlig pligt eller lignende til at iværksætte undersøgelsen, ligesom der heller ikke er en pligt til at udlevere interne dokumenter til brug herfor.³

På den anden side angiver Mohammed Ahsan, at det afgørende kriterium for, hvorvidt et dokument mister sin interne karakter, ifølge de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 23, stk. 23, er, om *"vedkommende forvaltningsmyndighed ved afgivelsen, kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1"*. En myndighed forventer ikke at give afkald på beskyttelsen af de angivne interne dokumenter ved afgivelsen til en advokat med tavshedspligt. Vurderingen bunder i, at afgivelsen foretages ud fra det behov, som myndigheden har, for at få en uafhængig og upartisk undersøgelse via advokatundersøgelsen af det spørgsmål, de vil have besvaret, og at det er en forudsætning herfor, at de relevante interne dokumenter afgives til advokaten, hvis der skal gennemføres en reel og dybdegående undersøgelse. Videre påpeger Mohammed Ahsan, at det er sammenligneligt med myndighedens afgivelse af interne dokumenter til en advokat til forberedelsen af en retssag, hvor antagelsen er, at de interne dokumenter ikke vil miste deres interne karakter ved overlevering.⁴

Det er efter vores vurdering også nærliggende at inddrage, at en iværksættelse af en ikke-lovreguleret advokatundersøgelse på mange måder er sammenlignelig med en iværksættelse af en lovreguleret undersøgelse ved en undersøgelseskommission.

Det forekommer herefter mest nærliggende at antage, at interne dokumenter ikke mister deres interne karakter ved afgivelse til en advokatundersøgelse, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2.

Hvis de interne dokumenter imidlertid bliver refereret indgående i Advokatundersøgelsen, og denne bliver offentliggjort, vil dette efter vores vurdering tale for, at udleverede dokumenter på dette tidspunkt ville kunne miste deres interne karakter.

³ Offentlighedsloven med kommentarer, s. 420, Mohammed Ahsan, 2014.

⁴ Offentlighedsloven med kommentarer, s. 421, Mohammed Ahsan, 2014.

Videre er det vores vurdering, at hvis det måtte blive fastslået, at de interne dokumenter mister deres interne karakter, vil der være mulighed for at undtage de pågældende dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedsloven § 33, nr. 5. Efter offentlighedslovens § 33, stk. 5, kan *"retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets karakter er påkrævet"*.

Denne undtagelse fra aktindsigt kan begrundes med hensynet til at undgå, at f.eks. pressen sideløbende foretager en undersøgelse af de spørgsmål, advokatundersøgelsen arbejder med. Det følger derudover af punkt 13 i de specielle bemærkninger til offentlighedsloven § 33, nr. 55, at bestemmelsen kan anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde.⁵

2.4.7. Systematisering af modtaget materiale

Mængden af materiale, der er modtaget fra de relevante myndigheder og aktører, er omfattende og indeholder også i vidt omfang dubletter.

Materialet er i første omgang sorteret ud fra, hvilken myndighed eller aktør der havde udleveret materialet.

Dernæst er materialet gennemgået, og væsentlige dokumenter i forhold til spørgsmålet om nedgravning af aflivede mink er udvalgt. Udvælgelsen af de væsentligste dokumenter er sket på baggrund af, om dokumentet oplyser noget om forløbet af nedgravningen af aflivede mink, undersøgelser forud for og i forbindelse med nedgravning af aflivede mink samt beslutningsprocesser og beslutningstager i forhold til nedgravning af aflivede mink. Endvidere er også dokumenter, der har afledt betydning for, at de aflivede mink er blev nedgravet, blevet udvalgt.

De væsentligste dokumenter er dernæst indarbejdet i en tidslinje med henblik på at fastlægge forløbet samt de involverede myndigheder.

⁵ 2012/1 LSF 144 - <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201212L00144>

De dokumenter, som vi har konkluderet på baggrund af, er samlet identificeret i et appendix, der skal ses som en del af Beretningen for Advokatundersøgelsen. Endvidere har vi til brug for Advokatundersøgelsen udarbejdet yderligere appendix. Konkret har vi udarbejdet ORTO foto af nedgravningsområderne med GIS lag slået til, samt liste over spørgsmål og svar i forbindelse med Samråd og behandling af minknedgravning i Folketingets Miljø og Fødevarerudvalg og liste over redegørelser udleveret til samme eller til ordførerne for folketingets partier.

Vi har ud over at indhente materiale fra relevante myndigheder og aktører gjort brug af offentligt tilgængeligt materiale fra Danmarks Statistik og pressen med henblik på at konsolidere oplysninger om antallet af mink i Danmark og til udsøgning af de relevante reaktioner fra 3. mand, som vi i henhold til kommissoriet skal redegøre for myndighedernes reaktion på.

3. Advokatundersøgelsens afgrænsning og metode

3.1. Afgrænsning af Advokatundersøgelsen i kommissoriet

Advokatundersøgelsen skal ifølge kommissoriet omfatte en undersøgelse af og redegørelse for:

- Gældende ret, såvel EU-ret som national ret af betydning for minknedgravning i det tidsrum, hvor forløbet med minknedgravning fandt sted. Af relevante retsområder er miljø-, sundheds- og veterinærområdet.
- Det faktiske hændelsesforløb i forbindelse med minknedgravningen.
- Hvordan faglige vurderinger på miljø-, sundheds- og veterinærområdet blev inddraget i konkrete beslutninger i forbindelse med minknedgravningen.
- Hvordan effektueringen af beslutningen om nedgravning af aflivede mink forløb.
- Hvordan samspillet har været mellem de relevante myndigheder

På grundlag heraf skal der ifølge kommissoriet foretages:

- Vurdering af, om myndigheder og personer har gjort sig skyldige i fejl eller forsømmelser eller retsstridige forhold
- Vurdering af, om der er afgivet urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget

Endelig skal Advokatundersøgelsen ifølge kommissoriet også indeholde eventuelle forslag til hensigtsmæssige forbedringer af beslutningsprocesser, arbejdsgange og samspil mellem myndigheder.

3.2. Tidsmæssig afgrænsning af Advokatundersøgelsen

Tidsmæssigt er Advokatundersøgelsen på baggrund af materiale gennemgangen koncentreret om tidsrummet 1. oktober til 20. december 2020. Der er dog også sket en gennemgang af spørgsmål og svar i samråd samt i spørgsmål fra og til Miljø- og Fødevareudvalget, der er stillet og har været afholdt efter den 20. december 2020.

Baggrunden for, at den 1. oktober 2020 er valgt som starttidspunkt for Advokatundersøgelsen, er, at det på det tidspunkt blev besluttet, at mink på minkfarme, hvor der blev konstateret COVID-19 smitte, skulle aflives.

Statens Serum Institut udgav den 3. november 2020 en risikovurdering i forhold til human sundhed og COVID-19-smitte blandt mink. Vurderingen blev udarbejdet på baggrund af, at Miljø- og Fødevareministeriet havde anmodet Sundhedsministeriet om *"en risikovurdering ift. human sundhed, hvis minkavlere efter aflivning af smittede dyr eller pelsning i 2020-sæsonen, fortsætter minkproduktionen ind i 2021 som normalt."* Ifølge anmodningen fra Miljø- og Fødevareministeriet skulle vurderingen alene omfatte risikoen, men ikke forslag til mulige løsninger.

Den 4. november 2020 blev der afholdt pressemøde, hvor Statsministeren meddelte, at alle mink i Danmark skulle aflives. Endvidere oplyste Statsministeren, at der var et tilbud om tempobonus til landets minkavlere, såfremt aflivningen blev gennemført inden for 10 dage.

Baggrunden for, at den 20. december 2020 er valgt som sluttidspunkt for indhentelse af materiale til brug for Advokatundersøgelsen, er, at der den 20. december 2020 blev indgået politisk aftale om opgravning af de aflivede mink i Karup og Holstebro.⁶

3.3. Afgrænsning af Advokatundersøgelsen i forhold til Minkkommissionen

Ifølge kommissoriet skal Advokatundersøgelsen af nedgravning af de aflivede mink afgrænses i forhold til Minkkommissionens arbejde. Afgrænsningen skal tilrettelægges således, at sammenfald så vidt muligt undgås.

Den 8. juni 2021 afholdt vi et kort møde med Minkkommissionens formand via Teams.

På mødet oplyste Minkkommissionens formand, at han ikke anså, at Minkkommissionen kunne komme til at behandle spørgsmål, som Advokatundersøgelsen skulle tage sig af. Tilsvarende bekræftede vi, at vi udelukkende beskæftigede os med spørgsmålet om nedgravningen af de aflivede mink. Vi bemærkede dog, at der var et tidsmæssigt sammenfald med det forløb, der skulle dækkes af Minkkommissionens arbejde. Det tidsmæssige sammenfald skyldes, at aflivning af mink tidsmæssig er nært sammenfaldende med spørgsmålet om bortskaffelse af de aflivede mink. Videre bemærkede vi, at det muligvis skulle undersøges, om vurderingen af mulighederne for at foretage bortskaffelse af mink efter aflivning indgik i selve beslutningen om aflivningen af mink, og at vi således ville komme til at bevæge sig til kanten af Minkkommissionens kommissorium.

3.4. Advokatundersøgelsens metode

Advokatundersøgelsen er gennemført ved en gennemgang af materiale fra relevante departementer og myndigheder vedrørende de forhold og den periode, der er genstand for undersøgelsen, herunder alle sagens dokumenter, journaliserede og

⁶ Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet og Frie grønne om opgravning og bortskaffelse af mink ved Karup og Holstebro, 20 december 2020.

journaliseringspligtige e-mails og sms'er. Endvidere er der foretaget en gennemgang af materiale fra andre aktører, som, vi har vurderet, er relevante.

Advokatundersøgelsen er endvidere gennemført ved at gennemse de samråd, som Miljø- og Fødevarerudvalget har indkaldt ministeren til at deltage i vedrørende forløbet om håndteringen af aflivningen samt nedgravning af de aflivede mink. Gennemsyn af samrådene er sket på TV fra Folketinget.

Efter at gældende ret og hændelsesforløbet m.v. er fastlagt, har vi foretaget en vurdering af de spørgsmål, som kommissoriet angiver, at vi skal besvare.

Vurderingen af spørgsmålene er foretaget ved at sammenholde gældende ret med hændelsesforløbet. Vurderingen indeholder så vidt muligt en stillingtagen til de rejste spørgsmål i kommissoriet. I det omfang det modtagne materiale har været utilstrækkeligt som grundlag for at foretage en vurdering, der indeholder en konklusion, er der ikke konkluderet. Mangler i materialet, som er årsag til, at der ikke kan foretages en konklusion, er i så fald omtalt under vurderingen.

Beretningen, som er resultatet af Advokatundersøgelsen, har ikke været sendt i høring hos berørte personer eller myndigheder forud for udlevering til Granskningsudvalget.

Årsagen hertil er kommissoriets angivelse af, at der ikke kan foretages afhøringer eller indhentes udtalelser til brug for undersøgelsen. DJØF har ved brev af 28. september 2021 anmodet om kontradiktion, hvilket vi efter en kort skriftlig konferering med Granskningsudvalget via udvalgssekretær Maiken Bekk Clausen har afslået.

4. Advokatundersøgelsens retlige karakter

Advokatundersøgelsens konklusioner og juridiske vurderinger er udformet på baggrund af, hvad de involverede myndigheders og øvrige aktørers udleverede materiale har givet anledning til at konkludere. Det er således alene en juridisk vurdering på baggrund af det materiale, som vi har anmodet om og fået indsigt i, og Advokatundersøgelsen har ikke karakter af en egentlig afgørelse. Ligeledes skal det understreges, at ingen

af de involverede myndigheder eller personer har haft lejligheder til at udtale sig i forbindelse med Advokatundersøgelsen.⁷

Advokatundersøgelsen er således et kvalificeret bud på, om der på det foreliggende grundlag skal iværksættes yderligere skridt.

5. Forbuddet mod selvinkriminering og GDPR

5.1. Forbuddet mod selvinkriminering

En lang række af bestemmelserne i den miljømæssige, sundhedsmæssige og veterinær Sundhedsmæssige lovgivning er strafbelagte. Derfor har vi i forbindelse med gennemførelsen af Advokatundersøgelsen overvejet betydningen af forbuddet mod selvinkriminering.

Forbuddet mod selvinkriminering står til en vis grad i modsætning til embedsværkets pligt til at have åbenhed om fejl, som er beskrevet i "Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII". Pligten til åbenhed om fejl indebærer ifølge kodexet, at

- Embedsmænd, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, skal umiddelbart gå til sin chef med problemet, så fejlen kan blive håndteret.
- Embedsmænd må ikke kalkulere med sandsynligheden af, at en fejl ikke bliver opdaget.
- Embedsmænd må ikke prøve at dække over en fejl.
- Embedsmænd skal tage del i en kultur, hvor man lærer af fejl, så alle bliver bedre til at undgå, at fejl gentager sig.

Undersøgelsen er sket, uden at myndigheder og enkeltpersoner har haft mulighed for at udtale sig om konkrete hændelser,

⁷ I forhold til Advokatundersøgelsens retlige karakter er retsteori sparsom, om end der findes enkelte retsteoretiske artikler om emnet. Eskil Trolle, U 1991.B 365, opstiller i artiklen en række principper for Advokatundersøgelser. Jens Peter Christensen, U.1993.B 289, udtrykker i artiklen en vis skepsis i forhold til anvendelse af Advokatundersøgelser. Eskil Trolle, U.1994.B 359, præciserer, at han med artiklen plejer erhvervsmæssige interesser. Lennart Lyng Andersen, ET 2010.239, gennemgår hidtidig teori vedrørende advokatundersøgelser, og analyserer nærmere advokatundersøgelser i forbindelse med Finansiell Stabilitet.

og er foretaget på baggrund af skriftligt materiale, som har været eller burde have været journaliseret eller noteret på sagen i henhold til forvaltningsrettens grundsætninger om notatpligt. Efter forvaltningsretlige grundsætninger om notatpligt har en myndighed og den person, som tegner myndigheden, således pligt til snarest muligt at gøre notat i afgørelsessager om alle oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for en sags afgørelse, og i øvrigt om alle væsentlige sagsekspeditionsskridt. Vi har derfor konkluderet, at der ikke har været risiko for, at udleveringen af materiale – herunder mails mellem enkeltpersoner – ville kunne medføre selvinkriminering af enkeltpersoner.

Vi har derfor heller ikke oplyst myndigheder og enkeltpersoner om mulighed for at begrænse udlevering af materiale med henvisning til forbuddet mod selvinkriminering eller bedt de enkelte myndigheder om at foretage en sådan oplysning af medarbejdere hos de enkelte myndigheder.

5.2. Overvejelser om GDPR og offentliggørelse

Det er ifølge kommissoriets punkt 3 også samspillet, inddragelsen og orienteringen imellem de relevante myndigheder og personer, der fandt sted i forbindelse med beslutningen om, at aflivede mink skulle bortskaffes ved nedgravning, som ønskes belyst med Advokatundersøgelsen. Undersøgelsen er dermed en forvaltningsretlig sag, og det kan ikke lade sig gøre at imødekomme kommissoriet uden omtale af både myndighedernes interne dokumenter, e-mails, rapporter mv. og den enkeltes medarbejders medvirken.

Det fremgår af kommissoriets punkt 4, at Advokatundersøgelsen skal bygge på en gennemgang af materiale i relevante departementer og hos myndigheder vedrørende de forhold og den periode, der er genstand for undersøgelsen, herunder alle sagens dokumenter, herunder journaliserede og journaliseringspligtige e-mails og sms'er. Der kan således findes fortrolige oplysninger i det materiale, som er blevet fremsendt af myndighederne.

I kommissoriets punkt 5 er anført, at resultatet af undersøgelsen vil blive offentliggjort.

Vi har været i dialog med advokat Claus Guldager fra Andersen-Partners, som arbejder på en sideløbende advokatundersøgelse for Granskningsudvalget, om, hvilke persondataretlige krav (GDPR) han og vi ville skulle imødekomme i forbindelse med udarbejdelsen af Advokatundersøgelsen og udarbejdelsen af den skriftlige beretning herom, herunder det faktum, at denne ville blive offentliggjort, givet ovenstående juridiske ramme.

Som beskikket til at udføre Advokatundersøgelsen er vi dataansvarlige. Dette betyder, at vi som udgangspunkt skal opfylde oplysningsforpligtelsen, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 14.

Det fremgår dog af databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 5, litra b, at en dataansvarlig er undtaget fra oplysningspligten, såfremt:

meddelelse af sådanne oplysninger viser sig umulig eller vil kræve en uforholdsmæssigt stor indsats, navnlig i forbindelse med behandling til arkivformål i samfundets interesse, til videnskabelige eller historiske forskningsformål eller til statistiske formål underlagt de betingelser og garantier, der er omhandlet i artikel 89, stk. 1, eller i det omfang den forpligtelse, der er omhandlet i nærværende artikels stk. 1, sandsynligvis vil gøre det umuligt eller i alvorlig grad vil hindre opfyldelse af formålene med denne behandling. I sådanne tilfælde træffer den dataansvarlige passende foranstaltninger for at beskytte den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder samt legitime interesser, herunder ved at gøre oplysningerne offentligt tilgængelige” (vores understregning).

Af Justitsministeriets betænkning 1565/2017, side 308 ff., fremgår, at betegnelsen “en uforholdsmæssigt stor indsats” betragtes som et subjektivt begreb, hvorfor spørgsmålet om, hvorvidt oplysningspligten skal efterleves, beror på en subjektiv fremfor en objektiv vurdering.

Derudover fremgår det af “Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven med kommentarer”, 1. udgave, 2018, af Kristian Korfits Nielsen og Anders Lotterup, side 503, at udtrykket “en uforholdsmæssig stor indsats” må betyde, at den dataansvarlige selv i tilfælde, hvor opfyldelse af oplysningspligten ville være mulig, kan undlade at opfylde denne forpligtelse, såfremt det vil kræve en uforholdsmæssig stor indsats at honorere denne forpligtelse.

Vurderingen af, hvorvidt oplysningspligten bør efterleves, beror i øvrigt på en proportionalitetsvurdering, hvorefter der skal foretages en konkret afvejning af, hvilken betydning underretningen har for den registrerede overfor omfanget af den dataansvarliges arbejdsindsats i forbindelse med opfyldelse af oplysningspligten. Der lægges blandt andet vægt på følgende forhold i proportionalitetsvurderingen:

- Antallet af de registrerede.
- Hvor indgribende det er for den registrerede, at der foretages en behandling af dennes oplysninger, og hvor betydelige den registreredes interesser er.
- Hvilke konsekvenser har behandlingen af personoplysningerne for den registrerede?
- Hvilke typer af oplysninger behandles.
- Om der er tale om enkelt- eller massesagsbehandling.
- (I sidstnævnte tilfælde vil der være en større formodning om, at det vil kræve en uforholdsmæssig stor indsats at opfylde oplysningspligten.)
- Har den registrerede selv offentliggjort oplysningerne.

Til brug for Advokatundersøgelsen har vi som beskrevet modtaget et særdeles omfattende materiale, som primært indeholder almindelige personoplysninger, herunder eksempelvis navne, stillingsbetegnelser, tjenestested, e-mailadresser og initialer. Derudover behandles i minimalt omfang følsomme oplysninger om nogle af de registreredes politiske overbevisninger som medlemmer af et parti og som sådan valgt til Folketinget eller udpeget som minister eller som udnævnt af et parti til varetagelse af en offentlig stilling.

De personoplysninger, som behandles, og behandlingerne i sig selv er identiske, da de registreredes oplysninger, som behandles, gentages i de enkelte bilag, som vi har modtaget.

Vi har derfor konkluderet, at vores behandling hører ind under betegnelsen massesagsbehandling, da der er tale om behandling af mange identiske typer af personoplysninger.

Som nævnt ovenfor er de personoplysninger, som vi behandler, primært almindelige personoplysninger, hvorfor vi har vurderet, at de registrerede ikke har en nævneværdig interesse i at blive underrettet om vores behandling, og at denne interesse må vige for den uforholdsmæssigt store arbejdsindsats, vi ville blive pålagt, hvis vi havde pligt til at opfylde en oplysningspligt i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 14.

Som følge af ovenstående betragtninger har vi konkluderet, at vores arbejde med Advokatundersøgelsen er omfattet af undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 5, litra b., og vi har derfor ikke løbende oplyst de personer, hvis mails og notater vi har behandlet, at dette er sket.

Vi har ikke forholdt os til, om udleveringen af materiale til os og behandlingen heraf indebærer, at dokumenter i videre omfang end hidtil vil kunne kræves udleveret i henhold til Offentlighedsloven, udover det i Afsnit I, punkt 2.5.4 anførte.

Vi har noteret os, at Granskningsudvalget vil offentliggøre vores beretning om Advokatundersøgelsen, hvorfor vi har begrænset henvisninger til navngivne personer mest muligt.

6. Medarbejdere, der har deltaget i Advokatundersøgelsen

Hos Advokatfirmaet Energi & Miljø har følgende medarbejdere deltaget i forbindelse med Advokatundersøgelsen:

- Advokat, ph.d. Pernille Aagaard Truelsen
- Advokat Peter Nymann
- Advokatfuldmægtig Esben Aggerbeck Bierring
- Studentermedhjælp Jakob Schmidt Thorsøe
- Jette Kirstine Olsen

Hos Advokatfirmaet SJ Law har følgende medarbejdere deltaget i forbindelse med Advokatundersøgelsen:

- Advokat Karen Magrethe Schebye
- Advokatfuldmægtig Claudia Sofia Koutsonikolas vedrørende GDPR
- Advokatfuldmægtig Lasse Deenhardt Nielsen i perioden 11. maj til 16. juli 2021
- Studentermedhjælper Luca Jahn Benedetti
- Studentermedhjælper Kristoffer Thrane
- Advokatsekretær Henriette Svankjær
- Advokatsekretær Tina Rose Jacobsen

Forsidedesign Visueljura.dk og Trio Design.

7. Beretningens systematik

Beretningen er struktureret således:

- Afsnit I indeholder indledende betragtninger om Advokatundersøgelsen.
- Afsnit II indeholder en beskrivelse af gældende ret på det miljømæssige, sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige område
- Afsnit III indeholder dels en beskrivelse af det faktiske begivenhedsforløb vedrørende beslutningen om bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning, dels en beskrivelse af det faktiske begivenhedsforløb vedrørende effektueringen af beslutningen om bortskaffelse af de aflivede mink ved nedgravning. Beskrivelsen suppleres med løbende juridiske vurderinger af det faktiske begivenhedsforløb. Sluttelig er der en beskrivelse af oplysninger afgivet til Folketinget.
- Afsnit IV indeholder en samlet vurdering af, om myndighedernes beslutningen og effektivering af beslutningen om bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning er i overensstemmelse med gældende ret. Endvidere indeholder afsnittet en vurdering af, om der hos de involverede myndigheder er begået fejl og forsømmelser ved beslutningen og effektivering af beslutningen om bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning, eller sagsbehandlingen i øvrigt. I sammenhæng hermed indeholder afsnittet en vurdering af, om der på grundlag af vores konstateringer er grundlag for at indlede sager

om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd. Afslutningsvist indeholder afsnittet en vurdering af, om der i sagen er tilgået Folketinget urigtige, vildledende eller mangelfulde oplysninger.

- Afsnit V indeholder vores eventuelle anbefalinger på baggrund af gennemgangen af forløbet vedrørende bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning.

AFSNIT II - BESKRIVELSE AF GÆLDENDE RET

1. Indledning

1.1. Afgrænsning af beskrivelsen af gældende ret

Ved beskrivelse af gældende ret er der på baggrund af kommissoriet taget udgangspunkt i beskrivelsen af gældende ret på henholdsvis det miljømæssige, sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige område.

Arbejds miljøregler er udeladt i beskrivelsen af gældende ret, idet området har et meget bredt anvendelsesområde i forhold til sundhed. Hertil kommer, at nedgravningen af aflivede mink i vidt omfang er blevet udført ved hjælp af selvstændige entreprenører, og dermed er der kun meget begrænset materiale hos myndighederne om arbejdsmiljøet. Ligeledes har myndighederne haft meget begrænset rådighed over de arbejdsmiljø-mæssige forhold.

Udbudsretlige regler er udeladt i beskrivelsen af gældende ret, idet udbudsretlige regler ikke varetager hensyn på det miljømæssige, sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige område. Udbudsregler varetager derimod hensynet til konkurrence og et effektivt indre marked. Det skal dog nævnes, at miljøhensynet også kan indgå i forbindelse med udbud.

Ansættelsesretlige regler er udeladt i beskrivelsen af gældende ret, idet ansættelsesretlige regler ikke varetager hensyn på det miljømæssige, sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige område. Ansættelsesretlige regler er derimod indgået i vurderingen af, om personer har begået fejl eller forsømmelser i forbindelse med nedgravningen af aflivede mink. Der er ved vurderingen af, hvorvidt der er begået fejl og forsømmelser af enkeltpersoner i centralforvaltningen taget udgangspunkt i beskrivelsen af embedsmandens pligter i Kodex VII "Syv centrale pligter" udgivet af Finansministeriet i september 2015. De syv centrale pligter angives i Kodex VII som lovlighed, sandhed, faglighed, udvikling og samarbejde, ansvar og ledelse, åbenhed om fejl og partipolitisk neutralitet.

Almindelige forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsretlige principper og generel offentligretlig regulering som GDPR,

forvaltningsloven, miljøaktindsigtsloven og offentlighedsloven er tillige udeladt i beskrivelsen af gældende ret. Almindelig forvaltningsret og generel offentlig regulering er dog inddraget i forbindelse med vores vurdering af, om forløbet med nedgravningen af aflivede mink har været i overensstemmelse med gældende ret, og ved vurderingen af, om myndigheder eller personer har begået fejl og forsømmelser. Almindelige forvaltningsretlige regler og principper, som er indgået i vurderingen, er f.eks. undersøgelsesprincippet og høringspligten efter forvaltningsloven.

EU-traktaten og EU-retlige principper, som blandt andet er fastlagt af EU-Domstolen, er tillige udeladt i beskrivelsen af gældende ret, men er inddraget i forbindelse med vurderingen af, om forløbet med nedgravning af aflivede mink har været i overensstemmelse med gældende ret, og af om myndigheder eller personer har begået fejl og forsømmelser. Almindelige EU-retlige regler og principper, som er indgået i vurderingen, er f.eks. forrangsprincippet, inkorporeringsforbuddet i forhold til forordninger, kravet om EU-konform fortolkning i forhold til direktiver samt forsigtighedsprincippet på miljøområdet.

Endelig skal det understreges, at beskrivelsen af gældende ret på henholdsvis det miljømæssige, sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige område er afgrænset til at angå de retsregler, der er relevante for vurderingen af beslutningen og effektivering af beslutningen om bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning.

1.2. Metode, retskilder og retligt hierarki

Ved beskrivelsen af gældende ret er anvendt den retsdogmatiske metode, hvilket betyder en metode, der tager sigte på en indholdsmæssig beskrivelse af gældende ret.

I beskrivelsen af gældende ret indgår forskellige retskilder som EU-lovgivning og national lovgivning, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger og planer. Endvidere indgår lovforarbejder i form af såvel lovforslag og betænkninger som bilag fra udvalgsbehandlingen. I det omfang der er fundet retspraksis fra EU-Domstolen og danske domstole, der er relevant for vurderingen af beslutningen om nedgravning af mink, er praksis ind-

draget og beskrevet. Endvidere er administrativ praksis inddraget i et vist omfang. Retsteoretiske fremstillinger er kun inddraget i et meget begrænset omfang som retskilde.

Retskilderne indgår i et retligt hierarki alt efter den magt, der ligger bag dem.⁸ I beskrivelsen af gældende ret anvendes det retlige hierarki blandt andet til at bestemme, hvilken retskildemæssige værdi de enkelte retskilder har, og til at bestemme, hvilken regel som vinder ved regelkonflikt.

I forholdet mellem EU-ret og national ret er der ved beskrivelsen af gældende ret taget udgangspunkt i, at forordninger gælder umiddelbart i dansk ret og dermed kan skabe såvel rettigheder som pligter for borgere og myndigheder uden inkorporering. Endvidere er der ved beskrivelsen af gældende ret taget udgangspunkt i, at EU-regler skal tillægges forrang i forhold til eventuelle modstridende nationale regler.⁹ Forrangsprincippet betyder, at EU-regler, som er umiddelbart anvendelige, som f.eks. forordninger, skal tillægges forrang for national lovgivning.

I forholdet mellem EU-ret og national ret er der ved beskrivelsen af gældende ret også taget udgangspunkt i, at direktiver som udgangspunkt skal inkorporeres i dansk ret for at kunne skabe såvel rettigheder som pligter for borgere og myndigheder. Slutteligt er der taget udgangspunkt i, at der består en pligt til at fortolke nationale regler i overensstemmelse med de EU-regler, som ikke er direkte anvendelige, f.eks. direktiver.¹⁰

I forholdet mellem forskellige retsakter for EU er der taget udgangspunkt i, at der ikke er forrang mellem forordninger og direktiver eller forordninger og forordninger, men at disse må fortolkes indbyrdes.

2. **Affaldslovgivningen**

2.1. Formål og indhold

⁸ Bryde Andersen, 2002, s. 133

⁹ EU-Domstolens dom af 15. juli 1964 Flaminio Costa mod ENEL, Sag 6/64

¹⁰ EU-Domstolens dom af 10. april 1984 Von Colson og Kamann mod Nordrhein-Westfalen, sag 14/83, særligt præmis 26

I en EU-sammenhæng er affald underlagt EU-traktatens regler om samhandel, konkurrence og miljø. Endvidere er der i EU-sammenhæng udstedt en række direktiver og forordninger, der supplerer traktatens bestemmelser og regulerer affald, f.eks. affaldsrammedirektivet, IE-direktivet, deponeringsdirektivet og transportforordningen.

I en dansk sammenhæng består affaldsreglerne af en række bekendtgørelser udstedt på grundlag af hovedsageligt miljøbeskyttelsesloven, men også andre love. Bekendtgørelserne suppleres af affaldsregulativer fastsat af kommunerne for en række affaldskategorier.

På affaldsområdet findes endvidere enkelte internationale konventioner, som såvel Danmark som EU er tilsluttet, f.eks. Basel-konventionen om grænseoverskridende affaldstransport.¹¹

Affaldslovgivningen handler ikke alene om, hvordan man kommer af med affaldet, men også om affaldsforebyggelse og om, hvordan affaldet sikres mest mulig nyttiggørelse.

Affaldslovgivningen varetager derfor såvel hensynet til beskyttelse af miljø og sundhed som et konkurrenceretligt hensyn, hvorefter affald er en ressource og kan være genstand for samhandel.

2.2. Affaldsrammedirektivets og affaldsbekendtgørelsens anvendelsesområde

Affaldsrammedirektivet, som hovedsageligt er implementeret i dansk ret via affaldsbekendtgørelsen, indeholder grundreglerne for affaldsområdet. Dermed er det tilsvarende i affaldsbekendtgørelsen, at grundreglerne på affaldsområdet genfindes.

Affaldsbekendtgørelsen omfatter håndtering af affald, hvor der ikke er fastsat andre regler i anden lovgivning, jf. affaldsbekendtgørelsens § 1, stk. 1.

¹¹ Konventionen er gennemført i EU og i Danmark ved transportforordningen

2.3. Animalske biprodukter, affaldsrammedirektivet og affaldsbe-
kendtgørelsen

Affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra b, c og e, indeholder en udtrykkelig regulering af forholdet mellem biproduktforordningen og affaldsrammedirektivet:

Følgende undtages fra direktivets anvendelsesområde, for så vidt det er omfattet af anden fællesskabslovgivning:

....

b) animalske biprodukter, herunder forarbejdede produkter, der er omfattet af forordning (EF) nr. 1774/2002, undtagen dem, der er bestemt til forbrænding, deponering eller anvendelse i biogas- eller komposteringsanlæg.

c) døde dyr, der er døde på anden måde end ved slagtning, herunder dyr, der er aflivet med henblik på at udrydde epizootiske sygdomme,¹² og som bortskaffes i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1774/2002.

...

e) stoffer, der er bestemt til at blive anvendt som fodermidler som defineret i artikel 3, stk. 2, litra g), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2009, og som ikke består af eller indeholder animalske biprodukter. (vores understregning)

Ifølge affaldsrammedirektivet reguleres animalske biprodukter af affaldsrammedirektivet, når det animalske biprodukt er bestemt til forbrænding, deponering eller anvendelse i biogas- og komposteringsanlæg, jf. artikel 2, stk. 2, litra b.

¹² Epizooti er en betegnelse for en "hurtig og ukontrollabel udbredelse af en smitsom sygdom til et stort antal dyr inden for et vist område og inden for en forholdsvis kort periode, jf. Den Danske Ordbog – Moderne Dansk Sprog

Affaldsrammedirektivet finder ifølge artikel 2, stk. 1, litra c, derimod ikke anvendelse på døde dyr, som er aflivet i forbindelse med udryddelse af epizootiske sygdomme, og som bortskaffes i overensstemmelse med biproduktforordningen.

For at affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, har et selvstændigt indhold i forhold til affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra b, kan bestemmelsen kun forstås således, at bortskaffelsen af aflivede dyr i forbindelse med udryddelse af epizootisk sygdom kan ske på anden måde end som *"bestemt til forbrænding, deponering eller anvendelse i biogas og komposteringsanlæg"*. Den anden måde, som bortskaffelse af aflivede dyr i forbindelse med udryddelse af epizootiske sygdomme kan gennemføres på, skal være i overensstemmelse med biproduktforordningen.

Biproduktforordningen indeholder i artikel 19, stk. 1, litra e, bestemmelser om, at i forbindelse med epizootiske sygdomme kan bortskaffelse af aflivede dyr i særlige situationer blandt andet ske ved nedgravning eller afbrænding, jf. nærmere nedenfor under Afsnit II, punkt 3.13 om særlige dispensationsmuligheder, hvor det uddybes, hvornår aflivede dyr kan bortskaffes på anden måde end ved forbrænding og deponering.

Samlet betyder affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra b og c, at når animalske biprodukter bortskaffes ved *"forbrænding eller deponering eller anvendes i biogas og komposteringsanlæg"*, er det animalske biprodukt affald og er reguleret af affaldsrammedirektivet og de øvrige direktiver, der regulerer affald. Når aflivede dyr i forbindelse med epizootiske sygdomme bortskaffes på anden måde efter biproduktforordningen, er aflivede dyr ikke affald og dermed ikke omfattet af affaldsrammedirektivet og de øvrige direktiver, der regulerer affald.

Bestemmelserne i affaldsrammedirektivet og andre affaldsdirektiver er i modsætning til biproduktforordningen ikke umiddelbart anvendelige i dansk ret. Direktiver skal som udgangspunkt først implementeres for at være en del af gældende dansk ret. Affaldsbekendtgørelsen, som er den bekendtgørelse, der i dansk ret hovedsageligt implementerer affaldsrammedirektivet, angiver i § 1, stk. 1, at den viger, i det tilfælde der er fastsat andre regler.

Biproduktforordningen fastsætter særlige regler om bortskaffelse af aflivede dyr i forbindelse med epizootiske sygdomme, hvor affaldsbekendtgørelsen dermed viger for reglerne i biproduktforordningen. Biproduktforordningens regler om bortskaffelse af aflivede dyr i forbindelse med epizootisk sygdom omtales nedenfor under Afsnit II, punkt 3, om biproduktforordningen.

Begrebet "biprodukter" indgår også i affaldslovgivningen som begreb, men med et meget andet indhold. Biprodukt i affaldslovgivningen¹³ afgrænses negativt som værende ikke affald, men som *"stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller denne genstand"*.

Begrebet "animalske biprodukter" indgår dog tillige i affaldslovgivningen med samme indhold som i biproduktforordningen.¹⁴

2.4. Definition og klassifikation af affald

Affald er i affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 1,¹⁵ defineret som:

ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med

Definition af affald er af EU-Domstolen tillagt umiddelbar retsvirkning i alle medlemsstater og finder dermed også anvendelse på affaldsoverførelser, som sker internt i et medlemsland.¹⁶

¹³ Affaldsrammedirektivets artikel 5 og affaldsbekendtgørelsens § 2, stk. 2. Se også EU- *P.F. Kamstra Recycling BV med flere* præmis 36 og præmis 39

¹⁴ Se EU-Domstolens præmis 37 i *P.F. Kamstra Recycling BV*. Domstolen er i denne præmis er inde på biproduktforordningens artikel 13 om bortskaffelse og anvendelse af kategori 2-materiale. Domstolen fastslår i præmis 37, at materialer, der er omfattet af biproduktforordningen – selv om de to retsfor skrifter har et forskelligt indhold i begrebet "biprodukt" (som det fastslås i andre præmisser) – er materialet omfattet af affaldsreglerne

¹⁵ Samme definition som i affaldsrammedirektivet artikel 1, stk. 1, litra a. Tilsvarende er affaldsbekendtgørelsens affaldskategorier i overensstemmelse med tilsvarende definitioner og kategorier, der indgår i affaldsrammedirektivet og Det Europæiske Affaldskatalog (EAK)

¹⁶ *Erhvervsmiljøretten, 2017, s. 533 ff.*

I affaldsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 17, er farligt affald defineret som

Affald, som er opført på og markeret som farligt affald på listen over affald i bilag 2, og som udviser én eller flere af de farlige egenskaber, som er angivet i bilag 3. Som farligt affald anses endvidere affald, som udviser egenskaber, som er angivet i bilag 3.¹⁷ (vores understregning)

Ifølge affaldsbekendtgørelsens bilag 3 er en egenskab, der kan gøre affald farligt, jf. klassifikationen HP 9, følgende:

Affald, der indeholder levedygtige mikroorganismer eller disses toksiner, hvorom det vides eller kan formodes, at de fremkalder sygdom hos mennesket eller andre levende organismer” farligt affald. Videre følger det af bilag III, at ”Tildeling af HP 9 skal vurderes efter de regler, der er opstillet i referencedokumenter eller lovgivning i medlemsstaterne. (vores understregning)

I Kommissionens meddelelse ”Teknisk vejledning om klassificering af affald”¹⁸ er der udarbejdet en vejledning om klassificering af affald med de farlige egenskaber, der er angivet under affaldsrammedirektivets bilag III. Der redegøres i meddelelsen for vurderingsproceduren ift. klassificeringen af smittomt affald under kategorien farligt affald HP1-HP15 i Kommissionens meddelelse på side 108-111.

Ifølge Kommissionens meddelelse om vejledning om klassifikation af affald skal der ved vurdering af, om affaldet henhører under HP 9, vurderes ud fra affaldets evne til at skabe og

¹⁷ Sidste punkt i affaldsbekendtgørelsen har sammenhæng med, at affaldsrammedirektivet i 2018 blev ændret ved artikel 7, stk. 3, således at det er muligt for medlemslandene at have et højere niveau for farligt affald, hvis affaldet udviser en af de egenskaber, der fremgår af affaldsrammedirektivets bilag III. Affaldsrammedirektivets bilag III udgør bilag 3 til affaldsbekendtgørelsen.

¹⁸ Se klassificering af affald 'Det Europæiske Affaldskatalog' (EAK) og samt Kommissionens meddelelse 2018/C-124/01 ”Teknisk vejledning om klassificering af affald”

spredte en infektion og dets potentielle kliniske behandling. Videre henviser Kommissionen til UK-vejledningens affaldsklassifikation, hvori der angives, at hvis *"dyret er konstateret eller formodes"* at have en sygdom forårsaget af en mikroorganisme, og affaldet indeholder det levedygtige toksin, kan der stilles særlige krav. I Kommissionens meddelelse oplyses, at affald klassificeret som HP 9 i Det Europæiske Affaldskatalog er tilknyttet punkt 18.01 og 18.02 "Klinisk risikoaffald". I Kommissionens meddelelse oplyses videre, at affald klassificeret som HP 9 skal holdes adskilt fra andet affald.

Mink, som er smittet med COVID-19 eller formodes smittet, indeholder levedygtige mikroorganismer, som kan smitte mennesker og dyr, og har dermed de egenskaber, som betyder, at aflivede smittede og formodede smittede mink kan anses som farligt affald, jf. HP 9 i affaldsbekendtgørelsens bilag 3. På baggrund af Kommissionens vejledning om affaldsklassifikation må mink smittet eller formodet smittet med COVID-19 i forhold til det Europæiske Affaldskatalog anses som klinisk risikoaffald tilknyttet punkt 18.01 og 18.02.

Mink, som ikke er smittet eller ikke formodes smittet med COVID-19, udgør ikke farligt affald, når de er aflivede. Aflivede mink, som ikke er smittet eller ikke formodes smittet med COVID-19 udgør dermed ikke klinisk risikoaffald.

Ifølge affaldsbekendtgørelsens § 4 er det kommunalbestyrelsen, der har kompetencen til at fortage affaldsklassifikationen. I sager af større betydning har Miljøstyrelsen en call-in-beføjelse og kan overtage kommunalbestyrelsens beføjelse efter loven, jf. miljøbeskyttelseslovens § 82, stk. 1, og nærmere nedenfor.

Affaldsbekendtgørelsens § 55, stk.1, nr. 3, indeholder et forbud mod, at affaldsproducenter og affaldsindehaver deponerer klinisk risikoaffald. Affaldsbekendtgørelsens § 55, stk.1, nr. 3, finder kun anvendelse, hvis ikke andre regler er fastsat i anden lovgivning.

2.5. Affaldshierarkiet

Kommunalbestyrelsen skal ved affaldshåndteringen følge affaldshierarki, jf. affaldsbekendtgørelsens § 13,¹⁹ der har følgende indhold:

Følgende affaldshierarki skal tjene som en prioritetsrækkefølge for lovgivning og politikker om affaldsforebyggelse og -håndtering:

a) forebyggelse

b) forberedelse med henblik på genbrug

c) genanvendelse

d) anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse, og

e) bortskaffelse.

Affaldsforbrænding anses som anden nyttiggørelse.

Affaldsbekendtgørelsens affaldshierarki kan også fraviges, hvis der er fastsat andre regler for håndtering af affaldet. Dermed kan affaldshierarkiet fraviges, hvis der er fastsat andre regler om håndtering af animalske biprodukter i biproduktforordningen. En sådan fortolkning er også konform med affaldsrammedirektivet artikel 2, stk. 2, litra c, der angiver, at affaldsrammedirektivet ikke finder anvendelse på døde dyr aflivet i forbindelse med epizootiske sygdomme.

2.6. Affalddatasystemet

Blandt andet med henblik på at kunne spore affald er der udarbejdet et affalddatasystem. Reglerne om affalddatasystemet findes i affalddatabekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven. Bekendtgørelse om affalddatasystemet er en implementering af blandt andet affaldsrammedirektivet.

¹⁹ Bestemmelsen er en implementering af affaldsrammedirektivets artikel 4, stk. 1

Bekendtgørelsens regler om indberetning finder anvendelse på virksomheder, der har ansvar for at behandle affald, hvor dette ansvar er reguleret i miljøbeskyttelsesloven eller regler fastsat i medfør heraf, jf. affaldsdatabekendtgørelsens § 1, stk. 2.

Indberetningskravet i affaldsdatasystemet finder også anvendelse på de animalske biprodukter, der bortskaffes på forbrændingsanlæg og deponeringsanlæg.²⁰

Når aflivede dyr som følge af epizootisk sygdom bortskaffes efter biproduktforordningen på anden vis end på forbrændingsanlæg, deponeringsanlæg, komposteringsanlæg og biogasanlæg, finder affaldsdatabekendtgørelsen ikke anvendelse. En sådan fortolkning er også konform med affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2. litra c, der angiver, at affaldsrammedirektivet ikke finder anvendelse på døde dyr aflivet i forbindelse med epizootiske sygdomme.

2.7. Krav om miljøgodkendelse af anlæg til bortskaffelse af affald

Miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 og nærmere bestemt lovens § 33, stk. 1, indeholder et krav om, at *"virksomheder, anlæg eller indretninger, der er optaget på den i § 35 nævnte liste (listevirksomhed), må ikke anlægges eller påbegyndes, før der er meddelt godkendelse heraf."*

I medfør af miljøbeskyttelseslovens § 35 er udstedt godkendelsesbekendtgørelsen, der indeholder en liste over de virksomheder, anlæg eller indretning, der kræver miljøgodkendelse. Listen er medtaget som godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1, henholdsvis bilag 2. Årsagen til, at listen er delt i to bilag, er, at der stilles forskellige miljøkrav til virksomheden, afhængig af om den er optaget på bilag 1 eller på bilag 2.

Anlæg til bortskaffelse af affald ved deponering eller forbrænding udgør listepunkter ifølge godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1, punkt 5, og bilag 2, listepunkt K.

²⁰ En sådan fortolkning er i overensstemmelse med affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 1, litra b, der fastslår, at affaldsrammedirektivet og dermed affaldsreglerne finder anvendelse når animalske biprodukter bortskaffes ved forbrænding eller deponering.

Godkendelsesmyndigheden skal offentliggøre afgørelse om miljøgodkendelse, og en miljøgodkendelse kan påklages af de klageberettigede efter miljøbeskyttelsesloven.

For deponeringsanlæg og affaldsforbrændingsanlæg findes der i deponeringsbekendtgørelsen og affaldsforbrændingsbekendtgørelsen regler, som supplerer godkendelsesbekendtgørelsen. Endvidere er der i standardvilkårsbekendtgørelsen fastsat en række standardvilkår for godkendelsespligtige anlæg.

Godkendelsesbekendtgørelsen, deponeringsbekendtgørelsen og affaldsforbrændingsbekendtgørelsen indeholder bestemmelser om straf.

Anlæg til deponering af animalske biprodukter og anlæg til bortskaffelse af animalske biprodukter ved forbrænding skal dermed opfylde godkendelseskravene i henholdsvis godkendelsesbekendtgørelsen, deponeringsbekendtgørelsen og affaldsforbrændingsbekendtgørelsen. Hertil kommer, at anlæggene er underlagt særlige regler efter biproduktforordningen, som følge af den særlige karakter, animalske biprodukter har som affald, jf. nærmere nedenfor under Afsnit II, punkt 3.9.

2.7.1. Miljøgodkendelse af Affaldsdeponeringsanlæg

Regler for miljøgodkendelse af deponeringsanlæg er dels fastlagt i godkendelsesbekendtgørelsen, dels fastsat i deponeringsbekendtgørelsen.

Godkendelsesbekendtgørelsen er en implementering af dele af IE-direktivet, og deponeringsbekendtgørelsen er en implementering af affaldsdeponeringsdirektivet. Biproduktforordningen henviser i forbindelse med anlæg til deponering af animalske biprodukter til anlæg, der er godkendt efter deponeringsdirektivet, jf. biproduktforordningens artikel 3, nr. 21, og artikel 13.

Deponeringsbekendtgørelsens afgrænsning af, hvad der er et deponeringsanlæg, er snævrere end afgrænsningen af, hvilke

anlæg der skal miljøgodkendes.²¹ Et midlertidigt oplag af affald kræver en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, men godkendelse af oplaget vil ske efter godkendelsesbekendtgørelsen og ikke efter deponeringsbekendtgørelsen, der som udgangspunkt kun omfatter permanente deponeringsanlæg.

Anlæggets deponeringskapacitet og typer af affald, der skal deponeres, bestemmer, hvem der er miljøgodkendende myndighed af deponeringsanlægget, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 5. Miljøstyrelsen er godkendende myndighed i forhold til deponeringsanlæg, som modtager mere end 10 tons affald om dagen, og som har en samlet kapacitet over 25.000 tons. Miljøstyrelsen er også godkendende myndighed for underjordisk lagring af farligt affald, som har en kapacitet på mere end 50 tons, jf. godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1, punkt 5.4 og 5.6. Øvrige godkendelsespligtige deponeringsanlæg, som er medtaget på godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1 og bilag 2, skal godkendes af kommunalbestyrelsen. Øvrige godkendelsespligtige deponeringsanlæg er såvel permanente som midlertidige anlæg til behandling af både farligt og ikke farligt affald.

Ved ansøgning om miljøgodkendelse af deponeringsanlæg skal det angives, hvilke typer affald der skal behandles på deponeringsanlægget. Miljøgodkendelsen vil herefter indeholde en positivliste, der udgør en liste over affaldstyper inden for de affaldsklasser, som et deponeringsanlæg eller en deponeringsenhed er godkendt til at modtage.

Deponeringsbekendtgørelsen fastsætter i øvrigt de nærmere regler for indretning og drift af deponeringsanlæg, som er rammen for den godkendende myndigheds miljøgodkendelse og vilkårsfastsættelse. Endvidere er der i deponeringsbekendtgørelsen fastsat nærmere regler om sikkerhedsstillelse i forbindelse med deponeringsanlæg. Kravet om sikkerhedsstillelse følger af miljøbeskyttelseslovens § 39a.

²¹ I deponeringsbekendtgørelsen er et deponeringsanlæg defineret i § 3, nr. 10. Deponeringsbekendtgørelsens definition er en implementering af deponeringsanlæg i deponeringsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra g

Desuden er der i deponeringsbekendtgørelsens § 22, stk. 3, krav om særlig registrering af farligt affald. Konkret skal deponeringsanlæg i forbindelse med farligt affald foretage en registrering af den nøjagtige placering af det enkelte læs farligt affald på deponeringsenheden.

2.7.2. Miljøgodkendelse af affaldsforbrændingsanlæg

De nærmere regler for miljøgodkendelse af affaldsforbrændingsanlæg er fastsat i affaldsforbrændingsbekendtgørelsen, der er udstedt af miljøministeren i medfør af miljøbeskyttelsesloven. Affaldsforbrændingsbekendtgørelsen supplerer reglerne i godkendelsesbekendtgørelsen.

Affaldsforbrændingsbekendtgørelsen er en implementering af IE-direktivets særregler for affaldsforbrændings- og medforbrændingsanlæg, som er formuleret i kapitel IV, der suppleres af bilag VI *"Tekniske bestemmelser om affaldsforbrændingsanlæg og affaldsmedforbrændingsanlæg"*.

Affaldsforbrændingsbekendtgørelsen fastsætter de nærmere regler for indretning og drift af affaldsforbrændingsanlæg og affaldsmedforbrændingsanlæg, der forbrænder fast eller flydende affald.

Hvem der er miljøgodkendende myndighed af affaldsforbrændingsanlæg afhænger af anlæggets forbrændingskapacitet, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 5. Ifølge godkendelsesbekendtgørelsen, bilag 1, punkt 5.2, er kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor anlægget er beliggende, godkendende myndighed for anlæg, der brænder ikke farligt affald af, hvis kapaciteten er mindre end 3 tons pr. time. Hvis anlægget brænder farligt affald, er kapacitetsgrænsen 10 tons pr. dag. Anlæg som har større kapacitet for farligt og ikke farligt affald skal godkendes af Miljøstyrelsen.

Ved ansøgning om miljøgodkendelse skal det angives, om der på anlægget skal forbrændes farligt affald.

Den miljøgodkende myndighed fastsætter ved meddelelsen af miljøgodkendelsen vilkår om såvel de affaldstyper, som må behandles på anlægget, samt den nominelle kapacitet, jf. affaldsforbrændingsbekendtgørelsens § 9, stk. 1. Hvis anlægget

også er godkendt til at behandle farligt affald, skal der endvidere fastsættes vilkår for mængden af farligt affald fordelt på affaldstype med tilhørende kode fra Det Europæiske Affaldskatalog og mindste og største massestrøm af farligt affald, dets laveste og højeste brændværdi og dets største indhold af en række forurenende stoffer.

Affaldsforbrændingsbekendtgørelsens § 24 angiver, at *"klinisk risikoaffald skal tilføres ovnen uden direkte håndtering, og uden at det blandes med andet affald."*²² Miljøgodkendelsen for affaldsforbrændingsanlæg, hvorpå der behandles klinisk risikoaffald, vil typisk have forskellige vilkår om emballering af klinisk risikoaffald.

Endvidere følger det af bekendtgørelse om vejtransport af farligt gods, at klinisk risikoaffald skal være emballeret ved transport, hvorfor klinisk risikoaffald ved modtagelse på affaldsforbrændingsanlæg vil skulle være emballeret i overensstemmelse med ADR-forskrifterne.²³ ADR-forskrifternes krav til emballering af klinisk risikoaffald indeholder såvel størrelse som vægtskrav. Blandt andet må den maksimale vægt være 200 kg.

En miljøgodkendelse af et affaldsforbrændingsanlæg kan også indeholde en godkendelse af, at der på affaldsforbrændingsanlægget midlertidigt oplagres affald, som afventer forbrænding. F.eks. vilkår om, at affaldet, der afventer forbrænding, maksimalt må oplagres i 24 timer. Vilkåret kan godt være forskelligt afhængigt af affaldskategori.

2.8. Sammenfattende om affaldslovgivningen

Affaldslovgivningen varetager såvel hensynet til beskyttelse af miljø og sundhed, som et konkurrenceretlig hensyn, hvorefter affald er en ressource og kan være genstand for samhandel.

Når animalske biprodukter bortskaffes ved forbrænding og deponering samt på et biogas- og komposteringsanlæg, er de

²² Bestemmelsen i affaldsforbrændingsbekendtgørelsen er en implementering af IE-direktivets artikel 50, stk. 6. IE-direktivet henviser i artikel 3, nr. 37 til de affaldsdefinitioner, der indgår i affaldsrammedirektivet med det tilhørende Europæiske Affaldskatalog.

²³ Europæisk konvention om international transport af farligt gods ad vej" (ADR).

animalske biprodukter underlagt affaldsreguleringen, jf. affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra b. Det betyder bl.a., at forbrændings- og deponeringsanlæg, hvor det animalske biprodukt bortskaffes, skal være godkendt efter miljøbeskyttelsesloven, der implementerer deponeringsdirektivet og IE-direktivets bestemmelser i forhold til affaldsforbrændingsanlæg.

Når aflivede dyr i forbindelse med epizootisk sygdom bortskaffes efter biproduktforordningen på anden vis end ved forbrænding og deponering eller på et biogas- og komposteringsanlæg, finder affaldsreglerne ikke anvendelse, jf. affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c.

Ifølge affaldsbekendtgørelsens § 3 er det kommunalbestyrelsen, der afgør, om stof eller genstand er affald, og hvordan affaldet skal klassificeres, med mindre andre regler finder anvendelse, eller Miljøstyrelsen har anvendt sin call-in beføjelse efter miljøbeskyttelseslovens § 82, stk. 1.

Affald i form af smittede mink eller mink formodet smittet med COVID-19 udgør ifølge affaldsbekendtgørelsens bilag 3, HP 9, farligt affald. Affaldet skal ifølge Kommissionens vejledning i affaldsklassifikation klassificeres som klinisk risikoaffald under Det Europæiske Affaldskatalog.

Affald i form af mink, der ikke er smittet med COVID-19, udgør ikke farligt affald/erhvervsaffald og heller ikke klinisk risikoaffald.

Klinisk risikoaffald må kun afbrændes på affaldsforbrændingsanlæg, der er godkendt til at håndtere klinisk risikoaffald efter reglerne om godkendelse af affaldsforbrændingsanlæg. Det er ifølge affaldsforbrændingsbekendtgørelsen et vilkår ved godkendelse af affaldsforbrændingsanlæg til at håndtere klinisk risikoaffald, at det kliniske risikoaffald tilføres ovnen uden direkte håndtering, og uden at det blandes med andet affald. Derfor er der krav om, at klinisk risikoaffald skal være emballeret ved indføring i ovnen, enten i plast eller papemballage. Endvidere er der også ved transport af klinisk risikoaffald til forbrændingsanlægget fastsat krav om emballeringen, jf. ADR forskrifterne.

Affaldsdeponier skal miljøgodkendes forud for etablering. Kravet om miljøgodkendelse af affaldsdeponier gælder i forhold til deponier, som etableres såvel over som under jorden. Ligeledes gælder kravet om miljøgodkendelse i forhold til såvel midlertidige som permanente deponier. I forbindelse med godkendelse af affaldsdeponier kan godkendelsesmyndigheden, for at beskytte det omgivende miljø, fastsætte vilkår f.eks. om håndtering af perkolat og monitoring. Ligeledes er der er lovpålagte krav om sikkerhedsstillelse.

Affaldsdeponier, hvor biprodukter bortskaffes som affald, skal også miljøgodkendes. Kravet om miljøgodkendelse gælder ved deponering af animalske biprodukter såvel over som under jorden.

Dyr aflivet i forbindelse med epizootisk sygdom, som bortskaffes efter biproduktforordningen, udgør ikke affald reguleret af affaldsbekendtgørelsen, godkendelsesbekendtgørelsen eller deponeringsbekendtgørelsen.

Tilsvarende viger forbuddet i affaldsbekendtgørelsens § 55, stk. 1, nr. 3, mod at deponere klinisk risikoaffald i forhold til aflivede dyr, der bortskaffes efter biproduktforordningen på anden vis end ved forbrænding, deponering eller på biogasanlæg og komposteringsanlæg.

3. Biproduktforordningen

3.1. Biproduktforordningens formål og anvendelsesområde

Biproduktforordningen regulerer en række forhold vedrørende animalske biprodukter, herunder bortskaffelsen. Biproduktforordningen suppleres af Kommissionens gennemførelsesforordning. Biproduktforordningen indeholder de overordnede bestemmelser, mens de mere detaljerede regler findes i gennemførelsesforordningen.

Formålet med og hensynet bag biproduktforordningen er at forebygge og minimere risici for folke- og dyresundheden forårsaget af animalske biprodukter, jf. artikel 1.

Miljøhensynet er ikke nævnt i forordningens artikel 1 om forordningens formål. Miljøhensynet er dog fortsat et relevant

hensyn at iagttage i forbindelse med biproduktforordningen, hvilket kommer til udtryk i præambelens betragtning 6, hvor der henvises til, at bestemmelserne ”*bør endvidere tage hensyn til miljørisici i forbindelse med disse aktiviteter.*” Ligeledes fremhæves miljøhensynet også i præambelens betragtning 40. EU-Domstolen har også inddraget miljøhensynet i forbindelse med sager om anvendelse af biproduktforordningen.²⁴

Anvendelsesområdet for biproduktforordningen er animalske biprodukter, der er defineret i artikel 3, stk. 1, som følgende:

animalske biprodukter»: hele kroppe eller dele af dyr, animalske produkter eller andre produkter fra dyr, som ikke er bestemt til konsum, herunder oocytter, embryoner og sæd

Biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen er gældende direkte i dansk ret og kræver ingen implementering. I det retlige hierarki har biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen forrang i forhold til eventuelle danske regler. Derimod har biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen ikke forrang i forhold til direktiver og de danske regler, der gennemfører direktiverne.

3.2. Biproduktforordningens forhold til affaldsreglerne

Som omtalt ovenfor under Afsnit II, punkt 2.3, indeholder affaldsrammedirektivet særlige regler om forholdet mellem affaldsreguleringen og animalske biprodukter reguleret efter biproduktforordningen. Tilsvarende er der også i biproduktforordningen fastsat særlige regler om forholdet til affaldsreguleringen.

I betragtning nr. 17 i biproduktforordningens præambel er der henvist til, at der af hensyn til sammenhængen i fællesskabslovgivningen er foretaget en samordning af biproduktforordningens regler med fællesskabsreglerne på affaldsområdet. Endvidere er der i betragtning nr. 19 i biproduktforordningen henvist til, at animalske biprodukter, som skal deponeres, skal

²⁴ Se *ReFood*, præmis 49 angiver, at miljøhensyn skal indgå i fortolkningen af forordning. Domstolen henviser i den sammenhæng til forordningens præambel betragtning 6. Se også *P.F. Kamstra Recycling VV med flere*, præmis 57

bortskaffes på deponeringsanlæg, der er godkendt efter deponeringsdirektivet. Endelig er der i betragtning nr. 39 i biproduktforordningens præambel henvist til, at der af hensyn til miljøet bør følges de samme regler for forbrænding som dem, der gælder for affald i affaldsforbrændingsdirektivet. Affaldsforbrændingsdirektivet er nu erstattet af regler i IE-direktivet om affaldsforbrænding.

Betragtningerne nr. 17, 19 og 39 i biproduktforordningen er konkret udmøntet ved, at biproduktforordningen i artikel 3, nr. 27, definerer affald ved en henvisning til det affaldsbegreb, der er indeholdt i affaldsrammedirektivet. Tilsvarende er deponering i biproduktforordningens artikel 3, punkt 21, defineret med henvisning til affaldsdeponeringsdirektivet. Endelig indeholder bestemmelserne om godkendelse af anlæg til forbrænding af animalske biprodukter efter biproduktforordningen artikel 24, stk. 1, litra b og c, bestemmelse om, at anlæg, som er godkendt til forbrænding efter affaldsforbrændingsdirektivet, nu IE-direktivet, ikke kræver særskilt godkendelse efter biproduktforordningen.

Som tillige beskrevet ovenfor under Afsnit II, punkt 2.3, om animalske biprodukter, affaldsrammedirektivet og affaldsbekendtgørelsen følger det af affaldsrammedirektivets artikel 2, litra b og c, at

- når det animalske biprodukt er bestemt til forbrænding, deponering eller anvendelse i biogas- og komposteringsanlæg, reguleres det animalske biprodukt af affaldslovgivningen, og
- når aflivede dyr i forbindelse med epizootisk sygdom bortskaffes ifølge biproduktforordningen, er aflivede dyr ikke reguleret af affaldslovgivningen.

Affaldsrammedirektivet artikel 2, stk. 2, litra b, indebærer, at når det animalske biprodukt er bestemt til forbrænding, skal det affaldsforbrændingsanlæg, som skal forbrænde det animalske biprodukt, være miljøgodkendt til at forbrænde affald efter affaldsforbrændingsbekendtgørelsen. Affaldsforbrændingsbekendtgørelsen er en implementering af IE-direktivets særregler for affaldsforbrændings- og affaldsmedforbrændingsanlæg, som er formuleret i kapitel IV, der suppleres af

bilag VI "Tekniske bestemmelser om affaldsforbrændingsanlæg og affaldsmedforbrændingsanlæg". De primære krav for forbrænding af animalske biprodukter i IE-direktivet suppleres af de specielle regler i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen, der er begrundet i, at animalsk biprodukt har en særlige karakter som affald.

Affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra b, indebærer også, at når det animalske biprodukt er bestemt til deponering, skal deponeringsanlægget være miljøgodkendt som et affaldsdeponeringsanlæg efter godkendelsesbekendtgørelsen og deponeringsbekendtgørelse. Deponeringsbekendtgørelsen og godkendelsesbekendtgørelsen er en implementering af deponeringsdirektivets og IE-direktivets regler. De primære krav til affaldsdeponering i deponeringsdirektivet og IE-direktivet suppleres af de specielle regler i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen, der er begrundet i, at animalske biprodukter har en særlige karakter som affald.

Affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, indebærer endelig, at når dyr aflives i forbindelse med epizootisk sygdom, kan aflivede dyr bortskaffes på anden måde end ved deponering og forbrænding, når den anden måde er i overensstemmelse med biproduktforordningen. Biproduktforordningen indeholder regler om, at i forbindelse med epizootiske sygdomme kan bortskaffelse af aflivede dyr i særlige situationer blandt andet ske ved nedgravning.

3.3. Biproduktforordningens forhold til miljøreglerne

Biproduktforordningen indeholder ikke i præamblen bestemmelse om, at forordningen er søgt samordnet med reglerne på miljøområdet, men miljøhensynet indgår dog også som et af de hensyn, der skal varetages i forbindelse med biproduktforordningen i sammenhæng med hensynet til dyr og menneskers sundhed.

På miljøområdet findes der en lang række direktiver til beskyttelse mod forurening og beskyttelse af habitat, arter og natur, f.eks. IE-direktivet, vandrammedirektivet, grundvandsdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. Miljødirektiverne kan også være relevante ved bortskaffelse af animalske biprodukter og gælder ved siden af biproduktforordningen.

Der gælder ikke noget forrangsprincip mellem henholdsvis direktiver og forordninger, men alene mellem forordninger og national ret. Dermed er miljødirektiverne gældende på linje med biproduktforordningen, selvom direktiver i modsætning til forordninger som udgangspunkt skal implementeres for at være del af dansk ret.

I forholdet mellem biproduktforordningen og nationale miljøregler, der ikke er baseret på direktiver, har biproduktforordningen forrang.

3.4. Den kompetente myndigheds opgaver og ansvar i biproduktforordningen

Biproduktforordningen tillægger "den kompetente myndighed" i medlemslandene en række opgaver og kompetencer. Den kompetente myndighed er i biproduktforordningens artikel 3, nr. 10, defineret som

en medlemsstats centrale myndighed, der har til opgave at føre kontrol med, at denne forordning overholdes, eller enhver anden myndighed, som denne beføjelse måtte være overdraget til; det omfatter også den tilsvarende myndighed i et tredjeland, hvis det er relevant

Den kompetente myndighed i Danmark i forhold til biproduktforordningen er Fødevarestyrelsen. Fødevarestyrelsens sektoransvar i forhold til biproduktforordningen var i forbindelse med nedgravningen fastlagt i § 17 i delegationsbekendtgørelsen²⁵ på fødevarerområdet, hvoraf fremgår, at

På de områder, hvor Fødevarestyrelsen i denne bekendtgørelse har fået tillagt beføjelserne i gældende lovgivning, administrerer styrelsen tillige Den Europæiske Unions forordninger samt andre direkte anvendelige EU-retsakter.

²⁵Den citerede bestemmelse indgår med samme ordlyd nu som § 18 i nugældende bekendtgørelse om delegation på fødevarerområdet.

Endvidere indeholder Danmarks flerårige nationale kontrolplan 2017-2021 (i det følgende omtalt som Kontrolplanen) nærmere bestemmelser om, hvordan reglerne i bl.a. biproduktforordningen skal administreres af den kompetente myndighed. Kontrolplanen er udarbejdet i overensstemmelse med Kontrolforordningens afsnit 5, art. 41-44.

3.4.1. Danmarks flerårige nationale kontrolplan 2017-2021

Kontrolplanen beskriver overordnet kontrolmyndighederne, de forskellige planer, kontrakter og kvalitetsstyringssystemer.

Ifølge Kontrolplanens punkt 7 om beredskabsplaner og gensidig information er det Fødevarestyrelsen, som har sektoransvaret for håndteringen af krisesituationer i forbindelse med dyre- eller fødevarerborne sygdomme, forekomst af foderstof- og fødevarerforurening og andre risici for mennesker og dyrs sundhed relateret hertil.

I Kontrolplanen beskrives det, at Fødevarestyrelsen for at leve op til dels kravet i kontrolforordningens kapitel II, artikel 4, litra f, dels beredskabslovens § 24, har udarbejdet beredskabsplaner. Det beskrives videre, at Fødevarestyrelsen indgår i krisestyringssystemet på nationalt niveau, gennem den Nationale Operative Stab (NOST), på regionalt niveau i de 12 regionale beredskabsstabe (LBS) samt i indsatsledelsen på et givent ulykkessted, f.eks. med nedslagtning af en besætning i forbindelse med bekæmpelse af husdyrsygdomme.

I Kontrolplanen er også en beskrivelse af Fødevarerberedskabsenhedens opgaver, og det angives, at *"Formålet med Fødevarerberedskabsenhedens centrale placering ved håndtering af krisesituationer er at opnå en entydig ansvarsplacering, enkle kommandoveje samt en koordineret, effektiv og hurtig opgavevaretagelse."*

Videre oplyses det i Kontrolplanen, at der *"er udarbejdet beredskabsplaner for alle betydningsfulde husdyrsygdomme, og de revideres løbende, samt i forbindelse med sygdomsudbrud og efter afholdelse af beredskabsøvelser. Der skal minimum afholdes 2 landsdækkende beredskabsøvelser i løbet af 5 år, men det tilstræbes, at der årligt afholdes øvelser."*

3.4.2. Veterinær beredskabsplan ved udbud af alvorlige sygdomme

Fødevarestyrelsen har udarbejdet "Veterinær beredskabsplan ved udbrud af alvorlige sygdomme", januar 2019. I november 2020 er der udarbejdet et anneks til beredskabsplanen.

Beredskabsplanen dækker en række specifikke veterinære sygdomme, der ifølge EU-lovgivning skal udarbejdes beredskabsplan for. COVID-19 er ikke blandt de sygdomme, der ifølge EU-lovgivning skal udarbejdes beredskabsplan for. Beredskabsplanen oplyser dog, at den også kan anvendes til nye sygdomme (emerging diseases).

Beredskabsplanen indeholder følgende emner:

- Kriseorganisering
- Informationsflow
- Konstatering og erklæring af udbrud
- Bekæmpelsesstrategi
- Stand still
- Zoner
- Flytterestriktioner uden for zoner
- Taksering
- Aflivning
- Bortskaffelse af aflivede dyr
- Rengøring og desinfektion
- Kontaktbesætninger
- Epidemiologisk udregning
- Nødvaccination
- Forebyggende aflivninger
- Beredskabskasser og skilte
- Ekspertgruppe
- Finansielle forhold
- Generhvervelse af fri status
- Samarbejdsaftaler
- Diagnostiske laboratorier

Vedrørende zoner er det oplyst i beredskabsplanens kapitel 6, at der kan oprettes følgende zoner:

- Kontrolzoner: Midlertidige zoner, der kan oprettes omkring mistænkte husdyrbrug
- Beskyttelseszoner: Oprettede ved udbrud
- Overvågningszoner: Oprettede ved udbrud

Zonegrænser fastlægges ifølge beredskabsplanen af det centrale krisecenter i Fødevarestyrelsens Geografiske Informations System (GIS). Zonerne er dermed geografisk defineret, hvilket ifølge beredskabsplanen gør det muligt at anvende zonekort. Ændringer i den geografiske afgrænsning af zoner skal foretages af det centrale krisecenter.

Det fremgår endvidere af beredskabsplanen, at Fødevarestyrelsen kan indføre regler for erhvervsmæssig kørsel til og fra husdyrbrug indenfor zonerne.

Vedrørende bortskaffelse af aflivede dyr indeholder beredskabsplanen i kapitel 10 henvisninger til de gældende EU-forordninger og direktiver. Biproduktforordningens regler om bortskaffelse af aflivede dyr omtales nedenfor.

I beredskabsplanen er der på side 56 et særligt afsnit om bortskaffelse af aflivede dyr ved nedgravning. Ifølge beredskabsplanen kan det kun ske under helt særlige forhold efter biproduktforordningens artikel 19, litra c. Videre bemærkes det i forbindelse med nedgravning, at *"nedgravning af aflivede dyr kræver en aftale med kommunerne"*. Videre følger det af beredskabsplanen, at *"Hver Veterinærenhed skal have en aftale med kommunerne om forhold vedrørende nedgravning af dyr"*. I forhold til natur og miljø i forbindelse med nedgravning bemærkes i beredskabsplanen, at drikkevandsboringer og jordforhold er vigtige forhold, der skal tages stilling til i forbindelse med udpegning af egnet placering af en grav. Konkret anbefales det, at der ved nedgravning anvendes en rende med en bredde på ca. 3 m og en dybde på 2,5 m, og at dyrene placeres i et lag, og at der dækkes med minimum 1,3 m jord.

Når det i beredskabsplanen forudsættes, at der indgås en *"aftale med kommunerne"* forud for nedgravning af dyr, må det bero på, at der forudsættes at foreligge en nødretlig situation eller særlig situation, idet der ellers skulle have stået *"tilladelse fra kommunen"*. Nedgravning af dyr i en normal situation vil aktualisere miljøbeskyttelseslovens regler – herunder lovens § 19 og § 33 – hvorefter der enten skal gives en tilladelse eller en miljøgodkendelse fra kommunen, jf. nedenfor i Afsnit II, punkt 5.5. Kommunen har ikke i gældende lovgivning kompetence til at aftale, at nedgravning af aflivede dyr kan finde sted

uden tilladelse, medmindre der ikke kræves en tilladelse efter lovgivningen.

Anneks, november 2020 til Veterinær Beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme, indeholder en række bilag og skemaer til beredskabsplanen. Anneks, november 2020, er udarbejdet som et generisk Anneks til beredskabsplanen og angiver ikke, at Annekset er udarbejdet som følge af COVID-19 i danske pelsdyrhold.

I forhold til bortskaffelse af aflivede dyr er der blandt andet oplyst i Anneks under SOP (Standard Operating Procedure) for opstilling og drift af aflivningsindsats, at det er Fødevarestyrelsen, der beslutter, hvilken aflivnings- og bortskaffelsesmetode der skal anvendes ved indsatsen, og der rekvirerer Beredskabsstyrelsen og DAKA.

Beredskabsplanen 2019 indeholder ingen særlige regler om opbevaring af aflivede dyr, inden de bringes til DAKA.

3.5. Driftslederens opgaver og ansvar i biproduktforordningen

Biproduktforordningen pålægger driftslederen en række forpligtigelser. Driftslederen er i biproduktforordningens artikel 3, nr. 11, defineret som følgende:

Driftsleder«: den fysiske eller juridiske person, som har den faktiske kontrol med et animalsk biprodukt eller et afledt produkt, herunder transportører, forhandlere og brugere

Driftslederen er således den fysiske eller juridiske person, der til enhver tid har den faktiske kontrol med det animalske biprodukt. Når den faktiske kontrol med det animalske biprodukt skifter fysisk eller juridisk person, skifter driftslederansvaret efter biproduktforordningen også.

Ifølge biproduktforordningens artikel 4, stk. 1 og 2, skal driftslederen i startpunktet i fremstillingskæden sikre, at de virksomheder, der er under dennes kontrol, overholder biproduktforordningens regler i alle led i kæden af "indsamling, transport og bortskaffelse".

Når en anden end driftslederen i startpunktet overtager kontrollen med det animalske biprodukt, overtager den, der overtager det animalske biprodukt, driftslederansvaret i forhold til biproduktforordningen.

Medlemsstaterne har pligt til at overvåge og verificere, at de relevante krav i biproduktforordningen opfyldes af driftsledere i hele kæden, jf. artikel 4, stk. 3.

Ifølge biproduktforordningens artikel 23 skal driftsledere i hele kæden af frembringelse, transport, håndtering, lagring og bortskaffelse af animalske biprodukter underrette og registrere sig hos den kompetente myndighed. Registreringen og underretningen skal omfatte kategorien af biprodukter og karakteren af aktiviteter.

I gennemførselsforordningens artikel 20, jf. bilag IX, kapitel IV, er der fastsat de nærmere krav, som den registrerede driftsleder skal opfylde. Blandt andet er der fastsat krav om, at driftslederen skal føre fortegnelser over de animalske biprodukter, som til enhver tid skal være tilgængelig for den kompetente myndighed, at driftsstederne skal rengøres og desinficeres effektivt, og at driftslederen skal oplagre animalske biprodukter, så det hindrer kontaminering og er hygiejnemæssigt forsvarligt. Endvidere angives det, at transportøren skal *"kunne forelægge oplysninger til identifikation af deres køretøjer, som gør det muligt at kontrollere brugen af disse køretøjer til transport af animalske biprodukter"*.

I Danmark administreres registrering efter biproduktforordningen af Fødevarestyrelsen.

3.6. Medlemsstaternes kapacitetsforpligtigelse efter biproduktforordningen

Medlemsstaterne har efter biproduktforordningens artikel 4, stk. 4, en kapacitetsforpligtigelse. Blandt andet skal medlemsstaterne sørge for, at der er etableret et system på deres område, der sikrer, at animalske biprodukter kan bortskaffes i overensstemmelse med forordningen.

Indholdet af medlemsstaternes kapacitetsforpligtigelse i biproduktforordningens artikel 4, stk. 4, er ikke fastlagt i forordningen, andet end med henvisning til at bortskaffelse skal kunne ske i overensstemmelse med forordningen.

Betragtning nr. 20 til forordningen angiver dog i forhold til medlemsstaternes kapacitetsforpligtigelse, at omfanget af indsamlings- og bortskaffelsessystemet bør tage hensyn til den faktiske mængde animalske biprodukter, der fremkommer i den givne medlemsstat. Endvidere henvises der i betragtning nr. 20 til, at medlemsstaternes kapacitetsforpligtigelse ud fra forsigtighedsprincippet også bør afspejle *"behovet for øget bortskaffelseskapacitet i tilfælde af store udbrud af overførbare sygdomme eller i tilfælde af midlertidige tekniske svigt på eksisterende bortskaffelsesfaciliteter."*

Medlemsstaternes kapacitetsforpligtigelse efter biproduktforordningens artikel 4, stk. 3, skal dermed forudsætningsvis ikke dække alle situationer. Hvis medlemsstaternes kapacitetsforpligtigelse skulle omfatte alle situationer, ville bestemmelse om særlige situationer i biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, være overflødig. Til sammenligning skal nævnes, at på affaldsområdet har EU-Domstolen i *Walloninen-sagen* fastslået, at medlemsstaternes kapacitetsforpligtigelse er forskellig, afhængig af om der er tale om farligt eller ikke farligt affald.

Danmark har opfyldt kapacitetsforpligtigelsen efter biproduktforordningens artikel 4, stk. 4, ved Rammeaftalen mellem DAKA Denmark A/S og Fødevarestyrelsen.

Rammeaftalen er omtalt i beredskabsplanen, side 86, og omfatter dels *"Rammeaftale mellem DAKA Denmark A/S og Fødevarestyrelsen om afhentning, forarbejdning og bortskaffelse af dyr og æg efter udbrud af husdyrsygdomme"* af 19. juni 2014 og *"Kontrakt om indgåelse af en rammeaftale vedrørende en mobil kremeringsovn samt mandskab"* af 8. februar 2013. Aftalen vedrører rådighed over en mobil kremeringsovn og mandskab hertil i forbindelse med udbrud af en smitsom husdyrsygdom, hvor aflivede dyr skal afbrændes og destrueres på produktionsstedet.

Ifølge Rammeaftalen er DAKA forpligtet til at have en bortskaffelseskapacitet på 250 tons pr. dag, i tilfælde af at dyr skal bortskaffes som følge af sygdomsudbrud.

3.7. Kategorisering af animalske biprodukter efter biproduktforordningen

Biproduktforordningen indeholder i afsnit 4 en kategorisering af animalske biprodukter. Inddelingen afspejler risikoen for påvirkning af folke- og dyresundhed i forhold til det animalske biprodukt.

Mink og andre pelsdyr, som er aflivet med henblik på at bekæmpe COVID-19, udgør kategori 2-materiale i biproduktforordningen, jf. biproduktforordningens artikel 9, litra f, i).

De øvrige kategorier i biproduktforordningen er ikke relevante i forhold til beskrivelse af gældende ret i tilknytning til nedgravning af aflivede mink.

3.8. Identifikation, sporbarhed og transport af animalske biprodukter

Biproduktforordningens artikel 21 og 22 indeholder krav om identifikation og sporbarhed af animalske biprodukter. Driftsledere som afsender, transporterer eller modtager animalske biprodukter skal føre fortegnelser over forsendelserne og tilhørende handelsdokumenter og/eller sundhedscertifikater.

Pligten til identifikation påhviler driftslederen, som blandt andet skal sikre, at animalske biprodukter under transporten er ledsaget af et sundhedscertifikat eller et handelsdokument.

I gennemførelsesforordningen er der i artikel 17 fastsat nærmere regler om indsamling, transport, identifikation og sporbarhed. Konkret henviser artikel 17 til kravene i gennemførelsesforordningens bilag VIII, kapitel IV.

I gennemførelsesforordningens bilag VIII, kapitel IV, er der blandt andet fastsat krav om, at transport af animalske biprodukter skal finde sted i tildækkede lækagesikrede container og

køretøjer, som skal rengøres, vaskes og/eller desinficeres efter brug i hvert enkelt tilfælde, i det omfang det er nødvendigt. Endvidere indeholder gennemførelsesforordningens bilag VIII krav til og standard for de handelsdokumenter og/eller sundhedscertifikater, som skal anvendes ved transport af animalske biprodukter.

På affaldsområdet findes der også regler om transport af affald og registrering af affald.

Reglerne om transport og registrering på affaldsområdet finder ikke samtidig anvendelse på transport og registrering af animalske biprodukter ved overførsel mellem grænser, og muligvis også inden for landets grænser. Ved EU-Domstolens afgørelse i *P.F. Kamstra Recycling BV med flere* tog EU-Domstolen stilling til, om animalske biprodukter var omfattet af reglerne om overførsel af affald i transportforordningen. Retten fandt ikke, at transportforordningen fandt anvendelse på animalske biprodukter underlagt reglerne i biproduktforordningen, idet biproduktforordningen indeholdt særskilte regler om overførsel af animalske biprodukter over landegrænser.

Vedrørende samspillet mellem biproduktforordningen og affaldsreglerne, jf. nærmere ovenfor under Afsnit II, punkt 2.3.

3.9. Godkendelse af anlæg til håndtering af animalske biprodukter i form af fjernelse af skind

Ifølge biproduktforordningens artikel 24, stk. 1, litra h, skal anlæg, der skal håndtere animalske biprodukter i form af fjernelse af skind og pels, ud over registrering også godkendes efter biproduktforordningen.

Biproduktforordningens artikel 25 indeholder en række generelle hygiejnekrav til anlæg omfattet af artikel 24, stk. 1, litra h. Konkret er der tale om krav om rengøring og desinfektion, samt krav om foranstaltninger mod beskyttelse af skadedyr.

Endvidere indeholder gennemførelsesforordningen i artikel 19 krav om, at anlæggene skal opfylde de krav, der fremgår af gennemførelsesforordningens bilag IX, kapitel II.

I gennemførelsesforordningens bilag IX, kapitel II, er der blandt andet fastsat mere detaljerede krav om hygiejne, desinfektion og opbevaring.

Det skal understreges, at selvom et anlæg til håndtering af animalske biprodukter i form af fjernelse af skind er godkendt efter biproduktforordningen, kan anlægget også være underlagt miljødirektiverne, således som de er implementeret i dansk ret. Ligeledes kan anlægget kan være underlagt krav om godkendelse efter lov om husdyrbrug.

3.10. Godkendelse af anlæg til opbevaring af animalske biprodukter – ikke deponering

Ifølge biproduktforordningens artikel 24, stk. 1, litra i, skal anlæg, der skal lagre, men ikke deponere, animalske biprodukter, ud over registrering også godkendes efter biproduktforordningen. I gennemførelsesforordningen artikel 19, jf. bilag IX, kapitel II, er der fastsat nærmere krav til oplagring af animalske biprodukter. Blandt andet kan det være et krav, hvis det er nødvendigt for at opnå biproduktforordningens formål, at oplagingsfaciliteterne er temperaturkontrollerede.

Desuden skal den registrerede driftsleder til enhver tid opfylde de i gennemførelsesforordningens artikel 20, bilag IX, kapitel II, afsnit 2, generelt fastsatte hygiejnekrav, hvorefter *"animalske biprodukter skal oplagres hensigtsmæssigt under passende temperaturforhold, indtil de afsendes igen"*.

3.11. Godkendelse af anlæg til forbrænding af animalske biprodukter

Anlæg, som skal forbrænde animalske biprodukter, skal ud over registrering også godkendes efter biproduktforordningen inden drift påbegyndes, jf. biproduktforordningens artikel 24, stk. 1 litra b-d.

Hvis forbrændingsanlægget allerede er godkendt i henhold til IE-direktivet, tidligere affaldsforbrændingsdirektivet,²⁶ er særskilt godkendelse efter biproduktforordningens artikel 24 ikke nødvendig. IE-direktivet er implementeret i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 om miljøgodkendelse, med tilhørende godkendelsesbekendtgørelse og affaldsforbrændingsbekendtgørelse. Vedrørende godkendelse af affaldsforbrændingsanlæg efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, jf. nærmere ovenfor under Afsnit II, punkt 2.7..

Selvom et forbrændingsanlæg, som er miljøgodkendt efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 til at behandle animalske biprodukter, ikke kræver særskilt godkendelse efter biproduktforordningen, skal anlægget dog fortsat være registreret efter reglerne i biproduktforordningen.

Hvis forbrændingsanlægget ikke er godkendt i henhold til IE-direktivet, tidligere affaldsforbrændingsdirektivet, således som de er implementeret i dansk ret, skal forbrændingsanlægget særskilt godkendes efter biproduktforordningens regler. I gennemførelsesforordningens artikel 6 er der fastsat, hvilke krav driftslederen på anlæg, der er godkendt til at forbrænde eller medforbrænde animalske biprodukter, skal opfylde. Kravene fremgår af bilag III til gennemførelsesforordningen. I bilag III sondres der mellem anlæg, som også forbrænder andet affald end animalske biprodukter, og anlæg som udelukkende behandler animalske biprodukter enten ved høj- eller lavkapacitet. Anlæg, som også forbrænder andet affald end animalske biprodukter, skal opfylde kravene i gennemførelsesforordningens bilag III, kapitel I. Anlæg, som udelukkende forbrænder animalske biprodukter, skal opfylde kravene i gennemførelsesforordningens bilag III, kapitel II.

Reguleringen af godkendelseskrav til forbrændingsanlæg i biproduktforordningen er ikke udtømmende, idet der også kan være fastsat krav i national lovgivning.

²⁶ Biproduktforordningens henvisning til affaldsforbrændingsdirektivet må forstås som henvisning til de til enhver tid gældende EU-regler om affaldsforbrændingsanlæg. I præambelen for biproduktforordningen af 2009, punkt 17, er der henvist til, at der af hensyn til sammenhængen i fællesskabslovgivningen er foretaget en samordning af biproduktforordningens regler med fællesskabsreglerne på affaldsområdet

3.12. Bortskaffelse af animalske biprodukter, kategori 2

Biproduktforordningen indeholder i artikel 13 bestemmelser om bortskaffelse og anvendelse af kategori 2-materiale.

Når animalske biprodukter udgør affald, skal bortskaffelse ifølge artikel 13, litra a og b, ske ved forbrænding eller medforbrænding.²⁷

Det er også muligt at bortskaffe animalske biprodukter i kategori 2 på godkendte deponeringsanlæg²⁸ eller komposteringsanlæg herunder biogasanlæg, jf. artikel 13, litra c.

Bortskaffelse af kategori 2-materiale bestående af dyrekroppe ved deponering, på komposteringsanlæg eller biogasanlæg kræver dog en forudgående tryksterilisering af dyrekroppen. I tillæg hertil skal animalske biprodukter ved deponering på godkendte deponeringsanlæg markeres permanent.

3.13. Særlige situationer og dispensationsmuligheder

Biproduktforordningen indeholder bestemmelser om særlige situationer og dispensation fra forordningens almindelige regler om bortskaffelse af og anvendelse af animalske biprodukter, kategori 2.

I biproduktforordningens præambel, betragtning 50 og 51, er angivet følgende om særlige situationer og dispensation fra forordningens almindelige regler om bortskaffelse af animalske biprodukter:

50. Nedgravning og afbrænding af animalske biprodukter, navnlig døde dyr, kan i særlige situationer være berettiget, navnlig i fjerntliggende områder eller i situationer, hvor sygdomsbekæmpelse kræver hurtig bortskaffelse af dyr, der er blevet aflivet for

²⁷ I biproduktforordningens artikel 3, punk. 27, er affald defineret ved henvisning til den definition af affald, der indgår i artikel 3, nr. 1 i affaldsrammedirektivet

²⁸ I biproduktforordningens artikel 3, punkt 21, er godkendte deponeringsanlæg defineret ved henvisning til deponeringsdirektivet

at bekæmpe udbrud af en alvorlig overførbar sygdom. Navnlig bør bortskaffelse på stedet 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

51. Den eksisterende undtagelse vedrørende nedgravning og afbrænding af animalske biprodukter bør udvides til at omfatte områder, hvortil adgang i praksis ikke er mulig, eller som udgør en risiko for indsamlingspersonalets sundhed og sikkerhed. Erfaringerne fra anvendelsen af forordning (EF) nr. 1774/2002 og fra naturkatastrofer som skovbrande og oversvømmelser i nogle medlemsstater har vist, at bortskaffelse ved nedgravning eller afbrænding på stedet under sådanne særlige omstændigheder kan være berettiget for at sikre hurtig bortskaffelse af dyr og for at undgå spredning af sygdomsrisici. Den samlede størrelse af områder med status som fjerntliggende områder i en medlemsstat bør på grundlag af erfaringerne med anvendelse af forordning (EF) nr. 999/2001 være begrænset for at sikre, at det overordnede krav om, at der skal være etableret et ordentligt bortskaffelsessystem i overensstemmelse med nærværende forordning, er opfyldt. (vores understregning)

Artikel 20 indeholder udtrykkeligt hjemmel til, at Kommissionen efter ansøgning kan give tilladelse til bortskaffelse af animalske biprodukter ved anden metode end den, der følger af biproduktforordningens artikel 13.

Artikel 19 indeholder udtrykkelig hjemmel til, at den kompetente myndighed i medlemsstaten kan give tilladelse til at bortskaffe aflivede dyr ved anden metode end den, der følger af biproduktforordningens artikel 13. Artikel 19 opregner en

række særlige situationer, hvor den kompetente myndighed kan give tilladelsen.

3.13.1. Nedgravning på stedet efter artikel 19, stk. 1, litra e

I forhold til bortskaffelse af aflivede mink og andre pelsdyr ved nedgravning er alene biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, relevant. Bestemmelsen omtaler anden bortskaffelse af animalske biprodukter og har følgende ordlyd:

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. (vores understregning)

Mulighed for at bortskaffe animalske biprodukter i kategori 2 ved afbrænding eller nedgravning på stedet er efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, betinget af,

- at der er et omfattende udbud af epizooti,
- at bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg er overskredet, og
- at den kompetente myndighed giver tilladelse.

Biproduktforordningen indeholder også efter artikel 19, stk. 1, litra e, mulighed for at bortskaffe animalske biprodukter ved afbrænding eller nedgravning på stedet, hvis transport til det nærmeste anlæg, der er godkendt til bortskaffelse af de animalske biprodukter på anden vis, ville øge faren for spredning

af sundhedsrisici. Som følge af at der i forbindelse med bortskaffelse af de aflivede mink er sket transport fra produktionsstedet, anses denne undtagelse ikke for relevant for Advokatundersøgelsen og behandles derfor ikke yderligere. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt COVID-19 blandt mink var en anmeldelsespligtig sygdom i biproduktforordningens forstand, skal det bemærkes, at der i henhold til OIE er pligt til at indberette fund af COVID-19 hos dyr til OIE.²⁹ Om anmeldelsespligt af COVID-19 blandt dyr i henhold til dyreholdslovens regler kan vi henvise til Afsnit II, punkt 4.3, nedenfor.

I gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, findes de bestemmelser, der uddyber bestemmelserne om særlige situationer i biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra a), b), c) e) og f). Der fastslås følgende:

Såfremt den kompetente myndighed tillader bortskaffelse af animalske biprodukter i henhold til undtagelsesbestemmelsen i artikel 19, stk. 1, litra a), b), c), e) og f), i forordning (EF) nr. 1069/2009, skal bortskaffelsen ske i overensstemmelse med følgende særlige bestemmelser i bilag VI, kapitel III:

a) de særlige bestemmelser vedrørende bortskaffelse af animalske biprodukter i afsnit 1 (vores understregning)

Gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, henviser til gennemførelsesforordningens bilag VI, kapitel III, afsnit 1, hvoraf fremgår følgende:

Såfremt den kompetente myndighed tillader bortskaffelse af animalske biprodukter

²⁹ Ifølge Fødevarestyrelsens oplysning om Beslutningsgrundlag for COVID-19 blandt mink, juni 2020 oplyser OIE (Verdensorganisation for dyresundhed) i et brev til EU's medlemsstater af 1. april 2020, at de opfatter COVID-19, som en ny agens blandt dyr og mennesker. OIE skriver, at de på baggrund af en evaluering af oplysninger fra veterinærmyndighederne i Hong Kong, hvor man har konstateret COVID-19 hos en hund, ser det som en nødvendighed, at man antager en mere vidtgående forståelse af COVID-19 hos kæledyr og andre dyr. OIE anser derfor COVID-19, som en "ny sygdom" defineret i henhold til OIE's standarder. Som resultat heraf skal medlemsstaterne indberette fund af COVID-19 i dyr

på stedet i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), b), c) og e), i forordning (EF) nr. 1069/2009, kan de animalske biprodukter bortskaffes:

a) ved afbrænding eller nedgravning på det sted, hvor de animalske biprodukter har oprindelse

b) på et godkendt deponeringsanlæg eller

c) ved afbrænding eller 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.

..

3. Ved nedgravning af animalske biprodukter på de enkelte steder som omhandlet i artikel 19, stk. 1, litra a), b), c) og e), i forordning (EF) nr. 1069/2009 skal det 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.

4. I forbindelse med bortskaffelse i henhold til artikel 19, stk. 1, litra a), b), c) og e), i forordning (EF) nr. 1069/2009 skal transport af de animalske biprodukter fra oprindelsesstedet til bortskaffelsesstedet foretages under følgende betingelser:

a) *De animalske biprodukter transporteres i sikre, herunder lækagesikre, containere eller køretøjer.*

b) *Læsning og losning af de animalske biprodukter overvåges af den kompetente myndighed, hvis det er relevant.*

c) *Køretøjets hjul desinficeres, når oprindelsesstedet forlades.*

d) *Containere og køretøjer, der er anvendt til transport af animalske biprodukter, renses og desinficeres grundigt efter losning af de animalske biprodukter.*

e) *Der foretages passende ledsagelse af køretøjer, lækagetjek og dobbelt overdækning, hvis det er relevant. (vores understregning)*

Ifølge gennemførelsesforordningen artikel 15, bilag VI, kapitel III, afsnit 1, kan aflivede dyr, når der foreligger en udbredt epizooti, og bortskaffelseskapaciteten er overskredet, efter artikel 19, stk. 1, litra e, bortskaffes ved:

- nedgravning på oprindelsesstedet, *eller*
- nedgravning på et godkendt deponeringsanlæg, *eller*
- nedgravning på et andet sted, *eller*
- afbrænding på produktionsstedet eller andet sted.

Hvis der vælges et andet sted for nedgravning end produktionsstedet, skal stedet ligge 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.³⁰

Når animalske biprodukter bortskaffes ved nedgravning på såvel oprindelsesstedet, godkendt deponi eller andet sted, skal det sikres, at produkterne nedgraves "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

³⁰ Gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 1

luftgener.” Endvidere skal det sikres, at kødædende og altædende dyr ikke kan få adgang til dem.³¹

Transport af animalske biprodukter fra oprindelsesstedet til bortskaffelsesstedet skal ske med lækagesikre containere eller køretøjer, hvor læsning og losning af de animalske biprodukter overvåges af den kompetente myndighed, hvis det er relevant, og køretøjets hjul desinficeres, når oprindelsesstedet forlades. Endvidere skal containere og køretøjer, der er anvendt til transport af animalske biprodukter, renses og desinficeres grundigt efter losning af de animalske biprodukter. Endelig kan der, hvis det er relevant, være krav om ledsagelse og lækagetjek og dobbelt overdækning.³²

3.13.2. Omfattende udbrud af epizooti og pågældende anlæg

Biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, angiver som betingelse for dets anvendelse, at der bl.a. skal foreligge et omfattende udbrud af epizooti.

Biproduktforordningen indeholder ingen legal definition af, hvad der forstås ved et *“omfattende udbrud af epizooti.”* Det har heller ikke været muligt for os at identificere andre EU-retsakter, hvor begrebet *“omfattende udbrud af epizooti”* er defineret.

Biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, angiver som betingelse for dets anvendelse, at bortskaffelseskapaciteten på det *“pågældende anlæg”* skal være overskredet.

Biproduktforordningen indeholder heller ingen legal definition af, hvad der forstås ved *“det pågældende anlæg”*.

Som følge af at der i ordlyden henvises til *“de pågældende anlæg”* i flertal, og som følge af at artikel 19, stk. 1, litra e, er en undtagelsesbestemmelse, der i henhold til EU-Domstolens praksis skal fortolkes indskrænkende, er det vores vurdering, at der med *“de pågældende anlæg”* henvises til de anlæg, som var mulige og lovlige at anvende til bortskaffelse af animalske

³¹ Gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 3

³² Gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 4

biprodukter i den konkrete situation. Det vil sige anlæg, som er mulige og lovlige i henhold til biproduktforordningens regler og andre relevante regler.

3.13.3. Krav om forudgående miljøgodkendelse ved nedgravning

Gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, indeholder en angivelse af, at bortskaffelse af aflivede dyr i tilfælde af udbredt epizooti, hvor bortskaffelseskapaciteten er overskredet, både kan ske ved

- nedgravning på produktionsstedet, eller
- ved nedgravning på et andet sted eller
- ved nedgravning på godkendt deponeringsanlæg.

Nedgravning på et andet sted er dermed efter gennemførelsesforordningen et alternativ til nedgravning på et godkendt deponeringsanlæg. Det savner dermed mening, hvis opregningen i gennemførelsesforordningen artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, af mulige steder for bortskaffelse af aflivede dyr ved nedgravning skal forstås således, at alle stederne også skal være godkendt efter deponeringsdirektivet. Hvis også nedgravning på et andet sted end produktionsstedet skulle være godkendt som deponeringsanlæg skulle det nævnes. Ud fra en modsætningslutning i forhold til godkendt deponi, fastsætter gennemførelsesforordningen efter vores vurdering, at nedgravning af aflivede dyr også kan være på et andet sted end på et godkendt deponeringsanlæg.

En sådan forståelse af samspillet mellem biproduktforordningen, gennemførelsesforordningen og deponeringsdirektivet understreges også af, at der i affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, udtrykkeligt er angivet, at affaldsrammedirektivet ikke finder anvendelse på animalske biprodukter, som er aflivet i forbindelse med bekæmpelse af epizootiske sygdom og som bortskaffes efter biproduktforordningens regler.

EU-Domstolens dom i *P.F. Kamstra Recycling BV med flere* understøtter også en fortolkning, hvorefter der med biproduktforordningens artikel 19, stk.1, litra 1 e, i sammenhæng med gennemførelsesforordningens artikel 15. stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 1, er sket en udtømmende regulering i forhold til affaldsdirektiverne. EU-Domstolen tog i *P.F.*

Kamstra Recycling BV med flere stilling til, om en blanding af farligt affald og animalske biprodukter også var omfattet af reglerne om overførsel af affald i transportforordningen eller udelukkende af reglerne om biproduktforordningen. Retten fandt ikke, at transportforordningen fandt anvendelse på animalske biprodukter. I rettens præmis 57 og 58 angives følgende:

57. Med nævnte forordning søges nemlig dels fastsat et sammenhængende og dækkende regelsæt af sundhedsbestemmelser for bl.a. transport af animalske biprodukter, som står i forhold til den folke- og dyresundhedsmæssige risiko, som animalske biprodukter udgør, når de håndteres af driftsledere i de forskellige led i kæden fra indsamling til anvendelse eller bortskaffelse, og som tager hensyn til miljørisici i forbindelse med disse aktiviteter. Dels tilsigter forordning nr. 1069/2009 ligeledes, som det fremgår af 57. og 58. betragtning til denne, af hensyn til sammenhængen i EU-lovgivningen at præcisere forholdet mellem bestemmelserne i denne forordning og EU-bestemmelserne om affald, herunder navnlig forordning nr. 1013/2006, for så vidt angår eksport, import og overførsel mellem to medlemsstater af animalske biprodukter (dom af 23.5.2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, præmis 49).

58 EU-lovgiver havde derfor ved vedtagelsen af forordning nr. 1069/2009, som blev vedtaget efter forordning nr. 1013/2006, til hensigt at indføre et fuldstændigt dækkende regelsæt for transport af animalske biprodukter og at undtage overførslen af animalske biprodukter, som omfattes af forordning nr. 1069/2009, fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, medmindre andet udtrykkeligt er fastsat (dom af 23.5.2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, præmis 56). (vores understregning)

EU-Domstolen lægger således på baggrund af betragtningerne i biproduktforordningens præambel vægt på, at der med biproduktforordningen er søgt tilvejebragt et sammenhængende og dækkende regelsæt i forholdet mellem EU-bestemmelser om affald og biproduktforordningen. Præambelen nævner ikke kun transportforordningen, men angiver "*herunder transportforordningen*" i forhold til samspillet med affaldsreglerne. Biproduktforordningen skal ifølge EU-Domstolen både beskytte folke- og dyresundhed og tage hensyn til miljørisici i forbindelse med disse aktiviteter. Regelsættet må ifølge EU-Domstolen anses som fuldstændigt, medmindre andet er fastsat.

Endelig skal det understreges, at også forholdets natur tilsiger, at der er foretaget en udtømmende regulering ved den mulighed, der er for efter biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen at kunne bortskaffe aflivede dyr ved nedgravning i tilfælde af udbredt epizooti, hvor bortskaffelseskapaciteten er overskredet. Såfremt nedgravning skulle afvente miljøgodkendelse efter de procedureregler, der er for miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, der er baseret på IE-direktivet eller deponeringsdirektivet, ville formålet med hurtig bortskaffelse af aflivede dyr ved epizooti med henblik på at beskytte dyr og menneskers sundhed være forspildt.

På baggrund af forholdets natur, EU-Domstolens dom i *P.F. Kamstra Recycling BV med flere*, affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, og gennemførelsesforordningens artikel 15. stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 1, er det samlet vores vurdering, at nedgravning på stedet kan finde sted uden forudgående miljøgodkendelse af affaldsdeponeringsanlægget efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

Konkret betyder det, at hvis der foreligger en særlig situation efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, finder affaldsreglerne i affaldsrammedirektivet, IE-direktivet og deponeringsdirektivet ikke samtidig anvendelse i forhold til bortskaffelse af de aflivede dyr ved nedgravning. En særlig situation efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, foreligger, hvor der er et omfattende udbrud af epizooti, og bortskaffelseskapaciteten på de pågældende anlæg er overskredet.

3.13.4. Miljøkrav ved nedgravning på stedet efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e.

En række direktiver på miljøområdet indeholder krav om forudgående screening og vurdering i forhold til habitater og arter, som skal iagttages, når et projekt iværksættes. Ligeledes er der i miljødirektiver fastsat specifikke målsætninger for vand m.v.

Forordninger har ikke forrang i forhold til direktiver, men alene i forhold til national lovgivning. Det vil sige, at selvom samme forhold er reguleret i en forordning og i et direktiv, er både forordning og direktiv gældende, medmindre det ved en fortolkning kan fastslås, at der er foretaget en udtømmende regulering ved forordningens regler.

Når animalske biprodukter bortskaffes ved nedgravning på stedet, herunder et andet sted end oprindelsesstedet, skal det ifølge gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 3, sikres, at produkterne nedgraves *"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."*

Gennemførelsesforordningen indeholder hverken henvisning til, at nedgravning skal ske i overensstemmelse med miljødirektiverne, eller at miljødirektiverne fraviges ved nedgravning. Gennemførelsesforordningen indeholder heller ingen specifik beskrivelse af, hvordan det skal sikres, at miljøet ikke skades i forbindelse med bortskaffelse af animalske biprodukter ved nedgravning.

I modsætning til affaldsområdet er der ingen betragtninger i biproduktforordningens præambel om, at der med biproduktforordningen er søgt en samordning af biproduktforordningens regler med EU's miljøregler. Derimod fremgår det af præambelens betragtning 6, at miljøhensynet også skal varetages ved anvendelse af biproduktforordningens regler.

Miljødirektiverne indeholder som udgangspunkt heller ingen særskilt bestemmelse om direktivets forhold til biproduktforordningen. Det skal nævnes, at der i enkelte af miljødirektiverne er undtagelsesmuligheder. VVM-direktivet indeholder

f.eks. enkelte muligheder for at undtage visse projekter og planer for forudgående miljøvurdering.³³

Som følge af at bestemmelsen om varetagelse af miljøhensyn i gennemførelsesforordningen artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 3, er vagt beskrevet, og som følge af, at der ikke i biproduktforordningen er angivet, at der med forordningens regler er søgt en samordning mellem miljøreglerne og biproduktforordningen, er det vores vurdering, at biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen suppleres af miljødirektiverne, således som de er implementeret i dansk ret.

Hertil kommer, at undtagelsesbestemmelser i forhold til EU-retten skal fortolkes indskrænkende. Bestemmelsen i biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, om mulighed for i særlige situationer at bortskaffe aflivede dyr ved nedgravning er en undtagelse til den almindelige bestemmelse om bortskaffelse af animalske biprodukter i biproduktforordningens artikel 13.

Samlet er det vores vurdering, at miljødirektiverne også finder anvendelse, når animalske biprodukter bortskaffes ved nedgravning i forbindelse med epizootiske sygdomme efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e. Kravet i gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 3, at produkterne nedgraves *"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"*, skal dermed forstås i overensstemmelse med rammerne og målsætningerne. Samtidigt skal der dog også ske en vægtning af hensynet til dyr og menneskers sundhed

Som følge af at forordninger har forrang i forhold til national ret, må nationale miljøkrav, der ikke følger af direktiver, derimod være fraveget ved biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, og gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 3.

³³ VVM-direktivets artikel 1, stk. 3 og artikel 2, stk. 4

Endelig må nedgravning på stedet som udføres af en myndighed anses som faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke myndighedsudøvelse.

3.13.5. Dyr, der kan nedgraves på stedet

Biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, angiver ikke, hvilke dyr der kan bortskaffes ved nedgravning, når der foreligger et tilfælde af udbrud af epizooti, hvor bortskaffelseskapaciteten er overskredet. Eneste afgrænsning er, at biprodukter i kategori 1 ikke må nedgraves.

Således er nedgravningsmuligheden efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, ikke begrænset til kun at omfatte dyr, der konstateret smittet i forbindelse med omfattende udbrud af epizooti.

I affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, er det angivet, at dyr aflivet i forbindelse med bekæmpelse af epizootisk sygdom, og som bortskaffes efter biproduktforordningen, ikke anses som affald.

Heller ikke affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, angiver, at dyret skal være konstateret smittet for at være omfattet af bestemmelsen.

Samlet må biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, i sammenhæng med affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, forstås således, at der ikke er krav om, at dyret faktisk skal være konstateret smittet for at kunne bortskaffes ved nedgravning. Dyret skal dog være aflivet i forbindelse med bekæmpelse af epizootisk sygdom og ikke blot aflivet i anden sammenhæng.

3.14. Sammenfattende om biproduktforordningen

Biproduktforordningen er en del af dansk ret og har forrang i forhold til national lovgivning. Bestemmelserne i biproduktforordningen suppleres af gennemførelsesforordningen, som indeholder de detaljerede regler om animalske biprodukter.

Formålet med og hensynet bag biproduktforordningen er at forebygge og minimere risici for folke- og dyresundheden forårsaget af animalske biprodukter. Miljøhensynet skal dog også varetages i forbindelse med anvendelse af biproduktforordningen.

Aflivede mink og andre pelsdyr udgør et animalsk biprodukt i kategori 2. Såvel smittede som usmittede aflivede mink og andre pelsdyr tilhører kategori 2 i biproduktforordningen.

Den kompetente myndighed i forhold til biproduktforordningens regler er Fødevarestyrelsen. Det er også Fødevarestyrelsen, som har udarbejdet Veterinær beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme. Ifølge beredskabsplanen kræver bortskaffelse af animalske biprodukter ved nedgravning aftale med kommunen.

Driftsherren i forhold til biproduktforordningen er den, der til enhver tid råder over det animalske biprodukt. Driftsherren skal registreres efter biproduktforordningen og opfylde de krav, som følger af biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen.

Indsamling og transport af animalske biprodukter reguleres også i biproduktforordningen, og transportøren skal også registreres efter biproduktforordningen. Ved indsamling og transport af animalske biprodukter er der blandt andet fastsat krav om, at transport skal finde sted i tildækkede lækagesikrede container og køretøjer, som skal rengøres, vaskes og/eller desinficeres efter brug i hvert enkelt tilfælde, i det omfang det er nødvendigt.

Biproduktforordningens indeholder også krav om identifikation og sporbarhed af animalske biprodukter. Driftsledere som afsender, transporterer eller modtager animalske biprodukter skal føre fortegnelser over forsendelserne og tilhørende handelsdokumenter og/eller sundhedscertifikater.

Biproduktforordningen indeholder en udtømmende regulering af kravene vedrørende indsamling, transport, identifikation og sporbarhed af animalske biprodukter.

Ud over registrering efter biproduktforordningen skal visse anlæg, der håndterer animalske biprodukter, også godkendes efter biproduktforordningen. Anlæg, der håndterer animalske biprodukter i forbindelse med pelsning, skal godkendes særskilt efter biproduktforordningen. Tilsvarende skal anlæg, der skal lagre animalske biprodukter.

Anlæg, der forbrænder animalske biprodukter, skal godkendes efter biproduktforordningen. Anlæg, som allerede er godkendt efter IE-direktivet, tidligere affaldsforbrændingsdirektivet til at brænde affald, opfylder automatisk biproduktforordningens godkendelseskrav og skal alene registreres efter biproduktforordningen. Andre anlæg, der forbrænder animalske biprodukter, skal godkendes særskilt efter biproduktforordningen.

Bortskaffelse af animalske biprodukter skal ifølge biproduktforordningen som udgangspunkt ske på et godkendt forbrændingsanlæg. Animalske biprodukter kan også bortskaffes på godkendte deponeringsanlæg eller komposterings- eller biogasanlæg, hvis de animalske biprodukter forudgående tryksteriliseres. Ved bortskaffelse på godkendt deponeringsanlæg skal det animalske biprodukt tillige mærkes permanent.

I særlige situationer kan aflivede dyr bortskaffes ved nedgravning på stedet, jf. biproduktforordningens artikel 19, litra e. Bortskaffelse af animalske biprodukter ved nedgravning på stedet kan bl.a. ske, når følgende betingelser er opfyldt:

- der er et omfattende udbud af epizooti,
- den kompetente myndighed giver tilladelse, og
- bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg er overskredet

Ifølge gennemførelsesforordningen udgør "*på stedet*" som udgangspunkt produktionsstedet, men kan også godt udgøre et andet sted end produktionsstedet, forudsat at et andet sted minimerer risikoen for dyrs og menneskers sundhed og for miljøet. Det er en forudsætning for nedgravning på et andet sted end produktionsstedet, 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.

Det er endvidere en betingelse ved nedgravning på stedet eller et andet sted, at nedgravningen på stedet skal ske *“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.”*

Hvis betingelserne i biproduktforordningen for at bortskaffe dyr aflivet i forbindelse med epizootiske sygdomme ved nedgravning på stedet er opfyldt, skal betingelserne i EU's affaldsdirrektiver ikke også samtidig opfyldes. Affaldsrammedirektivet undtager dyr aflivet i forbindelse med epizootisk sygdom som bortskaffes efter biproduktforordningen fra dets anvendelsesområde. Deponeringsdirektivet og IE-direktivet henviser til affaldsrammedirektivet for dets anvendelsesområde. Affaldsdirrektiverne er implementeret i dansk ret via en række krav til affaldshåndtering og miljøgodkendelse af affaldsbehandlingsanlæg. Nedgravning på stedet inden for rammerne af biproduktforordningen kræver derfor ikke forudgående miljøgodkendelse af et affaldsdeponeringsanlæg.

Bestemmelsen i biproduktforordningen, der giver adgang til i særlige situationer at bortskaffe aflivede dyr ved nedgravning på stedet, kan i sammenhæng med bestemmelserne i gennemførelsesforordningen ikke anses for at udgøre en udtømmende regulering i forhold til miljødirektiverne. Miljøkrav og -mål i direktiver skal dermed opfyldes også ved nedgravning, med mindre der i miljødirektivet er en udtrykkelig undtagelse. Kravene i miljødirektiverne skal dog også forstås i overensstemmelse med, at hensynet til dyr og menneskers sundhed også skal vægtes, når aflivede dyr bortskaffes ved nedgravning. Biproduktforordningens forrang i forhold til nationale regler betyder, at nationale miljøregler, der ikke er baseret på miljødirektiverne, viger for den adgang, der er til efter biproduktforordningen at nedgrave aflivede dyr i særlige situationer.

Hvis det er muligt efter biproduktforordningen at bortskaffe aflivede dyr ved nedgravning, er det ikke et krav, at det inden nedgravning er konstateret, at det aflivede dyr er smittet. Dyret skal blot være aflivet med henblik på bekæmpelse af epizootisk sygdom.

4. Dyreholdsloven

4.1. Dyreholdslovens formål og indhold

Dyreholdslovens formål er at *"sikre, at hold af dyr sker på ansvarlig vis og på en sådan måde, at hensynet til fødevarer sikkerheden og menneskers og dyrs sundhed samt til produktionen tilgodeses"*, jf. dyreholdslovens § 1.

Ved delegationsbekendtgørelsen på fødevarerområdet har Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling ved § 7 delegeret kompetence til at udøve beføjelser efter dyreholdsloven til direktøren for Fødevarestyrelsen. I tilfælde af bekæmpelse af husdyrsygdomme efter dyreholdslovens kapitel 6 er kompetence til at udøve beføjelser dog delegeret til veterinærdirektøren i Fødevarestyrelsen, jf. § 10 i delegationsbekendtgørelsen på fødevarerområdet. Delegationsbekendtgørelsen på fødevarerområdet angiver i § 17, at Fødevarestyrelsen varetager *"Den Europæiske Unions forordninger samt andre direkte anvendelige EU-retsakter"* på de retsområder i lovgivningen, hvor Fødevarestyrelsen efter delegationsbekendtgørelsen har fået kompetencen.³⁴

Dyreholdsloven indeholder i kapitel 15 bestemmelser om straf og rettighedsfrakendelse.

4.2. Dyreholdslovens regler om det Centrale Husdyrbrugsregister

Dyreholdsloven indeholder i § 6 en bemyndigelse til, at Ministeren for fødevarer og fiskeri kan fastsætte regler om afgivelse af oplysninger om husdyrbrug til det Centrale Husdyrbrugsregister (CHR). Fødevarestyrelsen har i medfør af dyreholdslovens § 6 og delegationsbekendtgørelsen på fødevarerområdet udstedt bekendtgørelse om det centrale husdyrregister (CHR-bekendtgørelsen).

CHR-bekendtgørelsen, som var gældende på tidspunktet for, hvor de danske mink blev aflivet, omfatter bl.a. minkbesætninger med mere end 20 dyr, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 7.

³⁴ Der er tale om dagældende delegationsbekendtgørelse på fødevarerområdet. Efter nugældende bekendtgørelse på fødevarerområdet følger Fødevarestyrelsens kompetence i forhold til biproduktforordningen af § 18.

Ifølge § 5 i daværende CHR-bekendtgørelsens skal der ved etablering af en besætning indberettes følgende oplysninger til CHR:

- Brugerens mobiltelefonnummer eller telefonnummer samt eventuelle e-mailadresse
- Ejers mobiltelefonnummer eller telefonnummer samt eventuelle e-mailadresse
- Adressen for den geografiske beliggenhed af besætningen
- Dyreart og dyrenes anvendelsesformål
- Antal dyr pr. aldersgruppe
- Praksisnummer på den dyrlægepraksis, der er tilknyttet besætningen.

Ifølge dagældende CHR-bekendtgørelsens § 8 skal oplysningerne holdes ajour.

Endvidere skal brugeren eller ejeren på forespørgsel fra Fødevarestyrelsen afgive oplysninger om forhold af veterinær interesse i forbindelse med sygdomsbekæmpelse, jf. dagældende CHR-bekendtgørelsens § 11.

Enhver har adgang til at få oplysninger fra CHR, jf. dagældende CHR-bekendtgørelsens § 13.

En række af bestemmelserne i CHR-bekendtgørelsen er straf-sanktioneret.

4.3. Dyreholdslovens regler om bekæmpelse af smitsomme sygdomme og infektioner hos dyr

Dyreholdsloven indeholder i kapitel 6 bestemmelse om sygdomme og infektioner hos dyr. Efter dyreholdslovens § 25 skal Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling udarbejde fire lister over smitsomme sygdomme og infektioner hos dyr. De to første lister omfatter sygdomme, der vedrører hhv. alvorlige og mindre alvorlige indberetningspligtige sygdomme, mens de to sidste lister omfatter sygdomme, der bekæmpes, fordi de er af hhv. samfundsmæssig eller produktionsmæssig betydning. Fødevarestyrelsen har i henhold til dyreholdslovens § 25 og

delegationsbekendtgørelsen på fødevareområdet udstedt bekendtgørelse om lister over smitsomme sygdomme til lov om hold af dyr og anmeldepligt af sygdommene.

Dyreholdslovens § 30 indeholder endvidere en bemyndigelse for ministeren til at udstede konkrete påbud eller fastsætte generelle regler om udbrud af sygdomme hos husdyr. Fødevarestyrelsen har i medfør af dyreholdslovens § 30 og delegationsbekendtgørelsen på fødevareområdet udstedt bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr.

4.3.1. Bekendtgørelse om lister over smitsomme sygdomme til lov om hold af dyr og anmeldepligt af sygdommene

I bekendtgørelse om lister over smitsomme sygdomme³⁵ fremgår COVID-19 med relevans for pelsdyr som mink og ildere af bekendtgørelsens liste 1. Liste 1 er en liste over alvorlige indberetningspligtige sygdomme for mink og ildere. Indberetningspligten gælder for besætninger, der har pligt til at lade sig registrere i Det Centrale Husdyrbrugsregister. Derudover fremgår COVID-19 også på bekendtgørelsens liste 3, som er en liste over sygdomme, der har samfundsmæssig betydning, og som kan bekæmpes efter § 30 i dyreholdsloven.

COVID-19 ved pelsdyr, herunder mink og ildere, blev indføjet i listen over smitsomme sygdomme og anmeldepligt af sygdommene ved bekendtgørelsen nr. 920 af 6. juni 2020. Tilføjjelsen af COVID-19 hos pelsdyr var såvel på liste 1 som liste 3.

4.3.2. Påbud og regler for håndtering af udbrud af sygdomme blandt husdyr

Efter dyreholdslovens § 30 kan Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling udstede konkrete påbud samt fastsætte regler for, hvordan udbrud af sygdomme blandt husdyr skal bekæmpes. Ministerens kompetence i forhold til bekæmpelse af husdyrsygdomme efter dyreholdslovenes kapitel 6 og dermed husdyrlovens § 30 er ved § 10 i delegationsbekendtgørelsen

³⁵ Bekendtgørelse nr. 1171 af 17. juli 2020 om lister over smitsomme sygdomme til lov om hold af dyr og anmeldepligt af sygdommene

på fødevareområdet delegeret til veterinærdirektøren i Fødevarestyrelsen.

I dyreholdslovens § 30, stk. 2, nr. 1, litra h, bestemmes det, at de foranstaltninger, som Veterinærdirektøren i Fødevarestyrelsen kan iværksætte, blandt andet omfatter ”*aflivning af dyr, herunder i et område omkring et udbrudssted, eller slagtning på særlige vilkår*”. Derudover bemærkes det i dyreholdslovens § 30, at litra a-i i bestemmelsen ikke er udtømmende.

Dyreholdslovens § 30 er indsat i loven i 2003. I forarbejderne til dyreholdslovens § 30³⁶ beskrives rammerne for anvendelse af dyreholdslovens § 30, stk. 2, litra h, ved følgende:

Af bestemmelserne i stk. 2, nr. 1, litra h, fremgår det, at der i forbindelse med bekæmpelse af husdyrsygdomme kan ske nedslagning i et område omkring et udbrudssted, uanset at dyrene i området ikke er konstateret, eller er konkret mistænkt for at være, smittet med den pågældende sygdom. Muligheden for nedslagning i et område omkring et udbrud er i første omgang kun tænkt anvendt i forbindelse med de i liste 3 anførte sygdomme, men kan, hvis det ud fra en veterinærfaglig vurdering er nødvendigt for en effektiv bekæmpelse, også anvendes på andre sygdomme. Områdets størrelse fastsættes ud fra en veterinærfaglig vurdering af smitteforholdene....

Ved vurderingen af, om nedslagning skal iværksættes, vil der blive lagt vægt på, om effektiv bekæmpelse skønnes at kunne finde sted på andre måder, f.eks. ved isolering af angrebne dyr. Ved vurderingen vil der endvidere blive lagt vægt på, om nedslagning er nødvendig for at beskytte mennesker mod smitte eller for at bevare

³⁶ Lovforslag nr.100, 2003 til lov om hold af dyr, under de specielle lovbetænkninger til § 30

en dyrebestand. Herudover kan andre væsentlige samfundsmæssige hensyn nødvendiggøre øjeblikkelig nedslagting f.eks. eksportmæssige hensyn.

Ifølge forarbejderne til dyreholdslovens § 30, stk. 2, litra h, kan nedslagtingen i et område omkring et udbrudssted finde sted, uanset om dyrene er smittede eller konkret mistænkt for at være smittede med den pågældende sygdom. Områdets størrelse for nedslagting skal ifølge lovforarbejderne fastsættes ud fra en veterinærfaglig vurdering af smitteforholdene. Ved vurdering af om nedslagting skal iværksættes, vil der kunne lægges vægt på, om effektiv bekæmpelse kan ske på andre måder, og om nedslagtingen er nødvendig for at beskytte mennesker. Endvidere kan andre væsentlige samfundsmæssige hensyn f.eks. eksport indgå.

Husdyrlovens § 30 eller dens forarbejder indeholder ingen angivelse af, hvordan aflivede dyr skal bortskaffes.

4.3.3. Bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr

Formålet med bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr er at fastsætte regler om håndtering af COVID-19 hos pelsdyr.

Ved bekendtgørelsens § 3 pålægges ejeren af et pelsdyr og dyrlæger anmeldeligt ved mistanke om infektion af pelsdyret med COVID-19.

Endvidere er ejeren eller brugeren af et pelsdyrhold forpligtet til at lade Fødevarestyrelsen udtage prøver af pelsdyrholdet i forhold til COVID-19. Ejeren eller brugeren skal bistå Fødevarestyrelsen ved udtagning af prøver. Ejeren og brugeren af pelsdyrholdet kan også blive pålagt at udtage svælgsvaberprøver og indsende dem til undersøgelse for COVID-19.

Ejeren eller brugeren af et pelsdyrhold skal udarbejde en COVID-19-smittebeskyttelsesplan og efterleve planen. Bekendtgørelsens bilag 1 indeholder en angivelse af de minimumskrav, smittebeskyttelsesplanen skal indeholde.

Fødevarestyrelsen kan sætte konstaterede COVID-19-smittede eller mistænkte smittede pelsdyrbrug under offentligt tilsyn. Offentligt tilsyn kan også iværksættes på baggrund af geografisk nærhed til konstateret smittet pelsdyrbrug.

I de geografiske områder, der i bilag 2 til bekendtgørelsen er markeret, må der ikke indsættes eller genindsættes pelsdyr i besætningerne uden Fødevarestyrelsens forudgående tilladelse.

Områderne i bilag 2 er fastlagt på baggrund en 7,8 km-zone omkring pelsdyrbrug, der er konstateret smittet med COVID-19.

4.4. Dyreholdslovens regler om animalsk affald

Dyreholdsloven indeholder blandt andet i §§ 44-45 regler om animalsk affald. Ifølge dyreholdslovens § 44 skal aflivede dyr behandles, opbevares, transporteres m.v. på en sådan måde, at smittestoffer eller andre skadelige stoffer ikke kan spredes. Endvidere skal virksomheder, der indsamler, opbevarer, behandler eller distribuerer aflivede dyr, autoriseres af Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling, jf. dyreholdslovens § 45.

Ministeren er med dyreholdslovens §§ 44-46 bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om opbevaring, transport, behandling, destruktion og anvendelse af disse dyr og produkter, om virksomhedernes indretning og drift og om tilsyn med virksomhederne samt om pligt til at aftage dyr og produkter til destruktion.

Ministeren er efter dyreholdslovens § 67 endvidere bemyndiget til at fastsætte regler eller træffe bestemmelser, som er nødvendige for anvendelse af den Europæiske Unions forordninger om forhold, der er omfattet af dyreholdsloven.

Fødevarestyrelsen har i medfør af dyreholdslovens §§ 44-46 og 67 samt delegationsbekendtgørelsen på fødevarerområdet blandt andet udstedt følgende bekendtgørelser:

- Bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr
- Bekendtgørelse om straffebestemmelser for overtrædelse af biproduktforordningen

- Bekendtgørelse om opbevaring m.m. af døde produktionsdyr

Det skal understreges, at som følge af forrangsprincippet har biproduktforordningens regler om bortskaffelse af animalske biprodukter forrang i forhold til reglerne i husdyrloven og de tilhørende bekendtgørelser om bortskaffelse af animalske biprodukter.

4.4.1. Bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr

Formålet med bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr er at give en generel tilladelse til nedgravning af pelsdyr.

Med pelsdyr forstås ifølge bekendtgørelsens § 2 mink og ildere, hvor der er pligt til at lade sig registrere i det Centrale Husdyrbrugsregister.

Nedgravning af pelsdyr må ifølge bekendtgørelsen kun finde sted på områder, der er udpeget af Naturstyrelsen, og det skal ske efter Fødevarestyrelsens anvisninger.

Bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr trådte i kraft den 5. november 2020, kl. 20.00.

Bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr udgør den kompetente myndighedstilladelse til at bortskaffe aflivede dyr ved nedgravning i den særlige situation, der er omtalt i biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, samt gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 3. Bekendtgørelsen om tilladelse til nedgravning af pelsdyr kan dog ikke udvide biproduktforordningens muligheder for at bortskaffe aflivede dyr ved nedgravning.

Det skal understreges, at bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr ikke i note eller på anden vis henviser til gennemførelsesforordningen og biproduktforordningens regler om nedgravning af pelsdyr. Ligeledes indeholder bekendtgørelsen heller ikke nogen angivelse af, hvem der får eller kan få tilladelsen til at nedgrave pelsdyr.

Bekendtgørelsen om tilladelse til nedgravning af pelsdyr er ikke strafsanktioneret og indeholder ingen solnedgangsklausul.

4.4.2. Bekendtgørelse om straffebestemmelser for overtrædelse af biproduktforordningen

Biproduktbekendtgørelsen fastsætter bestemmelse om, at den, der overtræder en række af bestemmelserne i biproduktforordningen eller vilkår i tilladelser efter biproduktforordningen, straffes med bøde, med mindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning. Blandt de bestemmelser, der er strafsanktioneret, er også bestemmelserne om bortskaffelse af biprodukter i artikel 19.

Fra retspraksis foreligger der en enkelt trykt dom fra Vestre Landsret om overtrædelse af reglerne om behandling af animalske biprodukter, U.2017.240 V. Sagen blev dog behandlet efter reglerne om overtrædelse af affaldsreglerne i miljøbeskyttelsesloven og reglerne i bekendtgørelse om pelsdyrbrug³⁷, som kan give højere straf end bødestraf. I den konkrete sag blev T fundet skyldig i over en længere periode som ejer af et minkpelseri, for at opnå en økonomisk fordel, at have foranlediget eller undladt at gribe ind overfor, at virksomhedens ansatte afbrændte minkkroppe fra pelsning i virksomheden brændselsfyre, selvom fyret ikke var godkendt hertil. Endvidere blev T fundet skyldig i at have opbevaret minkkroppene under uhygiejniske forhold i en container, der ikke var lukket. T fik en bøde på 100.000 kr. Retten lagde ved bødeudmålingen vægt på, at overtrædelserne var begået forsætligt over længere tid og efter en tidligere indskærpelse af reglerne i miljøbeskyttelseslovens § 43 og § 10 i bekendtgørelse om pelsdyrhold m.v.

4.4.3. Bekendtgørelse om opbevaring af døde produktionsdyr

Opbevaringsbekendtgørelsen omfatter aflivede produktionsdyr, men omfatter dog ikke pelsdyr, som sendes direkte til en pelsningscentral, jf. § 1.

³⁷ Bekendtgørelse nr. 78 af 16 februar 1987 om pelsdyrhold som ophævet ved bekendtgørelse nr. 951 af 7. september 2011

Opbevaringsbekendtgørelsen stiller opbevaringskrav og krav til opbevaringsfaciliteten. Opbevaringsbekendtgørelsens indhold er i vidt omfang en henvisning til reglerne i biproduktforordningen.

I opbevaringsbekendtgørelsens § 9 er fastsat et tilmeldingssystem i forhold til afhentning af døde produktionsdyr. Som udgangspunkt skal døde produktionsdyr tilmeldes til afhentning hurtigst muligt og senest 24 timer efter dødsfald. Hvis produktionsdyret opbevares i en lukket container, kan tilmelding dog afvente, at containeren er fyldt, men containeren skal dog tilmeldes til afhentning senest 5 dage efter, at påfyldning af container er påbegyndt.

For så vidt angår pelsdyr indeholder bekendtgørelsens § 9, stk. 4 og 5, særregler. I pelsningssæsonen kan tilmelding til afhentning af døde pelsdyr, der opbevares i en lukket container, afvente, indtil containeren er fyldt. Dog skal tilmelding til afhentning ske senest ved pelsningssæsonens afslutning. Uden for pelsningssæsonen kan tilmelding til afhentning af døde pelsdyr, der opbevares i en lukket container på køl eller frost på en opbevaringsplads eller afhentningsplads, afvente, indtil containeren er fyldt. Dog skal tilmelding til afhentning ske senest 3 måneder efter, at påfyldning af containeren er begyndt.

Det skal også i forhold til opbevaringsbekendtgørelsen understreges, at de krav, der gælder ifølge deponeringsdirektivet og IE-direktivet og øvrige miljødirektiver, således som de er implementeret i dansk ret, også skal iagttages, f.eks. krav om miljøgodkendelse.

En række af bestemmelserne i opbevaringsbekendtgørelsen er strafsanktioneret, blandt andet tilmeldingskravet i § 9.

I tilknytning til opbevaringsbekendtgørelsen har Fødevarestyrelsen udstedt en vejledning, opbevaringsvejledningen.³⁸ Formålet med vejledningen er at opsummere opbevaringsbekendtgørelsens, biproduktforordningens og gennemførelsesforordningens regler om opbevaring, transport, tilmelding til af-

³⁸ Vejledning nr. 9196 af 6. juli 2011 om opbevaring af døde produktionsdyr m.m.

hentning og sporbarhed af døde produktionsdyr samt de forskellige betingelser, der gælder, afhængig af typen af opbevaringsfacilitet.

4.5. Sammenfattende om dyreholdsloven

Dyreholdslovens formål er at varetage hensynet til fødevarer, fiskeri og ligestilling har delegeret sine kompetencer efter dyreholdsloven til direktøren for Fødevarestyrelsen og i tilfælde af sygdomsbekæmpelse til Veterinærdirektøren i Fødevarestyrelsen.

Dyreholdsloven indeholder blandt andet hjemmelsgrundlaget for det centrale husdyrbrugsregister, som alle pelsdyrbrug med mere end 20 dyreenheder ifølge daværende CHR-bekendtgørelse skal være registreret i.

Dyreholdsloven indeholder i kapitel 6 hjemmelsgrundlaget for bekæmpelse af smitsomme sygdomme i dyrehold. Fødevarestyrelsen har med hjemmel heri udstedt bekendtgørelse med lister over smitsomme sygdomme til lov om hold af dyr og anmeldeligt af sygdommene. I bekendtgørelsen er COVID-19 medtaget som smitsom sygdom hos mink og ildere på liste 1 og liste 3. Sygdomme i dyrehold, der er medtaget på liste 3, kan bekæmpes ved brug af de midler, der fremgår af dyreholdslovens § 30.

Dyreholdslovens § 30 indeholder hjemmel til, at der kan udstedes påbud om nedslagtning af dyr på et dyrehold ramt af sygdom som nævnt i liste 3 på bekendtgørelse om lister over smitsomme sygdomme til lov om hold af dyr og anmeldeligt af sygdommene. Dyreholdslovens § 30 indeholder ingen særlige bestemmelser eller bemyndigelser vedrørende bortskaffelse af dyr.

Bortskaffelse af dyr som affald er derimod reguleret ved dyreholdslovens §§ 44-46. Som følge af forrangsprincippet er det dog biproduktforordningens regler, som finder anvendelse på bortskaffelse af animalske biprodukter.

I medfør af dyreholdslovens § 44 og § 67 har Fødevarestyrelsen udstedt bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af

pelsdyr. Med pelsdyr forstås ifølge bekendtgørelsens § 2 mink og ildere. Biproduktforordningens mulighed for i særlige situationer at nedgrave aflivede dyr efter artikel 19, stk. 1, litra e, kræver Fødevarestyrelsens forudgående godkendelse. Bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr indeholder Fødevarestyrelsens godkendelse efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e. Bortskaffelse af animalske biprodukter ved nedgravning kan kun finde sted, hvis betingelserne i biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, er opfyldt. Det skal understreges, at bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr hverken i tekst eller note henviser til biproduktforordningen eller gennemførelsesforordningen. Ligesom bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr heller ikke indeholder oplysninger om, hvem der får eller kan få tilladelse til at nedgrave pelsdyr.

I medfør af dyreholdslovens § 44-45 og § 67 har Fødevarestyrelsen desuden udstedt biproduktbekendtgørelsen, der fastsætter bestemmelse om, at den, der overtræder en række af bestemmelserne i biproduktforordningen eller vilkår i tilladelser efter biproduktforordningen straffes med bøde, med mindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

5. Retlig beskyttelse mod forurening

5.1. Regler om beskyttelse mod forurening

I EU-regi er der vedtaget en række direktiver på miljøområdet, som har til formål at beskytte mod forurening blandt andet vandrammedirektivet, grundvandsdirektivet og nitratdirektivet. Direktiverne opstiller endvidere en række konkrete miljømål.

Direktiverne er i dansk ret implementeret i ikke én, men i en række love og bekendtgørelser.

Miljøbeskyttelsesloven inkorporerer en del af de af EU's miljødirektiver, som skal beskytte mod forurening. Endvidere er visse af miljødirektivernes krav og målsætninger implementeret i vandplanloven blandt andet i forhold til beskyttelse af grundvandet mod forurening.

Miljøbeskyttelsesloven har efter § 1 et bredt formål, som er, at *"...medvirke til at værne natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet."*

Miljøbeskyttelseslovens anvendelsesområde omfatter efter § 2 *"al virksomhed"*, som skal forstås således, at miljøbeskyttelsesloven omfatter enhver form for forurenende virksomhed eller aktivitet³⁹ fra såvel stationære som mobile anlæg.

Mange af miljøbeskyttelseslovens bestemmelser er strafsanktioneret.

Reglerne i miljødirektiverne om beskyttelse mod forurening og om miljømål, og de danske regler, der implementerer direktiver, finder også anvendelse, hvor bortskaffelse af aflivede dyr sker ved nedgravning i forbindelse med epizootisk sygdom. Reglerne i miljødirektiverne vil dermed fastlægge rammen for vurderingen af, om nedgravningen på stedet opfylder kravet i gennemførelsesforordningens artikel 15 om, at nedgravning skal kunne ske *uden at det skader miljøet, især i form af risici for vand, luft, jord, planter og dyr eller i form af støj- eller luftgener.*

Som følge af forrangsprincippet gælder nationale miljøregler, som er videregående end miljødirektivets regler, ikke, når aflivede dyr bortskaffes ved nedgravning, i særlige situationer efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 3.13.1.

5.2. Miljøbeskyttelseslovens § 4 om placering af forurenende aktiviteter og anlæg

Miljøbeskyttelseslovens § 4 fastsætter et lokaliseringsprincip ved planlægning og behandling af sager om miljøgodkendelse af virksomheder.

Lokalitetsprincippet indebærer, at en forurenende virksomhed skal placeres i omgivelser, der er robuste over for forurening, og at følsomme områder i videst muligt omfang skal friholdes for forureningsmæssige påvirkninger. Hensynet skal forstås

³⁹ Møller, 2019, side 151

bredt, og der skal tages hensyn til områdets karakter på tidspunktet for virksomhedens påbegyndelse, men også til den planlægning, der er foretaget med hensyn til områdets fremtidige udnyttelse, herunder også grundvandsinteresser.⁴⁰

Lokalitetsprincippet skal iagttages ved både planlægning og ved behandling af sager om miljøgodkendelse for virksomheder, idet det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 18, stk. 1, nr. 2, at en godkendelsesmyndighed ikke må meddele godkendelse, medmindre den vurderer, at virksomheden i øvrigt kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforeneligt med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet.

5.3. Miljøbeskyttelseslovens § 16 og miljøaktivitetsbekendtgørelsen

I medfør af miljøbeskyttelseslovens § 16 kan ministeren i bekendtgørelsesform fastsætte regler om affald, dyrehold, skadedyr og andre forhold, når det er nødvendigt for at forebygge og imødegå forurening og uhygiejniske forhold.

Bemyndigelsen er udmøntet i bekendtgørelse nr. 844 af 23. juni 2017 om miljøregulering af visse aktiviteter. Bekendtgørelsens kapitel 7 omhandler animalsk affald og kadavere og tillægger i § 16 i kommunalbestyrelsen kompetence til at udstede påbud for at sikre en forsvarlig og hensigtsmæssig opbevaring, transport og bortskaffelse af animalsk affald. Kommunalbestyrelsens påbudskompetence viger dog for andre regler, hvis sådanne regler måtte være fastsat af Miljø- og Fødevareministeren. Endvidere viger kommunalbestyrelsens påbudskompetence for reglerne i biproduktforordningen, som har forrang.

5.4. Forbuddet mod at forurene grundvand, jord og undergrund i miljøbeskyttelseslovens § 19

Efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, gælder der et forbud imod, at stoffer, produkter og materialer, der kan forurene

⁴⁰ jf. Vejledning nr. 9320 om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse af 31. marts 2017, afsnit 3.3.1

grundvand, jord og undergrund, 1) nedgraves i jorden, 2) udledes eller oplægges på jorden eller 3) afledes til undergrunden, medmindre der er givet en konkret tilladelse hertil.

Bestemmelsen har et bredt anvendelsesområde, og udgør efter sin ordlyd et egentligt forbud imod udførelsen af en række aktiviteter uden forudgående myndighedstilladelse.

Tilladelse til aktiviteter omfattet af bestemmelsen meddeles af kommunalbestyrelsen, jf. lovens § 19, stk. 4, medmindre ministeren fastsætter andre regler. Kommunalbestyrelsen forudsættes at foretage en konkret sagsbehandling af den enkelte sag og f.eks. fastsætte de nødvendige vilkår. Miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 4, indeholder ikke hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan meddele en generel tilladelse til at udlægge eller nedgrave affaldsprodukter.⁴¹

I medfør af bemyndigelsen i miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5, kan ministeren fastsætte regler for at sikre, at jord og grundvand ikke forurenes eller udsættes for fare for forurening med de stoffer, produkter og materialer, der er nævnt i lovens § 19, stk. 1. I en bekendtgørelse udstedt i medfør af § 19, stk. 5, kan der endvidere fastsættes regler om, i hvilke tilfælde og på hvilke vilkår § 19-tilladelser kan meddeles. Endelig kan ministeren efter bemyndigelsen i § 19, stk. 5, fastsætte regler om, at ”tilladelse efter stk. 1 og 2 i visse tilfælde er uforuden”.

Med bemyndigelsen i miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5, har Miljø- og Fødevarerministeren hjemmel til at regulere det skøn, der forudsættes for meddelelsen af en §19-tilladelse – og endda til at indskrænke anvendelsesområdet for lovens § 19, stk. 1 og 2, ved at fastsætte regler om, at en § 19-tilladelse til en bestemt aktivitet under visse betingelser ikke er påkrævet. Se hertil f.eks. reglerne i affald til jord-bekendtgørelsen, olie-tankbekendtgørelsen og spildevandsbekendtgørelsens nedrivningsbestemmelser. I sådanne regler vil der ofte være afstandskrav i forhold til vandboringer, vandløb, søer og andre beskyttede naturtyper. Ligeledes kan reglerne indeholde

⁴¹ Se f.eks. MAD 2010.2051 MKN, hvor nævnet fandt, at en amtskommunes afgørelse om udspreddning af muslingeskaller på landbrugsjord og anvendelse af muslingeskaller i markveje i hele amtet ikke var lovlig. Se herom også MAD 1996.244. Om muligheden for at anvende sorterede og vaskede skærver fra jernbaneanlæg se MAD 1997.192

grænseværdier m.v. F.eks. indeholder spildevandsbekendtgørelsen et afstandskrav på 300 meter fra nedsivningsanlæg til vandindvindingsanlæg, der anvendes til drikkevand.

5.4.1. Bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven

Bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven er udstedt af Miljø- og Fødevareministeren med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens §§ 19, stk. 5, og 67.

Formålet med bekendtgørelsen er at fastsætte regler om, at pelsdyr kan nedgraves i jorden uden forudgående tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 og 2.

I bekendtgørelsen oplyses, at "Myndigheder" kan foretage nedgravningen på områder udpeget af Naturstyrelsen. I sammenhæng hermed henvises der til den i medfør af dyreholdsloven udstedte bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr. Videre følger det af bekendtgørelsens § 3, stk. 1 og 3, at bunden af graven skal være over grundvandsspejlet. Endelig skal nedgravningen ifølge bekendtgørelsens § 3, stk. 2, foretages efter de miljømæssige retningslinjer for nedgravning i Veterinær Beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme fra januar 2019. Bekendtgørelsen må forstås således, at det er myndigheder, der får tilladelsen til nedgravningen. Det er dog ikke angivet, hvilken myndighed der får tilladelsen.

Miljøstyrelsen er tilsynsmyndighed efter bekendtgørelsen.

Bekendtgørelsen trådte i kraft den 6. november 2020 og ophører af sig selv den 6. maj 2021. Bekendtgørelsen indeholder ingen bestemmelser om straf. Bekendtgørelsen er heller ikke en afgørelse, der kan påklages af de klageberettigede efter miljøbeskyttelsesloven.

5.5. Tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19 eller miljøgodkendelse efter § 33

Der er i praksis ved flere lejligheder taget stilling til, om tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19 er tilstrækkelig i for-

hold til deponering af affald/forurenede jord, eller om der alternativt kræves en miljøgodkendelse af et anlæg efter miljøbeskyttelseslovens § 33 og godkendelsesbekendtgørelsen.

Se til eksempel Miljøstyrelsens afgørelse af 12. september 2006 optrykt i MAD 2006.1430, hvor Miljøstyrelsen fastslog, at det beror på en konkret vurdering, hvorvidt et oplæg af affald skal miljøgodkendes efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Ifølge Miljøstyrelsen peger følgende i retning af, at der er tale om et anlæg, der kræver miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33:

- Materialet modtages fra flere forskellige steder og/eller i flere omgange fordelt over tid.
- Materialet indeholder stoffer, koncentrationer eller mængder, der er væsentlige i miljømæssig forstand.
- Det er nødvendigt med særlige foranstaltninger i form af bundmembran, perkolatdræn m.m. for at oplagrings- eller deponeringen kan etableres på miljømæssig forsvarlig måde.

I forhold til Miljø- og Fødevarerådnets praksis vedrørende deponering af forurenede jord er det tillige udgangspunktet, at det skal vurderes konkret ud fra karakteren af både jorddeponiet (støvjord eller lignende) og det tilførte jord/affald, hvorvidt deponiet skal anses for et miljøgodkendelsespligtigt. Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 21. marts 2018 optrykt i MAD 2018.94, hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at varig anbringelse på stedet af 850 tons fejaffald fra veje, som overskred jordkvalitetskriterierne for kulbrinter, skulle anses for et godkendelsespligtigt anlæg for enten nyttiggørelse eller deponering af ikke-farligt affald – og derfor krævede miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

En tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19 kan ikke erstatte en miljøgodkendelse. Efter lovens § 19 er der alene hjemmel til at fastsætte vilkår i tilladelsen, som har til formål at beskytte grundvand, jord og undergrund. Hvis der til en aktivitet er behov for at fastsætte yderligere vilkår herudover, vedrørende for eksempel luft, støj, det omgivende miljø m.v., vil der være behov for at anvende reglerne om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

Af punkt 5.12.3 i Miljøstyrelsens godkendelsesvejledning fremgår det, at godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 bør anvendes i tvivlstilfælde. Konkret henvises også til, at miljøbeskyttelseslovens § 33 giver ansøgeren en bedre sikkerhed, da den indebærer en retsbeskyttelsesperiode i forhold til en eventuel ændring af afgørelsen.

Vedrørende godkendelse af deponier efter miljøbeskyttelseslovens § 33 kan henvises til Afsnit II, punkt 2.7.1, ovenfor.

Som beskrevet ovenfor skal et affaldsdeponi miljøgodkendes. Hvis der foreligger en særlig situation omfattet af biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, er der ikke krav om forudgående miljøgodkendelse, når aflivede dyr bortskaffes ved nedgravning, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 3.13.2.

5.6. Tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven

Kommunalbestyrelsen fører generelt tilsyn med, at miljøbeskyttelsesloven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes, jf. miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 1.

Miljøministeren overvåger miljøtilstanden i omgivelserne, jf. miljøbeskyttelseslovens § 66, stk. 1. Endvidere fører miljøministeren tilsyn med de listevirksomheder, som ministeren har godkendelseskompetence til i forhold til godkendelsesbekendtgørelsen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 66, stk. 2. Miljø- og fødevarerministeren har delegeret tilsynskompetencen i forhold til listevirksomheder til Miljøstyrelsen i henhold til § 12, nr. 30 i delegationsbekendtgørelsen på miljøområdet.

Miljøministeren er i miljøbeskyttelseslovens § 67 bemyndiget til at bestemme, at tilsyn og overvågning af miljøtilstanden i visse tilfælde skal varetages af andre myndigheder.

Miljøministeren har udnyttet bemyndigelsen i miljøbeskyttelseslovens § 67 i forbindelse med udstedelse af bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelseslovens § 19. Miljøministeren har i bekendtgørelsen om tilladelse til nedgravning af pelsdyr bestemt, at tilsynet med nedgravningen varetages af Miljøstyrelsen.

Tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven skal gennemføres efter rammerne i tilsynsbekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 73. Tilsynsbekendtgørelsen implementerer dels dele af IE-direktivet dels miljøoplysningsdirektivet.

Miljøstyrelsens tilsynsbekendtgørelse indeholder i kapitel 2 og kapitel 3 detaljerede regler om tilsyn i forhold til blandt andet aktiviteter, der er godkendelsespligtige efter listebekendtgørelsen.

I tilsynsbekendtgørelsens kapital 4 er der detaljerede regler omkring offentliggørelse og indberetning af en række oplysninger i forbindelse med tilsynet i forhold til de virksomheder, der er underlagt tilsyn i overensstemmelse med bestemmelserne i kapitel 2 og kapitel 3.

Miljøstyrelsen er ved bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven tillagt tilsynskompetence i forhold til miljøbeskyttelsesloven og minknedgravningen.

Tilsynsbekendtgørelsens bestemmelser i kapitel 2 og 3 finder kun anvendelse på minknedgravningen, såfremt minknedgravningen kan anses som godkendelsespligtig i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 33. Såfremt der foreligger en særlig situation efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1. litra e, hvor minknedgravningen kan gennemføres uden forudgående miljøgodkendelse, jf. afsnit II, punkt 3.13.3 finder tilsynsbekendtgørelsens kapitel 2 og 3 ikke anvendelse på Miljøstyrelsens tilsyn med minknedgravningen.

Tilsynsbekendtgørelsens bestemmelser i kapitel 4 om offentliggørelse og indberetning finder efter sit indhold heller ikke anvendelse i forhold til Miljøstyrelsens tilsyn med minknedgravningen. Tilsynsbekendtgørelsens bestemmelser om offentliggørelse og indberetning er imidlertid baseret på miljøoplysningsdirektivet. Ud fra en direktivkonform fortolkning af tilsynsbekendtgørelsen vil der efter vores vurdering også bestå en formidlingsforpligtigelse for miljøoplysninger som Miljøstyrelsen konstaterer i forbindelse Miljøstyrelsen tilsyn med nedgravning af mink.

5.7. Miljøministerens call-in-beføjelse

Miljøministeren har efter miljøbeskyttelseslovens § 82 en call-in-beføjelse. Miljøministeren kan således beslutte at overtage kommunalbestyrelsens beføjelser efter miljøbeskyttelsesloven i sager, der har større betydning, jf. miljøbeskyttelseslovens § 82, stk. 1. Endvidere kan miljøministeren overtage godkendelses- og tilsynskompetence vedrørende listevirksomhed i væsentlige sager og efter ansøgning fra en virksomhed, jf. miljøbeskyttelseslovens § 82, stk. 2.

Miljøbeskyttelseslovens § 82 indeholder ingen formkrav i forhold til indkaldelse efter stk. 1. Indkaldelsesbeføjelsen har kun været anvendt helt undtagelsesvist og har især været anvendt til generelt at indkalde fremtidige afgørelser vedrørende store og forureningsmæssigt komplicerede virksomheder.

Miljøministeren har delegeret call-in-beføjelsen til Miljøstyrelsen ved delegationsbekendtgørelsen på miljøområdet.

5.8. Retlig beskyttelse af vandkvaliteten

Det følger af vandrammedirektivet, at den nationale lovgivning, der gennemfører direktivet, skal indeholde de definitioner, der er fastlagt i direktivet. Den relevante danske lov er først og fremmest vandplanlægningsloven. Direktivet og loven definerer "miljøkvalitetskrav", som den koncentration af et bestemt forurenende stof eller gruppe af forurenende stoffer i vand, sediment eller biota, som ikke bør overskrides af hensyn til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet. Beskyttelseskravene imod forurening er gennemført i vandplanlægningsloven, dels i miljøbeskyttelsesloven – herunder miljøbeskyttelseslovens §§ 19 og 33. Kravene er bl.a. baseret på, at der skal sikres en generel respekt for miljøprincipperne og på at sikre en progressiv reduktion af forureningen.

Der er tale om følgende miljøkvalitetskategorier, som de danske overflade- og grundvande skal klassificeres ud fra

- Overfladevand kan karakteriseres som "god økologisk tilstand", "god økologisk potentiale" henholdsvis "god kemisk tilstand" – Ift. den økologiske tilstand er der tale om føl-

gende 5 klasser: høj, god, moderat, ringe hhv. dårlig tilstand. Ift. den kemiske anvendes der to klasser: 'god' hhv. 'ikke god'.

- Grundvand kan karakteriseres som "god kemisk tilstand" henholdsvis "god kvantitativ tilstand".

Kvalitetskravene skal både leve op til vandrammedirektivet og til de supplerende krav, der kan være relevante i den konkrete vurdering af nedgravningen af mink. Det gælder henholdsvis grundvandsdirektivet, drikkevandsdirektivet, badevandsdirektivet og nitratdirektivet, ligesom habitatdirektivets krav skal respekteres, jf. nedenfor.

De konkrete kriterier og mål for de danske vandområder er fastlagt ved miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen, der er udstedt med hjemmel i vandplanlægningsloven.

Der er tale om to særskilte, men indbyrdes tæt forbundne, mål, der indebærer en national forpligtelse til at beskytte overflade- og grundvand ved,

- at iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladeområder (dvs. forpligtelsen til at forebygge forringelse), og
- at sikre, at alle overfladeområder senest i slutningen af vandplanperioden har en kvalitet, der mindst er i overensstemmelse med de opstillede miljømål for det relevante vandområde, herunder at der bliver tale om en "god tilstand" (dvs. forpligtelsen til forbedring).

Der skal efter vandrammedirektivet og vandplanlægningsloven oprettes ét eller flere registre over alle områder inden for hvert vandområdedistrikt, der er udpeget som områder, der af hensyn til beskyttelsen af særligt sårbare områder, herunder til beskyttelse af drikkevand og de habitater (Natura 2000-områder), der er direkte afhængige af vand, kræver særlig beskyttelse iht. konkrete EU-retsakter. Det fremgår af EU-Domstolens dom i C-559/19 Donana, at der er en særlig streng beskyttelse af grundvandsafhængige habitater, der er afhængige af grundvandets kvantitet og kvalitet. Den kemiske grundvandstilstand må ikke medføre væsentlige eller signifikante beskadigelser af terrestriske økosystemer, hvor kravene om

anvendelse af strengere tærskelværdier til beskyttelse af terrestriske økosystemer følger af grundvandsdirektivet.

Der er en række bekendtgørelser, der er relevante ved vurdering af, om nedgravningen af aflivede mink er i overensstemmelse med de gældende regler:

- Miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen, der klassificerer de enkelte vandforekomster (herunder grundforekomster) og beskriver forholdene i et digitalt kort for de enkelte vandforekomster med bindende virkning for administrationen bl.a. efter miljøbeskyttelseslovens regler (godkendelses-, spildevands- og nedsivningsregler), gødskningslovens regler og jordforureningslovens regler
- Indsatsprogrambekendtgørelsen vedrørende forbedring og beskyttelse af grundvandet
- Miljøovervågningsbekendtgørelsen og de data, der afdækkes via den overvågning, der skal foretages efter bekendtgørelse

5.9. Sammenfattende om retlige regler om beskyttelse mod forurening og miljømål

På EU-niveau er vedtaget en række miljødirektiver, som angår beskyttelse af miljøet mod forurening, og som fastsætter miljømål. Direktiverne er i dansk ret implementeret i forskellige love og bekendtgørelser.

Miljøbeskyttelsesloven med tilhørende bekendtgørelse implementerer en lang række af miljødirektiverne.

Miljø og Fødevareministeren har med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5, udstedt en bekendtgørelse om, at pelsdyr kan nedgraves i jorden uden forudgående tilladelse fra kommunen. Bekendtgørelsen giver myndigheder tilladelse til at foretage nedgravning på områder udpeget af Naturstyrelsen. Det er ikke præciseret, hvilken myndighed der får kompetencen. Endvidere skal nedgravningen ifølge bekendtgørelsen foretages efter de miljømæssige retningslinjer om nedgravning i Veterinær Beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme fra januar 2019. Miljøstyrelsen er ifølge bekendtgørelsen tilsynsmyndighed i forhold til miljøbeskyttelsesloven ved minknedgravningen.

Miljøbeskyttelseslovens § 33 indeholder krav om, at anlæg til deponering af affald kræver miljøgodkendelse. I forholdet mellem tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19 og miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 foreligger der flere afgørelser, som fastslår, at oplag af affald, bl.a. i form af lettere forurenede jord, må anses som et anlæg, der kræver miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. En tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19 kan ikke erstatte en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

Miljøstyrelsen har, uden at skulle iagttage konkrete formkrav, mulighed for efter miljøbeskyttelseslovens § 82 at indkalde kommunens kompetencer efter miljøbeskyttelsesloven i sager af stor betydning.

Hvis der foreligger en særlig situation efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, er der ikke krav om forudgående miljøgodkendelse af nedgravning af aflivede dyr.

Hvis der foreligger en særlig situation efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, og der dermed ikke er krav om miljøgodkendelse, skal Fødevarestyrelsen dog stadig i forbindelse med gennemførelse af nedgravningen iagttage de miljømål og krav, der i øvrigt er fastlagt i miljødirektiverne, således som de blandt andet er implementeret i dansk ret. Miljødirektivernes regler, således som de er implementeret i dansk ret, vil kunne danne baggrund for en vurdering af, om nedgravningen kan ske, *"uden at det skader miljøet, især i form af risici for vand, luft, jord, planter og dyr eller i form af støj- eller luftgene"* i overensstemmelse med gennemførelsesforordningens artikel 15. Det betyder blandt andet, at lokaliseringskravet i miljøbeskyttelseslovens § 4 skal iagttages ved minknedgravning, både i forhold til opfyldelse af miljømål og beskyttelse af områder og arter, jf. nedenfor om habitat, arts- og naturbeskyttelse. Endvidere skal de særlige krav, der knytter sig til den retlige beskyttelse af vand, iagttages.

6. Habitat-, arts- og naturbeskyttelse

6.1. Formål og beskyttede naturtyper og arter

I EU-regi er udstedt en række direktiver, som har til formål at beskytte habitat, art og natur, f.eks. fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet mod skader.

I dansk ret er dele af direktiverne bl.a. implementeret i naturbeskyttelsesloven, skovloven og habitatbekendtgørelsen.

Endvidere har vi i dansk ret også en række særregler i forhold til beskyttelse af naturen, som ikke udgør en implementering af EU-direktiv, f.eks. i naturbeskyttelsesloven og skovloven.

Naturbeskyttelsesloven har, jf. lovens § 1, til formål at værne om landets natur og miljø. Skovlovens formål er ifølge § 1 at bevare og forøge landets skovarealer.

Visse af bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven og skovloven er strafsanktioneret.

Reglerne om habitat-, arts- og naturbeskyttelse, der er baseret på EU-direktiver finder også anvendelse, hvor bortskaffelse af aflivede dyr i tilfælde af epizooti og overskreden bortskaffelseskapacitet sker ved nedgravning efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e. Reglerne om habitat-, arts- og naturbeskyttelse danner således baggrund ved vurderingen af, om nedgravning på stedet kan ske *"uden at det skader miljøet, især i form af risici for vand, luft, jord, planter og dyr eller i form af støj- eller luftgener"*, jf. gennemførelsesforordningens artikel 15.

6.2. Beskyttede naturtyper

Naturbeskyttelseslovens § 3 opregner de naturtyper, som er omfattet af den generelle beskyttelsesordning og størrelseskriterierne herfor. Beskyttelsen af naturtyperne har til formål at beskytte de omfattede naturtyper, da de er af stor betydning for den biologiske mangfoldighed, herunder at bevare naturen med dens bestand af vilde planter og dyr samt deres levesteder og den landskabelige variation.⁴²

⁴² Koester, 2009, side 85

Den generelle beskyttelse af naturtyper i naturbeskyttelseslovens § 3 omfatter naturlige søer, udpegede vandløb samt he-der, moser og lignende, strandenge og strandsumpe samt fer-ske enge og biologiske overdrev. Der må ikke foretages æn-dringer i tilstanden af de beskyttede naturtyper. Naturbeskyt-telseslovens forbud mod tilstandsændringer omfatter ikke for-anstaltninger, der har karakter af fortsættelse af hidtidig lovlig drift.

Det generelle forbud mod tilstandsændringer gennembydes af dispensationshjemlen i naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, hvorefter kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde blandt andet kan gøre undtagelse fra naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3.

Størrelsesgrænserne for de beskyttede naturtyper er fastsat til en fælles mindstegrænse på 2500 m² i sammenhængende areal for alle de beskyttede naturtyper. Dette gælder dog ikke søer, hvor mindstegrænsen er 100 m². Vandløb er udpeget som beskyttede af miljøministeren efter indstilling fra de tidli-gere amtsråd eller efter år 2007 fra kommunalbestyrelser. Små biotoper, der er mindre end 2500 m², omfattes af beskyttelses-ordningen, jf. "mosaikreglen" i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, hvis de støder op til eller indgår i arealer med andre beskyttede naturtyper, og det samlede areal er 2500 m² eller derover. Der må heller ikke foretages ændring i tilstanden af moser og lignende, der er mindre end 2.500 m², når de ligger i forbindelse med en sø eller et vandløb, jf. naturbeskyttelses-lovens § 3, stk. 3.

Arealer med de nævnte naturtyper kan henholdsvis "vokse sig ind" og "vokse sig ud af" beskyttelsen efter naturbeskyttelses-lovens § 3. Det forhold, at naturtyper kan vokse sig ind i og ud af beskyttelsen, er ifølge Miljøstyrelsens § 3-vejledningen en anerkendelse af naturens dynamik, da naturbeskyttelsesloven beskytter de til enhver tid værende søer, moser m.v., der op-fylder lovens definition heraf.⁴³ Det er derfor indgrebstidspunk-tet, der er afgørende for vurderingen af, om der er tale om et beskyttet areal.⁴⁴

⁴³ Miljøstyrelsens vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede na-turtyper, vejledning nr. 40 december 2019, side 10

⁴⁴ Nyt om § 3 og § 4: Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, december 1993

Beskyttelsen af naturtyperne er derfor hverken betinget af eller afhængig af nogen forudgående registrering, afgørelse eller tilladelse. Derimod indtræder beskyttelsen, når der er eller er opstået en beskyttet naturtype.

Grundlaget for administrationen og håndhævelsen af beskyttelsesordningen er den vejledende registrering af § 3-beskyttede arealer. Pligten til at vedligeholde den vejledende registrering af de beskyttede naturtyper påhviler kommunerne.

6.3. Registrering af beskyttede naturtyper på statslige arealer

På de statsejede arealer, der ejes af Naturstyrelsen, varetager Naturstyrelsen, jf. § 3 i bekendtgørelse om pleje af fredede arealer og tilsyn⁴⁵, tilsynet med overholdelse af reglerne i naturbeskyttelsesloven og af regler, der er udstedt efter loven, samt fredningsbestemmelser. I praksis foretager Naturstyrelsen ifølge § 3-vejledningen også registrering af § 3-områder, og stiller oplysningerne til rådighed for kommunerne.⁴⁶ Derimod påhviler det kommunen at foretage den vejledende registrering af de beskyttede naturtyper på de statsejede arealer, der ikke ejes af Naturstyrelsen. Det kan eksempelvis være på forsvarrets arealer.

Myndighedsansvaret for at træffe afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3 på alle statslige arealer påhviler kommunalbestyrelserne.⁴⁷

6.4. Oplysning om beskyttede naturtyper

Naturtypebekendtgørelsen fastsætter regler om en oplysningsordning vedrørende de beskyttede arealer. Formålet med oplysningsordningen er ifølge § 3-vejledning at sikre spørgeren en hurtig afklaring af, om en påtænkt ændring af

⁴⁵ Bekendtgørelse nr. 924 om pleje af fredede arealer og tilsyn af 27. juni 2016

⁴⁶ Miljøstyrelsens vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, vejledning nr. 40 december 2019, afsnit 3.1.2

⁴⁷ Miljøstyrelsens vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, vejledning nr. 40 december 2019, side 24

tilstanden af et areal m.v. kræver dispensation, og om arealet er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.⁴⁸

Efter naturtypebekendtgørelsens § 9 skal kommunalbestyrelsen efter anmodning fra offentlige myndigheder, berørte ejere, brugere m.v. give oplysning om, hvorvidt en bestemt foranstaltning, areal, sø eller vandløb er omfattet af beskyttelsesordningen. Kommunalbestyrelsen skal besvare forespørgslen inden for 4 uger. Hvis kommunalbestyrelsen inden udløbet af 4-ugers fristen har anmodet om supplerende oplysninger, regnes 4-ugers fristen fra modtagelsen af disse oplysninger.

Såfremt spørgeren ikke har modtaget svar inden 4-ugers fristens udløb, kan foranstaltningen m.v. gennemføres uden dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 4. Dette gælder dog ikke for foranstaltninger og arealer, der klart falder ind under beskyttelsesordningen, eller for vandløb, som er udpeget som beskyttede i offentlige registreringer.

6.5. Dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3

Det generelle forbud mod tilstandsændringer gennembrydes af dispensations-hjemlen i naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, hvorefter kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde blandt andet kan gøre undtagelse fra naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3.

Der skal således foreligge særlige omstændigheder, før der kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til foranstaltninger, som ændrer tilstanden i de beskyttede naturtyper.⁴⁹ Baggrunden er en generel samfundsmæssig interesse i, at de beskyttede naturtyper opretholdes. Det er derfor ikke nok, at der er påvist en væsentlig jordbrugs- eller anden økonomisk interesse i, at et indgreb finder sted.⁵⁰

⁴⁸ Miljøstyrelsens vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, vejledning nr. 40 december 2019, side 25.

⁴⁹ Lovforslag nr. 70, 1991 til lov om naturbeskyttelse, de specielle bemærkninger til § 65.

⁵⁰ Lovforslag nr. 70, 1991 til lov om naturbeskyttelse, de specielle bemærkninger til § 65

Dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 er en skøns- mæssig afgørelse, hvor der indgår en række parametre omfat- tende en vurdering af henholdsvis områdets betydning, indgre- bets art og virkninger samt andre omstændigheder.⁵¹

For at et indgreb i et beskyttet områdes tilstand kan accepte- res, skal der ifølge lovforarbejderne være tale om et område, som ud fra naturbeskyttelsesmæssige hensyn vurderes som uden særlig interesse, eller at det påtænkte indgreb ikke i sig selv medfører nogen afgørende forrykning af tilstanden i om- rådet.

I lovforarbejderne til dispensationsbestemmelsen bemærkes det, at specielle samfundsmæssige, herunder især nationale, interesser i den konkrete sag, vil kunne medføre en forskyd- ning af den vægt, der tillægges de naturbeskyttelsesmæssige hensyn, som bestemmelserne tilsigter at varetage.

6.6. Beskyttelseslinjer for bl.a. søer og skove i naturbeskyttelseslo- ven

Naturbeskyttelsesloven indeholder også regler om beskyttel- seslinjer i forhold til en række naturtyper. Hovedformålet med beskyttelseslinjerne er at bevare naturtypens værdi som land- skabsэлемент samt opretholde naturtypen som værdifulde le- vested for plante- og dyrelivet.

Naturbeskyttelseslovens § 16 fastsætter en beskyttelseslinje på 150 meter omkring søer med en vandflade på mindst 3 ha, samt vandløb, der er registeret med en beskyttelseslinje. Inden for beskyttelseslinjen må der ikke placeres bebyggelse, cam- pingvogne og lignende eller foretages beplantning eller æn- dringer i terrænet. Naturbeskyttelseslovens § 16, stk. 2, inde- holder en række undtagelser.

Naturbeskyttelseslovens § 17 fastsætter en byggelinje på 300 meter omkring offentlige skove samt omkring private skove på mindst 20 hektar sammenhængende skov. Inden for byggelin- jen, dvs. mellem skoven og byggelinjen, må der ikke placeres bebyggelse, campingvogne og lignende. Derimod omfatter

⁵¹ Koester, 2009 side145

skovbyggelinjen ikke et forbud mod tilstands- eller terrænændringer. I naturbeskyttelseslovens § 17 er der en indsat en række undtagelser.

6.7. Restriktioner i skovloven

Skovloven pålægger fredskovspligtige arealer en række restriktioner. Fredskovspligtige arealer er blandt andet arealer med skove, som er ejet af staten og kommune, jf. skovlovens § 3. Miljø- og fødevareministeren kan, når særlige grunde taler for det, ophæve fredskovspligten på et areal, der ønskes anvendt til andre formål, jf. skovlovens § 6.

På fredskovspligtige arealer må skove som udgangspunkt ikke fældes, jf. skovlovens § 8. Endvidere må der ikke på fredskovspligtige arealer opføres bygninger, gennemføres terrænændringer eller anbringes affald, jf. skovlovens § 11.

Miljø- og fødevareministeren er ved skovlovens § 38 bemyndiget til at give dispensation fra forbuddet efter § 11. Ifølge lov-bemærkningerne til skovlovens § 38 kan dispensation dog kun gives, hvis det ansøgte ikke kan placeres andre steder end i fredskov, og hvis de samfundsmæssige interesser med anlægget er vigtigere end hensynet til at bevare fredskoven.

Ministerens har i forbindelse med tilladelse efter skovlovens § 6 eller dispensation efter skovlovens § 11 mulighed for at stille vilkår om erstatningsskov.⁵²

Miljø- og Fødevareministeren har ved delegationsbekendtgørelsen på miljøområdet delegeret kompetencen til at træffe afgørelse om dispensation efter skovlovens § 38 til Miljøstyrelsen.

6.8. Habitatreglerne

Habitatreglerne indeholder kvalitetsmål for de områder, der er fastlagt til beskyttelse af Natura 2000-områderne i forhold til bevaringsstatus for de arter, der udgør udpegningsgrundlaget.

⁵² Bekendtgørelse nr. 60 af 21. januar 2019 om erstatningsskov og særlige regler vedrørende kystbeskyttelse på fredskovspligtige arealer

Der skal i forhold til arterne sikres en opretholdelse eller genopretning af en "gunstig bevaringsstatus".⁵³ Det indebærer en varig opretholdelse af de grundlæggende kendetegn ved den berørte lokalitet, der er knyttet til tilstedeværelsen af en naturtype eller en art, hvis bevaringsmålsætning har medført, at lokaliteten er blevet udpeget til at blive opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning (listen over Natura 2000-områder).

De danske myndigheder har en forpligtelse efter habitatdirektivets artikel 6 til aktivt gennem positive foranstaltninger at sikre en "gunstig bevaringsstatus" for de arter, der er baggrunden for udpegnings af Natura 2000-områder, ligesom de skal foretage en konkret vurdering af et projekts mulige skadevirkninger på arternes bevaringsstatus i området.

Habitatreglerne er i dansk ret gennemført ved miljømålsloven og nogle forskellige bekendtgørelser, herunder habitatbekendtgørelsen, der bl.a. har hjemmel i naturbeskyttelsesloven og miljøbeskyttelsesloven.

6.8.1. Miljømålsloven

Miljømålsloven indeholder regler om den beslutningsproces, der skal anvendes i planlægning og kortlægning af sårbare områder på land og i kystområderne. Miljøministeren har efter miljømålsloven kompetence til at udarbejde Natura 2000-planer. Efter skovloven er ministeren bemyndiget til at udarbejde Natura 2000-skovplaner.

Natura 2000-planer og Natura 2000-skovplaner indeholder bestemmelser om beskyttelse af bevaringsværdier og naturbeskyttelsesinteresser, som vil kunne udelukke etablering af anlæg i nærområdet. Planerne er bindende i forhold til den kommunale fysiske planlægning.

Kommunerne skal på grundlag af de statslige Natura 2000-planer udarbejde handleplaner. Kommunerne er også forpligtet til at realisere handleplanerne gennem iværksættelse af de nødvendige foranstaltninger.

⁵³ Begrebet bevaringsstatus er defineret i habitatdirektivets artikel 1, litra a)

6.8.2. Habitatvurdering efter habitatbekendtgørelsen

Habitatbekendtgørelsen indeholder en række proceduremæssige og praktiske forholdsregler, der skal følges ved myndighedernes stillingtagen til konkrete projekter og planer, hvis der kan blive tale om negative konsekvenser for beskyttede arealer eller beskyttet art- og naturtype.

Habitatbekendtgørelsen er blandt andet relevant i forhold til en stillingtagen til vurdering af, om nedgravning af animalske biprodukter vil kunne påvirke beskyttet naturtype, art eller beskyttede områder og de områder, arterne lever og opholder sig i. Kravet om vurdering gælder, uanset om det retlige grundlag for nedgravningen er miljøbeskyttelseslovens § 19 eller miljøgodkendelse efter § 33 eller biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e.

Før myndighederne kan gennemføre et projekt eller give miljøgodkendelse eller tilladelse, skal der efter habitatbekendtgørelsen foretages en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke en beskyttet naturtype eller arter, eller et beskyttet områdes bevaringsstatus væsentligt. Hvis myndigheden vurderer, at der er en risiko for en væsentlig påvirkning, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger. Viser vurderingen, at projektet vil skade typerne eller arterne, der er udpeget ved udpegning af området, kan der ikke meddeles tilladelse eller godkendelse til det ansøgte.

Det indgår i kravene til myndighedernes tilrettelæggelse af vurderingerne, at det konkrete projekt eller den konkrete plan ikke må vurderes isoleret. Det er samspillet mellem de eksisterende påvirkninger og de planlagte påvirkninger, dvs. de kumulative påvirkninger, der skal indgå i vurderingsgrundlaget.

Kravet om en konkret habitatvurdering af planer og projekter betyder ifølge EU-Domstoles praksis, at generelle regler ikke kan anvendes som alternativ beskyttelse.

EU-Domstolen har endvidere fastslået, at en habitatvurdering ikke kan anses for tilstrækkelig, såfremt den ikke indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af det ansøgte projekt på Natura 2000-

områdets integritet. Det skal endvidere være dokumenteret af den myndighed, der vil acceptere projektet, at der ikke findes alternative løsninger. Alternativerne skal vurderes efter en afvejning af de skadelige virkninger for Nature 2000-områdets integritet og de væsentlige samfundsmæssige interesser, som forudsættes eventuelt at kunne begrunde en undtagelse fra beskyttelseskravet.⁵⁴ EU-Domstolens praksis er udtryk for anvendelsen af forsigtighedsprincippet i TEUF-artikel 191. Forsigtighedsprincippet anvendes også af de danske myndigheder i administrativ praksis.⁵⁵

Habitatbekendtgørelsen indeholder ingen undtagelsesmulighed i forhold til kravet om gennemførelse af en habitatvurdering.

Habitatbekendtgørelsen indeholder derimod en restriktiv undtagelsesadgang til at meddele tilladelse til projekter, der kan påvirke et Natura 2000-område, hvor der ikke er bilag IV arter. Undtagelsen forudsætter, at gennemførelse af projektet er *"bydende nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternative løsninger"*. Hvis undtagelsesproceduren tages i anvendelse, skal EU-Kommissionen underrettes om, hvilken kompensationsforanstaltninger der træffes.

⁵⁴ EU-Domstolens dom i sag C-127/02, *Waddenzee*, præmis 58-61. Sagen var en præjudiciel forelæggelse om fortolkning af habitat direktivets artikel 6. Den konkrete sag angik tilladelse til muskelfiskeri i vadehavet. EU-Domstolens dom i sag C-559/19 *Kommissionen mod Spanien*, hvor Spanien blev dømt for traktatbrud, bl.a. fordi Spanien ikke i forbindelse med tilladelser til udnyttelse af grundvandsforekomsten iagttag Natura 200- reglerne og anvendte forsigtigheds-princippet til beskyttelse af området Doñana.

⁵⁵ Se som eksempel Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse, som er optrykt i MAD 2021.128 MFK. I den pågældende sag ophævede nævnet en tilladelse til råstofindvinding. Nævnet kunne ikke på det foreliggende grundlag konstatere, at projektet ikke ville have væsentlig indvirkning på yngle- og rastområder for hasselmus. Nævnet lagde vægt på, at det ikke var afklaret, om der var en økologisk forbindelseskorridor mellem de to lokaliteter med hasselmus, som er særlig beskyttet af habitatdirektivet og habitatbekendtgørelsen.

6.8.3. Naturbeskyttelsesloven beskyttelse af bilag IV-arter

I naturbeskyttelseslovens § 29a er der særlige regler om aktiv beskyttelse af bilag IV-arter.⁵⁶ Bestemmelsen forbyder en forsætlig forstyrrelse med skadelig virkning for de arter og bestande, der er optaget på lovens bilag 3. Der er fastlagt mere detaljerede regler for artsbeskyttelsen i artsfredningsbekendtgørelsen,⁵⁷ der gentager forbuddet i lovens § 29 a.

Artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, gentager det forbud, der indgår i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a). Artsfredningsbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 2, gentager det forbud, der indgår i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra c), hvorefter der er et forbud mod transport af individer af bilag IV-arter, inklusive individernes *"naturlige levesteder"*.

De centrale begreber i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, om *"beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder"*, indgår ikke i artsfredningsbekendtgørelsens opregning af forbuddene. De skal i stedet findes i planhabitatbekendtgørelsens⁵⁸ § 7, stk. 1, nr. 1, og i habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1.

I planhabitatbekendtgørelsens § 8, stk. 3, der henhører under Indenrigs- og Boligministeriet, fastslås det, at afgørelser om dispensation fra bekendtgørelsens § 8, stk. 2, træffes:

"... af den myndighed, som er tillagt kompetence til at træffe afgørelse efter de almindelige regler i den lovgivning, der regulerer det pågældende område."

⁵⁶ Bestemmelsen er en implementering af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, der pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning for de individer og det naturlige udbredningsområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a)

⁵⁷ Det er i dag bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt

⁵⁸ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter

6.9. Sammenfattende om natur-, habitat- og artsbeskyttelse

I dansk ret findes såvel regler om beskyttelse af habitat, arter og natur, som er baseret på EU-direktiver om habitat-, arts- og naturbeskyttelse, som regler, der alene er nationale regler.

Reglerne om habitat-, arts- og naturbeskyttelse findes særligt i naturbeskyttelsesloven, skovloven, miljømålsloven og habitatbekendtgørelsen.

Naturbeskyttelsesloven indeholder et generelt forbud mod tilstandsændringer af en beskyttet naturtype som defineret i § 3. Loven gennembrydes af dispensationshjemlen i naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, hvorefter kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan give dispensation til tilstandsændring af beskyttet naturtype. Kommunalbestyrelsen er også myndighed for afgørelse om dispensation på statslige arealer.

Kommunalbestyrelsens dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 er en skønsmæssig afgørelse. Relevante elementer i skønnet er størrelsen af naturinteressen i området og betydning af de påtænkte indgreb for tilstanden i området. I tilfælde af specielle samfundsmæssige, herunder især nationale, interesser i den konkrete sag vil der ifølge lovbemærkninger ved skønsudøvelsen kunne ske forskydning af den vægt, der tillægges de naturbeskyttelsesmæssige hensyn, som bestemmelserne tilsigter at varetage.

Naturbeskyttelsesloven indeholder også en række beskyttelseslinjer. Blandt andet skovbyggelinjen på 300 meter og søbeskyttelseslinjen på 150 meter. Skovbyggelinjen forbyder ikke tilstands- og terrænændringer, men forbyder byggeri m.v. inden for beskyttelseslinjen. Søbeskyttelseslinjen forbyder ikke alene byggeri, men også terrænændringer inden for beskyttelseslinjen.

Skovloven bestemmer, at statsejede arealer med skov er fredskovspligtige. På fredskovspligtige arealer må der ikke foretages terrænændringer eller etableres anlæg. Miljøstyrelsen kan i særlige tilfælde meddele dispensation fra forbuddet mod anlæg og terrænændringer på fredskovspligtige areal. Dispensation kræver, at de samfundsmæssige interesser med anlægget er vigtigere end hensynet til at bevare fredskoven, og at anlægget ikke kan placeres andet sted.

Habitatbekendtgørelsen indeholder krav om forudgående vurdering af, om projektet selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentlig inklusiv bilag IV arter. Hvis der viser sig at være en risiko for en væsentlig påvirkning, skal der foretages en konsekvensvurdering. Habitatvurderingen skal gennemføres, uanset om nedgravning af aflivede mink gennemføres på baggrund af miljøgodkendelse, tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19 eller efter biproduktforordningen. Hvis konsekvensvurderingen viser, at Natura 2000-områdets tilstand bliver påvirket, kan godkendelse ikke gives. Ved habitatvurderingen skal anlægges et forsigtighedsprincip.

Reglerne om habitat-, arts- og naturbeskyttelse finder også anvendelse ved nedgravning af animalske biprodukter. Reglerne vil kunne danne baggrund for en vurdering af, om kravet i gennemførelsesforordningen artikel 15, om at nedgravning skal kunne ske, *uden at det skader miljøet, især i form af risici for vand, luft, jord, planter og dyr eller i form af støj- eller luftgener*, er opfyldt.

7. **Krav ved ændret arealanvendelse**

7.1. Planlovens formål og anvendelsesområde

Planloven angår regulering og styring af arealanvendelse. De formål og hensyn, der primært skal varetages gennem en styring og regulering af arealanvendelsen, er ganske vide.⁵⁹

Planlovens overordnede formål er ifølge lovens § 1, at *"sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at være landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for mennesket livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet."*

Endvidere angiver planlovens § 1, stk. 2, en række særlige hensyn, der skal varetages, blandt andet offentlighedens inddragelse i planlægningsarbejde, bevarelsen af værdifulde landskaber og forebyggelse af forurening af luft, vand og jord.

⁵⁹ Helle Tegner Anker, 2013, side 63

Offentlighedens inddragelse i planlægningsarbejdet betyder, at planforslag skal gennemgå en offentlig høring i en længere periode forud for vedtagelse.

En række af planlovens bestemmelser er strafsanktioneret.

Planlovens krav om lokalplan ved større anlæg gælder også, hvis deponering af animalske biprodukter kan anses som et anlæg, der udgør en ændring af det bestående miljø.

Hvis der foreligger en særlig situation efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, der giver mulighed for at bortskaffe aflivede dyr ved nedgravning på stedet, er der ikke krav om lokalplan eller landzonetilladelse. Årsagen er, at kravet om forudgående lokalplan er baseret på nationale regler, og biproduktforordningen har forrang.

7.2. Planlovens landzoneregler

Planloven sonderer generelt mellem tre zonetyper: Byzone, sommerhusområder og landzone. Det følger af planlovens § 34, stk. 4, at landzone er de områder, der ikke er udlagt eller opholdt til byzone eller sommerhusområder.

For arealer beliggende i landzone gælder planlovens landzoneregler, som findes i planlovens kapitel 7. I landzone må der ikke, jf. planlovens § 35, stk. 1, foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen. Som hovedregel er der derfor krav om forudgående tilladelse til alle ændringer i det bestående, medmindre det er omfattet af undtagelserne fra kravet om landzonetilladelse i planlovens §§ 36 og 37.

En ændret anvendelse af et ubebygget areal til eksempelvis nyindretning af anlæg til affaldsbehandling, oplagspladser såsom affaldsdepot med videre, vil der derfor kræve landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

7.3. Kommuneplanen og kommuneplanens retningslinjer

Kommunalbestyrelsen har efter planlovens § 11, stk. 1, en pligt til at udarbejde en kommuneplan for hele kommunen.

Efter planlovens § 11, stk. 2, fastlægger kommuneplanen en hovedstruktur, retningslinjer for arealanvendelsen og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen. De afgrænsede områder, der knytter sig til kommuneplanens retningslinjer og rammer, skal vises på kort, jf. planlovens § 11, stk. 3.

Efter planlovens § 11, stk. 2, nr. 2, skal kommuneplanen på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen indeholde retningslinjer for arealanvendelsen.

Planlovens § 11 a opremser en lang række emner, for hvilke der skal udarbejdes retningslinjer (kommuneplankataloget). Kommuneplankataloget er ikke udtømmende, og det følger af planlovens § 11 b, stk. 2, at kommuneplanen kan indeholde retningslinjer for andre forhold end dem, der er udtrykkelig nævnt i planlovens §§ 11 a og 11 b, stk. 1.

Kommunalbestyrelsen skal, jf. planlovens § 12, stk. 1, virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, og en lokalplan må ikke stride imod kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

Retningslinjerne i kommuneplanen skal derfor være så præcise, at der ikke kan være tvivl om indholdet, da de skal kunne danne grundlag for kommunens efterfølgende administration af planlovens landzonebestemmelser og kommunens administration af kompetencer inden for anden lovgivning, blandt andet natur-, miljø- og bygge Lovgivning.⁶⁰

Ifølge kommuneplanvejledningen skal retningslinjerne og de områdeudpegninger, retningslinjerne medfører, oplyse om, hvilke hensyn kommunen vil inddrage i afvejningen af en ansøgning om tilladelse eller dispensation efter lovgivningen –

⁶⁰ Lovforslag nr. 93, 2004 om ændring af lov om planlægning, specifik bemærkning til nr. 14 (Ad § 11, stk. 2) og Vejledning om Kommuneplanlægning, maj 2008, side 21.

samtidig med at behandlingen af ansøgninger om tilladelse eller dispensation også vil foregå på baggrund af et konkret skøn, når der er pligt til at foretage et sådant skøn efter lovgivningen.⁶¹

Kommuneplanen skal herudover respektere de almindelige specialitetsbetragtninger. Hvis et forhold er detaljeret reguleret efter anden lovgivning, eksempelvis ved fastsættelse af afstandskrav, godkendelseskriterier m.v., må udgangspunktet være, at kommuneplanens retningslinjer ikke kan fastsætte yderligere afstandskrav eller kriterier for sagsbehandlingen efter den omhandlede lov.⁶² Det, der derimod kan fastsættes i kommuneplanens retningslinjer, er retningslinjer for forskellige arealanvendelser, der i øvrigt ønskes prioriteret.⁶³

Retningslinjerne skal også respektere gældende lovgivning og i øvrigt de planer, der er rammestyrer for kommuneplanerne.

Efter planlovens § 11 a, nr. 16, skal kommuneplanen indeholde retningslinjer for sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større, sammenhængende landskaber. Retningslinjerne, som skal sikre de geologiske værdier, har i praksis tæt sammenhæng med beskyttelsen af de landskabelige, naturmæssige, kulturhistoriske og rekreative interesser i det åbne land.⁶⁴

7.4. Lokalplanpligt

Efter planlovens § 13, stk. 2, skal en lokalplan tilvejebringes, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivning af bebyggelse, og når det er nødvendigt for at virkeliggøre kommuneplanen.

Et væsentligt kriterium for lokalplanpligtens indtræden er, om der foreligger et større projekt. Lokalplanpligten skal ses i lyset af, at et væsentligt formål med lokalplaninstrumentet er at sikre

⁶¹ Vejledning om Kommuneplanlægning_maj 2008, side 21.

⁶² Helle Tegner Anker, 2013, side 208.

⁶³ Helle Tegner Anker, 2013, side 208.

⁶⁴ Vejledning om Kommuneplanlægning, maj 2008, side 40.

inddragelse af offentligheden og at muliggøre en offentlig debat om den fremtidige udvikling i et bestemt område. Det er derfor ikke projektets fysiske dimensioner, der er afgørende for lokalplanpligtens indtræden, men derimod den ændring i området, som projektet vil medføre.⁶⁵

Kriteriet "større bygge- og anlægsarbejder" indeholder en vis elasticitet, idet det der bør anlægges en varierende forståelse af ordet "større" under hensyn til det pågældende bysamfunds størrelse og karakter.⁶⁶

Hovedkriteriet for afgrænsningen af lokalplanpligt i landzone er, ligesom i byzone og sommerhusområder, om projektet vil medføre en væsentlig ændring i det bestående miljø.⁶⁷ Der kan således for byggeri i "sårbare" områder, som eksempelvis områder med natur- eller landskabsinteresser eller kulturhistoriske interesser, være en lavere tærskel for lokalplanpligt.⁶⁸

Det tidligere Naturklagenævn har i en afgørelse om etablering af specialdepot for rensed jord i en grusgrav generelt udtalt følgende om lokalplanligt:

Det afgørende for bedømmelsen af, om der består lokalplanpligt, er, om projektet ud fra en konkret vurdering vil medføre en væsentlig ændring i det bestående miljø. I vurderingen heraf indgår selve omfanget af projektet, men hertil kommer yderligere projektets konkrete, visuelle, funktionelle og miljømæssige konsekvenser i øvrigt, bedømt i forhold til det eksisterende områdes karakter.

I den konkrete sag fandt Naturklagenævnet ikke, at der forelå lokalplanpligt, henset til at etableringen af depotet ikke ville fremkalde en væsentlig ændring i det bestående miljø. Det

⁶⁵ Helle Tegner Anker, 2013, side 351.

⁶⁶ Lovforslag nr. L 140 årg. 1974-1975, fremsat 13. marts 1975 - Folketingstidende 1974-1975 spalte 2741 f.

⁶⁷ Lovforslag nr. L 140 årg. 1974-1975, fremsat 13. marts 1975 - Folketingstidende 1974-1975 spalte 2741 f.

⁶⁸ Helle Tegner Anker, 2013, side 351.

blev blandt andet tillagt vægt, at der under alle omstændigheder ville opstå aktiviteter i forbindelse med reetablering af grusgraven, at området var præget af nuværende og tidligere grusgravninger, og at specialdepotet ikke forventedes at ville medføre væsentlige miljømæssige gener for omgivelserne.

Hvis der tilvejebringes en lokalplan i en landzone, der skal forblive i en landzone, kan lokalplanen indeholde bestemmelse om, at lokalplanen erstatter den landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, som er nødvendig for lokalplanens virkeliggørelse. Lokalplanen kan dermed have bonusvirkning.

7.5. Sammenfattende om planloven

Planlovens anvendelsesområde er regulering og styring af arealanvendelsen. Formålet med planloven er at forene interesserne i arealanvendelsen, herunder værne om natur og beskytte jord, vand og luft mod forurening samt inddrage offentligheden.

Kommunalbestyrelsen har efter planloven pligt til at udarbejde en kommuneplan, der fastlægger hovedstruktur, retningslinjer for arealanvendelsen og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen. Kommunen kan i kommuneplanen fastsætte retningslinjer for arealanvendelsen i kommunen. Blandt andet skal kommuneplanen indeholde retningslinjer for sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større, sammenhængende landskaber.

Efter planlovens § 35, stk. 1, kræver det som udgangspunkt landzonetilladelse at ændre arealanvendelse af ubebygget areal i landzonen. Endvidere er større bygge- og anlægsarbejder lokalplanpligtige. I forhold til vurderingen af, om et større bygge- og anlægsarbejde er lokalplanpligtigt, afhænger det af, om anlægget medfører en væsentlig ændring i det bestående miljø. Naturklagenævnet har tidligere i en konkret sag vurderet, at et specialdepot for rensede jord i en grusgrav ikke udløste lokalplanpligt. En lokalplan for et anlæg i en landzone kan have bonusvirkning, hvis det fastsættes i lokalplanen, jf. planlovens § 15, stk. 4. Bonusvirkningen betyder, at der ikke skal indhentes landzonetilladelse til virkeliggørelse af lokalplanen.

Anlæg til bortskaffelse af animalske biprodukter kan være lokalplanpligtige, hvis det medfører en væsentlig ændring af det bestående miljø. Hvis der foreligger en særlig situation efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, der giver mulighed for at bortskaffe aflivede dyr ved nedgravning på stedet, er der ikke krav om lokalplan eller landzonetilladelse. Biproduktforordningens regler har forrang i forhold til de nationale regler i planloven. Lokaliseringsprincippet skal dog fortsat iagttages, jf. ovenfor under afsnit II, punkt 5.2.

8. Miljøkonsekvensvurderinger

8.1. Miljøvurderingslovens formål og anvendelsesområde

I EU-regi er vedtaget VVM-direktivet. Formålet med VVM-direktivet er at sikre, at der under inddragelse af offentligheden så tidligt som muligt og forud for, at myndigheden træffer afgørelse om projektet, tages hensyn til projektets sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet. Derved forberedes beslutningsgrundlaget forud for stillingtagen til, hvorvidt et projekt skal tillades gennemført.

VVM-direktivet er implementeret i dansk ret hovedsageligt gennem miljøvurderingsloven.

Miljøvurderingsloven finder anvendelse på planer og programmer, som enten fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser eller kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde, jf. lovens § 2.

Planer og programmer, der udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger, er omfattet af loven, hvis planen eller programmet fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser eller kan påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde. Loven finder tillige anvendelse på en række nærmere afgrænsede projekter, der er oplystede i miljøvurderingslovens bilag 1 og 2 samt høringer af offentligheden og berørte myndigheder over planer, programmer og projekter under udarbejdelse i en anden stat, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet i Danmark.

Formålet med en miljøvurdering er, at der under inddragelse af offentligheden så tidligt som muligt og forud for, at myndigheden træffer afgørelse om planen, programmet eller projektet, tages hensyn til planers, programmers og projekters sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet.

Miljøvurderingsloven fastsætter ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller som udgangspunkt alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne for tilvejebringelse af denne information.⁶⁹

Miljøvurderingslovens bestemmelser er strafsanktionerede. Endvidere består der efter miljøvurderingslovens § 55 en pligt for den til enhver tid værende grundejer at berigtige ulovlige forhold. Ved ulovlige forhold forstås, at et anlæg er opført uden de nødvendige tilladelser efter miljøvurderingsloven.

I forhold til bortskaffelse af animalske biprodukter ved nedgravning finder miljøvurderingsloven også anvendelse, såvel i forhold til generelle regler om tilladelse til at nedgrave aflivede pelsdyr som konkrete beslutninger.

8.2. VVM-myndigheden

Kommunalbestyrelsen er efter miljøvurderingslovens § 17, stk. 1, myndighed for behandling af sager vedrørende projekter på land, der er omfattet af lovens bilag 1 eller bilag 2, herunder for vurderingen af, om projekter omfattet af bilag 2 på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet.

Miljøministeren har efter miljøvurderingslovens § 17, stk. 5, en call-in-beføjelse, hvorefter ministeren har mulighed for i en konkret sag at overtage beføjelser, helt eller delvist fra den myndighed, der ellers måtte være kompetent til at behandle den konkrete sag. Den vigtigste beføjelse er her afgørelseskompetencen i den konkrete sag. Ifølge lovforarbejderne kan grundlaget for at foretage en call-in i en konkret sag være, at en afgørelse vil have konsekvenser ud over den enkelte kom-

⁶⁹ Miljøret 9. udgave, side 320

munegrænse eller er af national/international betydning. Ministerens call-in kræver ikke en anmodning fra andre myndigheder m.v., men kan initieres på baggrund af de overordnede interesser, som miljøministeren skal varetage.⁷⁰

8.3. Miljøvurdering af konkrete projekter på bilag 1 og bilag 2

VVM-reglerne finder anvendelse på en række nærmere afgrænsede projekter, der er oplyst i miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, som indholdsmæssigt er i overensstemmelse med VVM-direktivet. Det er således en forudsætning for, at reglerne om VVM finder anvendelse, at projektet er oplyst i bilaget.

I miljøvurderingslovens bilag 1 er blandt andet oplyst følgende under punkt 10: *"Anlæg til bortskaffelse af farligt affald ved forbrænding, kemisk behandling (som defineret i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald, afsnit D9) eller deponering i jorden som defineret i artikel 3, nr. 2, i det nævnte direktiv"*

I bilag 2 er blandt andet oplyst følgende under punkt 11b: *"anlæg til bortskaffelse af affald (projekter, som ikke er omfattet af bilag 1."*

De angivne projekter på bilag 1 er projekter, der på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige virkning på miljøet, hvorfor disse efter miljøvurderingslovens § 15 forudsætter, at der gennemføres en VVM-procedure med krav om efterfølgende tilladelse, hvis projektet skal gennemføres. Projekter på bilag 1 er derfor obligatoriske VVM-pligtige.

Projekterne på bilag 2 forudsætter modsat, at der foretages en konkret vurdering (screening) af, hvorvidt det konkrete projekt må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt og derfor er VVM-pligtigt. Et projekt omfattet af bilag 2 må derfor ikke, jf. miljøvurderingslovens § 16, påbegyndes, før der er foretaget en screening, og VVM-myndigheden har meddelt, at projektet ikke antages at kunne få væsentligt indvirkning på miljøet.

⁷⁰ De specielle lovbemærkninger til § 17, stk. 5 i lovforslag nr. 147, 2016 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)

Ved vurderingen af, om der foreligger VVM-pligt for et konkret projekt oplistet på bilag 2, skal der foretages en konkret vurdering baseret på kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6. Kriterierne omfatter projektets karakteristika, placering samt arten af og potentielle indvirkning på miljøet.

Myndigheden skal efter miljøvurderingslovens § 22 hurtigst muligt, og som udgangspunkt senest 90 dage efter den dag, hvor bygherren i henhold til loven har fremlagt de krævede oplysninger, træffe en screeningsafgørelse i henhold til miljøvurderingslovens § 21. Screeningsafgørelsen indebærer, at myndigheden under hensyn til kriterierne i bilag 6 skal vurdere, om et projekt må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet eller ej, og dermed er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse.

Myndigheden skal ved stillingtagen til projekter, der vurderes efter bilag 1 henholdsvis bilag 2, anvende en EU-konform fortolkning. Dette medfører, at afgørelserne, der træffes, skal respektere EU-Domstolens praksis, herunder i forhold til VVM-direktivets vide anvendelsesområde ud fra en bred formålsfortolkning.⁷¹

Ved vurderingen af om et konkret projekt er omfattet af bilag 1, punkt 10, eller bilag 2, punkt 11b, kan der ifølge EU-kommissionen tages hensyn til definitionerne i affaldsrammedirektivet, forudsat at definitionerne også er gengivet i VVM direktivet:

When deciding whether individual projects fall within this project category, reference can be made to definitions laid down in EU waste legislation provided that they are also explicitly referred to in the text of the EIA Directive (such as in the case of the terms 'chemical treatment' and 'hazardous waste'). The general objective of the EIA Directive, i.e. that projects likely to have significant effects on the environment are

⁷¹U.2014.1953 H.

made subject to an assessment of their effects, should be taken as a guiding principle to this effect.⁷²

I VVM direktivets bilag 1 er der for så vidt henvist til definitionerne i affaldsrammedirektivet for så vidt angår deponering af farligt affald i jorden. Affaldsrammedirektivets definition af farligt affald fremgår ovenfor under Afsnit II, punkt 2.4. Mink smittet eller formodet smittet med COVID-19 anses som farligt affald.

I forhold til fortolkning af begrebet ”*bortskaffelse af affald*”, som er anvendt i VVM-direktivets bilag 2, har EU-Domstolen i sag C-486/04 fastslået følgende:

Herefter må det antages, at begrebet bortskaffelse af affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 85/337, er et selvstændigt begreb, der skal tillægges en sådan betydning, at det fuldt ud er i overensstemmelse med denne retsakts formål, som nævnt i denne doms præmis 36. Følgelig skal dette begreb, som ikke svarer til begrebet bortskaffelse af affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 75/442, forstås bredt som omfattende samtlige metoder, der enten fører til bortskaffelse af affald i streng forstand eller til nyttiggørelse af affaldet.⁷³

Begrebet ”*bortskaffelse af affald*” er derved et selvstændigt begreb i VVM-direktivet, der skal tillægges betydning i overensstemmelse med direktivets formål. Begrebet bortskaffelse svarer ikke til det bortskaffelsesbegreb, som er anvendt i affaldsrammedirektivet, men skal forstås bredt som omfattende samtlige metoder, der enten fører til bortskaffelse af affald i streng forstand eller til nyttiggørelse af affaldet. Det skal understreges, at domstolens fortolkning af ”*affaldsbortskaffelse*” er centreret omkring begrebet bortskaffelse og ikke begrebet affald.

⁷² Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, European Union, 2015, side 28.

⁷³ EU-Domstolens dom af 23. november i Sag C-486/04, EU:C:2006:732.

8.4. Undtagelse efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1

Efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, kan projekter eller dele af projekter, der alene tjener et nationalt forsvarsformål eller alene tjener et civilt beredskabsformål, undtages en screening/miljøvurdering, hvis forsvarsministeren vurderer, at dette vil skade disse formål. Undtagelsen gælder også, selvom projektet er optaget på miljøvurderingslovens bilag 1 og bilag 2.⁷⁴

I forhold til undtagelsesbestemmelsen indeholder betragtning 20 i VVM-direktivet en nærmere begrundelse for undtagelsesbestemmelsen.

Erfaringen har vist, at det med hensyn til projekter, som udelukkende tjener et civilt beredskabsformål, kan være til skade for bl.a. miljøet, hvis [VVM-direktivet] skal overholdes, og medlemsstaterne bør derfor i givet fald have tilladelse til ikke at anvende direktivet i sådanne tilfælde. (vores understregning)

Undtagelsen er begrundet med, at der i forbindelse med civile beredskabsformål kan ske en større skade på miljøet, hvis direktivet skal iagttages.

Ifølge EU-Kommissionens VVM-vejledning er det en betingelse for anvendelsen af undtagelsen i VVM-direktivets artikel 1, stk. 3, at medlemsstaterne påviser, at anvendelsen af direktivet om vurdering af indvirkningen på miljøet vil skade det pågældende formål.⁷⁵

Ifølge EU-Domstolens praksis vedrørende undtagelsesbestemmelserne fortolkes disse indskrænkende. I Bolzano-sagen⁷⁶ udtalte EU-Domstolen vedrørende artikel 1, stk. 4, i direktiv 85/337/EF (nationale forsvarsformål), følgende:

Det bemærkes, at direktivet ifølge artikel 1, stk. 4, »[ikke] vedrører ... projekter, der tager sigte på det nationale forsvar«. Denne bestemmelse udelukker altså projekter,

⁷⁴ Bestemmelsen implementerer VVM-direktivets artikel 1, stk. 3.

⁷⁵ Punkt 2.1. i Kommissionens VVM-vejledning af 2019.

⁷⁶ EUR-Lex - 61997CJ0435 - DA - EUR-Lex (europa.eu)

der skal sikre det nationale forsvar, fra direktivets anvendelsesområde og dermed fra den heri foreskrevne vurderingsprocedure. Hermed indfører bestemmelsen en undtagelse fra direktivets hovedregel om, at der skal foretages en forudgående vurdering af projektets indvirkning på miljøet, som følgelig skal fortolkes indskrænkende. Kun de projekter, hvis hovedformål er at sikre det nationale forsvar, kan derfor udelukkes fra vurderingsforpligtelsen.

I forhold til civile beredskabsformål er det således EU-Kommissionens opfattelse, at undtagelsen kun dækker projekter, der vedrører civile beredskabsformål, og ikke projekter, der indfører foranstaltninger, der har til formål at forbygge sådanne nødsituationer.

Undtagelsen dækker derfor kun projekter, der vedrører civile beredskabsformål, og ikke projekter, der indfører foranstaltninger, der har til formål at forebygge sådanne nødsituationer. En undtagelse kan generelt kun begrundes, hvis det ikke var muligt at forudse den nødsituation, der gav anledning til projektet, eller projektet, hvis det var muligt at forudse nødsituationen, ikke kunne gennemføres tidligere. Et projekt til bekæmpelse af oversvømmelse kan f.eks. kun anses for en foranstaltning til at imødegå en potentiel nødsituation, der er tilstrækkelig akut til, at undtagelsen kan gøres gældende, hvis det ikke kunne gennemføres tidligere. Hvis oversvømmelsen er sket på det samme sted adskillige gange, og projektet er en forsinket foranstaltning til afværgelse af en potentiel fremtidig nødsituation, kan undtagelsen med sandsynlighed ikke begrundes. Der kan på den anden side være nødsituationer, herunder visse naturkatastrofer, som kunne forventes, men som ikke kunne forebygges, og som giver anledning til projekter (f.eks. akut/omgående genopbygning eller

anlæg til forebyggelse af yderligere skade), som kan begrunde en undtagelse.

I lovforarbejderne til miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, er det angivet, at et civilt beredskabsformål kan omfatte begivenheder, som har en naturlig eller menneskeskabt årsag, eksempelvis jordskælv og terrormål.⁷⁷

8.5. Undtagelse efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 4

Et projekt omfattet af bilag 1 eller 2 kan i undtagelsestilfælde helt eller delvist fritages fra lovens bestemmelser om miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, hvis dette vil skade formålet med projektet.⁷⁸ Det er en forudsætning, at lovens formål i § 1 opfyldes, og fritagelsen gælder ikke høringer over de grænseoverskridende miljøpåvirkninger efter lovens § 38.

En række betingelser skal være opfyldt, førend undtagelsesbestemmelsen kan anvendes, og det er af EU-Domstolen fastslået, at disse forpligtelser ikke er rene formalia, men er forpligtelser med henblik på så vidt muligt at sikre overholdelsen af de mål, der søges virkeliggjort ved VVM-direktivet.⁷⁹

Betydningen af "undtagelsestilfælde" er ikke defineret i hverken miljøvurderingsloven eller VVM-direktivet, og der gives ikke i direktivet eksempler på den type af tilfælde, der kan være omfattet af dets anvendelsesområde.

EU-Domstolen har fastslået, "at ordlyden af en fællesskabsretlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med hensyn til fastlæggelsen af dens betydning og rækkevidde [...] normalt i hele Fællesskabet skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning,

⁷⁷ Specifik bemærkning til § 4 i LFF 2016/147

⁷⁸ Miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, er en implementering af VVM-direktivets artikel 2, stk. 4. VVM direktivets artikel 2, stk. 4, omhandler medlemsstaternes mulighed for at fritage et konkret projekt fra direktivets krav i "undtagelsestilfælde", og muligheden for i sådanne tilfælde at anvende en alternativ form for vurdering

⁷⁹ Domstolens dom (Store Afdeling) af 29. juli 2019. Inter-Environnement Wallonie ASBL og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL mod Conseil des ministres. C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 99)

som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning.”⁸⁰

EU-Domstolen fortolker udtrykket ”undtagelsestilfælde” snævert, og domstolen har fulgt dette princip ved sager om VVM-direktivets øvrige undtagelser.⁸¹

EU-Kommissionen har i forhold til artiklens anvendelsesområde tilkendegivet, at anvendelsen af undtagelsen i artikel 2, stk. 4, skal være forbundet med den manglende mulighed for at opfylde alle direktivets krav uden at kompromittere projektets formål.⁸² Undtagelsen kan ikke anvendes alene med den begrundelse, at der er tale om et ”undtagelsestilfælde”:

Det fremgår klart af ordlyden af direktiv 2014/52/EU, at undtagelsen i henhold til artikel 2, stk. 4, ikke er berettiget alene med den begrundelse, at der er tale om et undtagelsestilfælde. Det ville være urimeligt at anvende undtagelsen i et tilfælde, hvor de faktorer, der gør det til et undtagelsestilfælde, ikke er til hinder for den fulde overholdelse af direktivet. Undtagelsen skal med andre ord være forbundet med den manglende mulighed for at opfylde alle direktivets krav uden at kompromittere projektets formål.

Omstændighederne ved et ”undtagelsestilfælde” skal derfor være af en sådan karakter, at det er umuligt eller uigennemførligt at overholde alle direktivets krav, og kontraproduktivt med hensyn til projektets formål.⁸³ Som eksempel nævnes i Kommissionens VVM-vejledning, at undtagelsestilfælde kan foreligge, hvis et projekt skal godkendes og gennemføres så hurtigt, at der ikke er tid til at udarbejde alle de miljøoplysning-

⁸⁰ Domstolens dom i *Well*-sagen.

⁸¹ Se eksempelvis Domstolens Dom af 19. september 2000, Sag C-287/98, ”at direktivets artikel 1, stk. 5, dels må fortolkes under hensyn til direktivets formål, dels må fortolkes indskrænkende, da den begrænser direktivets anvendelsesområde”

⁸² Punkt 3.5 i EU-meddelelse (C386/2019)

⁸³ Kommissionens VVM-vejledning punkt 3.8.

ger, der kræves i henhold til artikel 5, stk. 1, eller til at gennemføre en offentlig høring inden beslutningen om at gennemføre projektet.

I lovforarbejderne til miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, skal omstændighederne omkring et undtagelsestilfælde være af en sådan karakter, at det er umuligt eller uigennemførligt at overholde alle lovens krav til en miljøvurdering af et konkret projekt. Dertil skal det ifølge lovforarbejderne være kontraproduktivt med hensyn til projektets formål, som hvis et projekt skal godkendes og gennemføres så hurtigt, at der ikke er tid til at udarbejde alle de miljøoplysninger, der kræves i henhold til lovens § 20, eller til at gennemføre en offentlig høring, jf. lovens § 35, inden der træffes afgørelse efter § 25 om at tillade projektet.⁸⁴

8.5.1. Andre former for vurdering end miljøvurdering

Ved vurderingen af, om et projekt i undtagelsestilfælde helt eller delvist kan fritages fra screening og eller miljøvurdering, skal VVM-myndigheden ifølge VVM-direktivets artikel 2, stk. 4, litra a, undersøge, om der bør foretages en miljøvurdering, som ikke opfylder alle lovens krav, men som er i overensstemmelse med lovens formål.⁸⁵ Det vil sige en anden form for vurdering end den, som undtagelsesvist ikke kan gennemføres eller kun delvist kan gennemføres efter miljøvurderingsloven.

Justeringen af formen og indholdet af vurderingen kan ifølge EU-Kommissionens VVM-vejledning og lovforarbejderne til miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, antage forskellige former.

Ved et projekt i flere faser kan det eksempelvis være hensigtsmæssigt at foretage en delvis miljøkonsekvensvurdering, der kun omfatter nogle af faserne. Mens projektets hastende karakter eksempelvis kan hindre opfyldelsen af kravene om miljøvurdering i projektets første fase, kan det være muligt i de efterfølgende faser. Det vil ifølge lovforarbejderne være en for-

⁸⁴ De specielle lovbemærkninger til § 4, stk. 4 i lovforslag nr. 147, 2016 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)

⁸⁵ Kravet om anden form for vurdering i forbindelse med § 4 undtagelse fremgår nu af § 9, stk. 1 bekendtgørelse nr. 1376 af 21. juni 2021. Tidligere fremgik kravet om en anden form for vurdering alene af VVM direktivets artikel 2, skt. 4.

holdsmæssig reaktion på det pågældende undtagelsestilfælde, idet det ville sikre, at lovenes krav bliver opfyldt i videst muligt omfang.

I lovforarbejderne angives blandt andet følgende eksempel:

[...] en situation, hvor der er opstået et akut og uventet behov for at bortskaffe farligt affald, og det bedst egnede deponeringsanlæg hurtigt skal udpeges blandt et stort antal potentielle anlæg, men der ikke er tilstrækkelig tid til at foretage en udførlig vurdering af hvert anlæg. Mens miljøvurderingen skal foretages i videst muligt omfang, kan en vurdering af de mest presserende miljøforhold (f.eks. virkningerne på grundvandet) være hensigtsmæssig i et sådant tilfælde.

8.5.2. Oplysninger for offentligheden

Hvis en anden form for vurdering kan foretages og anses for hensigtsmæssig, skal de dertil indhentede oplysninger stilles til rådighed for offentligheden, og offentligheden skal informeres om afgørelsen om at indrømme undtagelsen samt grundene til, at undtagelsen er blevet indrømmet, jf. VVM-direktivets artikel 2, stk. 4, litra b.

8.5.3. Underretning af EU-Kommissionen

Forud for tilladelsen til projektet skal VVM-myndigheden underrette EU-Kommissionen om anvendelsen af undtagelsen, jf. VVM-direktivets artikel 2, stk. 2, litra c. Underretningen skal indeholde en begrundelse for undtagelsen og de oplysninger, der stilles til rådighed for offentligheden.

8.6. Sammenfattende om miljøkonsekvensvurdering

Miljøvurderingsloven indeholder krav om miljøvurdering af visse planer, programmer og projekter. Formålet med en miljøvurdering er, at der under inddragelse af offentligheden så tidligt som muligt og forud for, at myndigheden træffer afgørelse om planen, programmet eller projektet, tages hensyn til

planers, programmets og projekters sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet.

VVM-myndighed er kommunalbestyrelsen. Miljøministeren er dog tillagt en call-in-beføjelse, der kan anvendes i forhold til planer, projekter og programmer af grænseoverskridende karakter eller betydelig national interesse.

Deponeringsanlæg for farligt affald er underlagt krav om obligatorisk miljøvurdering, da anlægget er medtaget på miljøvurderingslovens bilag 1. Anlæg for bortskaffelse af affald skal screenes forud for etablering, idet anlægget er optaget på miljøvurderingslovens bilag 2, og miljøvurderes, hvis der foreligger en væsentlig risiko.

De affaldsbegreber, der indgår på miljøvurderingslovens bilag 1, henviser til definitioner i affaldsrammedirektivet. Derimod er der ikke i miljøvurderingslovens bilag 2 nogen henvisning til affaldsdefinitionen i affaldsrammedirektivet. Ifølge praksis fra såvel EU-Domstolen som de danske domstole skal "affaldsbortskaffelses"-begrebet på miljøvurderingslovens bilag 2 forstås bredt og vil for eksempel også omfatte en nyttiggørelsesoperation. Derimod ses der ikke ved domstolspraksis at være taget stilling til, om begrebet affald på miljøvurderingslovens bilag 2 skal forstås i overensstemmelse med affaldsbegrebet i affaldsrammedirektivet, og dermed også den afgrænsning der er i direktivet i forhold til aflivede dyr i forbindelse med epizootisk sygdom, der bortskaffes efter biproduktforordningen.

Ifølge miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, kan undladelse af miljøvurdering/screening foretages i forhold til projekter eller dele af projekter, der alene tjener et nationalt forsvarsformål eller alene tjener et civilt beredskabsformål. Forsvarsministeren er tillagt kompetence til at tage stilling til, om det vil skade disse formål, hvis der inden skal gennemføres en miljøvurdering/screening.

AFSNIT III – FASTLÆGGELSE AF HÆNDELSESFORLØBET OG JURIDISK VURDERING HERAF

1. Overordnet kronologisk hændelsesforløb

Overordnet kan hændelsesforløbet vedrørende nedgravning af aflivede mink beskrives ved følgende:

1. oktober 2020. Møde i udvalget for COVID-19. Beslutning om at aflive smittede mink, og mink indenfor en 7,8 kilometers radius af de smittede mink.

28. oktober 2020. DAKA meddeler, at man har svært ved at øge kapaciteten yderligere.

31. oktober 2020. DAKA stopper for modtagelse af mink i 24 timer.

31. oktober 2020. Fødevarestyrelsens Notat om forbrænding af aflivede mink som affald.

1. november 2020. Fødevarestyrelsen modtager oplysninger om, at smittede mink og formodet smittede mink er klinisk risikoaffald.

2. november 2020. Fødevarestyrelsen modtager oplysninger om, at smittede mink og formodet smittede mink udgør klinisk risikoaffald, og at de godkendelses- og emballeringskrav, der er til klinisk risikoaffald, ikke kan opfyldes ved bortskaffelse af aflivede smittede mink på forbrændingsanlæggene.

3. november 2020. Fødevarestyrelsens Statusrapport afviser behovet for alternativ bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning.

3. november 2020. Statens Serum Institut afgiver en risikovurdering angående human sundhed, hvis minkproduktion forsættes.

3. november 2020. Møde i Koordinationsudvalget. Beslutning om at aflive alle mink.

4. november 2020. Statsministeren meddeler på et pressemøde, at alle mink i Danmark skal aflives.

4. november 2020. Fødevarestyrelsen anslår et behov for en destruktionskapacitet for aflivede mink på 1200 tons daglig.

4. november 2020. Fødevarestyrelsens Statusrapport angiver bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning som mulig løsning.

4. november 2020. Myndighederne er i løbende i kontakt med forbrændingsanlæggene om forbrænding af ikke smittede mink. En række anlæg accepterer med visse forbehold at modtage aflivede ikke-smittede mink.

4. november 2020. Myndighederne intensiverer mulighederne for at foretage alternativ destruktion af mink ved nedgravning – undersøgelse af hjemmel for nedgravning af aflivede mink intensiveres.

5. november 2020. Miljøstyrelsen sender Holstebro Kommune og Forsvarets Ejendomsstyrelse dispensationen fra miljøbeskyttelseslovens § 19.

6. november 2020. Miljøstyrelsen sender Viborg Kommune og Forsvarets Ejendomsstyrelse dispensationen fra miljøbeskyttelseslovens § 19.

6. november 2020. Fødevarestyrelsen kontakter Miljøstyrelsen med oplysning om et forventet estimat på en forbrændingskapacitet på 336-360 tons for ikke-smittede mink i døgnet, hvortil skal lægges DAKAs kapacitet på 250 tons i døgnet for smittede mink.

6. november 2020. Miljø- og Fødevareministeren modtager information om, at minkavlerne muligvis har snydt med test, således at nedfrosne ældre mink er anvendt ved COVID-19 test, og der således kan være smittede mink blandt de mink, som er testet som ikke smittet

6. november 2020. Naturstyrelsen sender oplysninger om 31 mulige arealer for nedgravning til Miljøstyrelsens videre screening og risikovurdering.

6. november 2020. Miljøstyrelsen afviser på baggrund af screening 27 af de 31 udpegede områder som mulige nedgravningsområder. Miljøstyrelsens risikovurdering koncentrerer sig om 4 områder, herunder to områder på Forsvarets arealer i Karup og et område i Holstebro.

6. november 2020. Prøvegravning iværksættes med henblik på at konstatere grundvandsstanden i de udpegede områder.

6. november 2020. Dansk Veterinærkonsortiums anbefalinger vedrørende nedgravningen foreligger. Dansk Veterinærkonsortium anbefaler brug af kalk for at mindske smitterisikoen. Endvidere anbefaler Dansk Veterinærkonsortium, at alle mink behandles som værende smittede ved nedgravning, idet smitte endnu ikke kan være konstateret.

6. november 2020. Fødevarestyrelsen beslutter, at såvel smittede og ikke smittede mink kan nedgraves, og udarbejder ny SOP for nedgravningen, der behandler alle mink som smittede. Endvidere udsendes ny aflivningsstrategi.

7. november 2020. Forsvarets Ejendomsstyrelse udpeger de konkrete gravefelter inden for de af Natur- og Miljøstyrelsen konkret udpegede områder.

7. november 2020. Første mink nedgraves i Karup.

8. november 2020. Første mink nedgraves i Holstebro.

9. november 2020. Miljøstyrelsen oplyser om et ud fra et forsigtighedsprincip anbefalet afstandskrav på 300 meter til Boutrup sø.

12. november 2020. Det konstateres, at der er gravet render indenfor 300 meter til Boutrup sø.

13. november 2020. Render indenfor 300 meters afstand til Boutrup sø dækkes til.

13. november 2020. Miljøstyrelsens samlede screening og risikovurdering af nedgravningsområdet foreligger.

14. november 2020. Nedgravningsarbejdet i Karup og Holstebro standses midlertidig. Afklaring af Forsvarsministerens anvendelse af Miljøvurderingslovens § 4, stk.1.

16. november 2020. Forsvarsministeriet meddeler godkendelse af anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i Miljøvurderingslovens § 4, stk. 1.

16. november 2020. Forsvarets Ejendomsstyrelse oplyser, at man er blevet opmærksom på, at den første rende, der blev gravet og fyldt med mink, ligger 250 meter fra Boutrup Sø.

17. november 2020. Miljøstyrelsen udfører tilsyn i Holstebro.

18. november 2020. Miljøstyrelsen udfører tilsyn i Karup.

19. november 2020. Miljøstyrelsen planlægger og holder møde med Holstebro Kommune og Viborg Kommune om etablering af overvågning og monitorering samt afværgeforanstaltninger i forhold til grundvandet.

20. november 2020. Nedgravningen af mink i Holstebro afsluttes, og gravene lukkes.

24. november 2020. Fødevarestyrelsen skriver til DAKA, at forbrændingsanlæggene vil blive oplyst om, at de ikke længere har brug for ekstra bemanding til modtagelse af mink.

4. december 2020. GEUS og DTU Miljøskrivebordsvurdering af risikoen for forurening af grundvandet fra minkgravene foreligger. I vurderingen konstateres, at der vil blive dannet en perkolat-fane fra nedgravningsområderne, som vil have en høj densitet i forhold til grundvandet.

7. december 2020. Fødevarestyrelsen holder møde med Holstebro Kommune og Viborg Kommune om tilvejebringelse af et beslutningsgrundlag for opgravning og nedgravning af de aflivede mink et andet sted.

20. december 2020. Der indgås aftale mellem regeringen og Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet og Frie Grønne om opgravning og bortskaffelse af mink ved Karup og Holstebro.

2. **Beskrivelse af den danske minkpopulation og COVID-19-smitteudviklingen i populationen**

2.1. Minkpopulationen i Danmark i 2019

I Danmarks Statistik 2020 "Fakta om minkbranchen i Danmark"⁸⁶ er der oplyst følgende om den danske minkpopulation i 2019:

Antallet af avlsdyr har i en periode været stigende, men er faldet de seneste år. I 2019 var der 2,5 mio. minkavlsdyr i Danmark, mens tallet var helt oppe på 3,4 mio. i både 2015, 2017 og 2018.

Produktionen af skind er som følge af reduktionen i avlsdyr faldet til 12,5 mio. skind i 2019 og forventes også betydeligt reduceret i 2020.

I 2019 var der ca. 2,5 mio. avlsdyr og ca. 12,5 mio. produktionsdyr, i alt ca. 14 mio. mink.

DAKA har oplyst, at den danske minkbestand i 2020 var opgjort til 17 mio. mink.

Gennemsnitsvægt pr. mink er 3 kg⁸⁷ og der var således ca. 42.000 tons mink i Danmark i 2019 i henhold til Danmarks Statistik og 51.000 tons mink i Danmark i 2020 i henhold til DAKA.

2.2. Udviklingen af smitte blandt minkpopulationen indtil 3. november 2020

Ud fra det modtagne materiale kan det konstateres, at der var følgende udvikling i antal smittede minkbesætninger og minkbesætninger under mistanke i perioden indtil 3. november

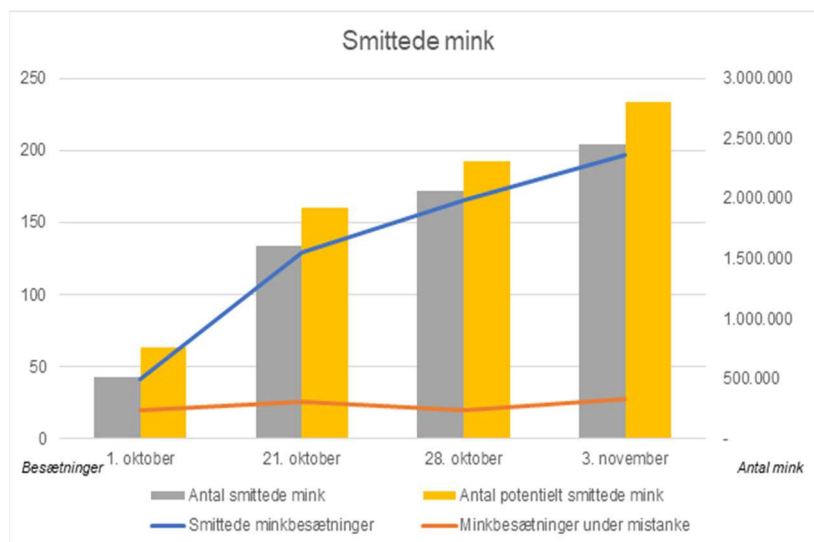
⁸⁶ Fakta om minkbranchen i Danmark - Danmarks Statistik (dst.dk)

⁸⁷ Oplysninger DAKA Kapacitet for forarbejdningen af smittede COVID-19-mink

2020. Oversigt over minkbesætninger beliggende inden for 7.8 km zonen.⁸⁸

Dato	Smit- tede minkbe- sætning	Minkbe- sætninger under mistanke	Antal	Ton
1. oktober	41	20	509.794 - Smittede mink 758.474 - Po- tentielt smit- tede mink	1.500 2.275
21. oktober	129	26	1.603.986 - Smittede mink 1.927.270 - Potentielt smittede mink	4.812 5.782
28. oktober	166	20	2.064.044 - Smittede mink 2.312.724 - Potentielt smittede mink	6.192 6.938
3. november	197	28	2.449.498 - Smittede mink 2.797.650 - Potentielt smittede mink	7.348 8.393

⁸⁸ I henhold til bekendtgørelse om COVID-19-smitte i danske pelsbrug er der etableret en 7.8 km zone rundt om en minkbesætning, der er konstateret smittet. Inden for 7.8 km zonen må der ikke flyttes eller genindsættes mink



2.3. Smitte blandt minkpopulationen den 4. november 2020

I forhold til omfanget af smitte i den danske minkpopulation pr. 4. november 2020 er der i det modtagne materiale forskellige oplysninger om antal smittede mink og mink lokaliseret inden for 7,8 kilometer fra en konstateret smittet minkbesætning.

- Statens Serum Institut oplyste den 3. november 2020, at der var 5,1 mio. smittede mink og mink inden for 7,8 kilometer af en smittet besætning, der skulle aflives, og at 1,4 mio. af dem allerede var blevet aflivet.
- Fødevarestyrelsen oplyste i redegørelse af 16. november 2020, at der den 4. november 2020 var ca. 6,4 mio. mink i besætninger smittet med COVID-19 eller i besætninger inden for en afstand af 7,8 kilometer fra en smittet minkbesætning.
- I en PowerPoint (DASHBOARD) præsentation udarbejdet til NOST den 6. november 2020 primært på baggrund af data fra Fødevarestyrelsen var tallene for smittede besætninger og besætninger indenfor 7,8 kilometer fra en konstateret smittet minkbesætning ca. 7,4 mio.
- Den 4. november 2020, kl. 13.46, anslog Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen i en mail til bl.a. departementschefen Henrik Studsgaard, Miljø- og Fødevareministeriet, at der var i alt 400.000 mink, der

skulle aflives dagligt eller nærmere bestemt behov for bortskaffelseskapa-
citet til 1200 tons mink dagligt. Oplys-
ningen blev videreformidlet til NOST samme dag.

- I en mail fra DAKA til Miljøstyrelsen af 6. november 2020, blev det anført, at der blev antaget at være 17 millioner mink, der skulle aflives svarende til 45.000 tons i alt, der skulle bortskaffes. Det blev anslået af DAKA, at de 10.000 tons heraf p. 6. november 2020 var smittet med COVID-19 og skulle bortskaffes i henhold hertil. Videre anslog DAKA, at der var 10.000 tons mink i områder, der lå mindre end 7,8 km fra en smittet besætning, og 25.000 tons mink, som skulle bortskaffes efter pelsning.

På baggrund af det modtagne materiale har vi i det følgende lagt til grund, at der den 4. november 2020 var følgende mængder mink, der skulle bortskaffes i forlængelse af beslutningen om aflivning af mink i Danmark:

- 10.000 tons mink fra smittede besætninger
- 10.000 tons mink fra besætninger beliggende indenfor en radius af 7,8 km af en smittet besætning
- 25.000 tons mink som ikke var smittet, og som var beliggende udenfor en radius af 7,8 km af en smittet besætning

3. **Beskrivelse af bortskaffelseskapa- citeten for aflivede mink indtil 3. november 2020**

3.1. Bortskaffelseskapa- citet hos DAKA

DAKA havde inden COVID-19-smitten blandt danske mink hovedsageligt⁸⁹ stået for at bortskaffe afpelsede minkkroppe på DAKAs behandlingsanlæg. DAKAs behandlingsanlæg har omfattet såvel biogasanlæg som biodiselanlæg. Bortskaffelse er sket i henhold til den af Fødevarestyrelsen indgåede rammeaftale med DAKA om afgang og destruktion.⁹⁰

⁸⁹ Tyske destruktionsanstalter har også i et vist omfang bistået DAKA

⁹⁰ Rammeaftale mellem DAKA Denmark A/S og Fødevarestyrelsen om afhentning, forarbejdning og bortskaffelse af dyr og æg efter udbrud af husdyrsygdomme af 19. juni 2014. Rammeaftalen fastlægger DAKAs kapacitetsforpligtelse.

Som følge af at ca. 80 % af den danske minkbestand årligt pelses, har DAKA i tidligere år bortskaffet ca. 80 % af minkkroppene fordelt ud over pelsningssæsonen. En normal pelsningssæson strækker sig ifølge oplysninger fra København Fur over 3-4 uger, hvilken oplysning i hvert fald indgik i NOST Delplan 284 den 5. november 2020. DAKA har også rådet over opbevaringsfaciliteter, hvor minkkroppe blev opbevaret.

Ved bortskaffelse af minkkroppe på biogasanlæg og biodieselanlæg skal minkkroppen tryksteriliseres forud for destruktions.

I henhold til DAKAs samarbejdsaftale med Fødevarestyrelsen har DAKA påtaget sig en kapacitetsforpligtigelse på 250 tons dagligt. DAKAs samlede bortskaffelseskapacitet skal blandt andet stå til rådighed i tilfælde af udbrud af husdyrsygdomme.

3.2. Kapacitetsproblemer hos DAKA inden den 3. november 2020, kl. 21.00, og undersøgelse om forbrændingskapacitet

I begyndelsen af oktober 2020 påbegyndte myndighederne og minkavlere i Nordjylland aflivningen af COVID-19-smittede mink og mink på farme beliggende indenfor en radius af 7,8 km fra farme med smittede mink i overensstemmelse med regeringens beslutning herom.

Aflivningen blev forstået af Fødevarestyrelsen med bistand fra Politiet, Beredskabsstyrelsen, Forsvaret og Hjemmeværnet.

Selve aflivningen skulle for så vidt angår de smittede besætninger ske ved myndighedernes håndtering heraf, mens aflivningen af ikke-smittede besætninger inden for 7,8 km fra en smittet besætning skulle foretages af minkfarmerne selv under myndighedernes observation.

Aflivningen af mink på grund af COVID-19-smitte skete i øvrigt på det tidspunkt, hvor minkavlere normalt ville påbegynde nedslagtningen og pelsning af mink som led i pelsproduktionen, dvs. omkring 1. november.

Retningslinjerne for aflivningen af mink betød en forøgelse af mængden af affald i form af døde mink hos DAKA i forhold til

det sædvanlige omfang heraf på samme tid i tidligere år. I til-læg hertil var de aflivede mink ikke pelset, således som de ville være i en normal pelsningssæson. Den manglende pelsning af de aflivede mink havde betydning for håndteringen heraf. Dels svulmede minkene op, som følge af der blev dannet gas-ser. Dels var håndteringen af dem vanskeligere, idet minkene ikke umiddelbart kunne "stables" eller pakkes.

Det kan lægges til grund, at der i løbet af oktober 2020 indløb meldinger til både Fødevarestyrelsen og Miljø- og Fødevarer-ministeriets departement om personale, der var blevet smittet med COVID-19 i forbindelse med minkaflivningerne.

Det kan lægges til grund, at der allerede i oktober 2020 i for-bindelse med aflivningen af henholdsvis smittede mink og mink indenfor en zone af 7,8 km fra farme med smittede mink var overvejelser om, hvordan bortskaffelse af den forøgede mængde aflivede mink skulle foretages.

Det kan konstateres, at DAKA den 22. oktober 2020 drøftede med Fødevarestyrelsen, hvorledes bortskaffelse i den aktuelle situation med et på daværende tidspunkt allerede delvist æn-dret forløb af aflivning af mink kunne ske.

I en taktisk befaling af 29. oktober 2020 for politipersonale ind-sat i COVID-mink-operationen i forhold til aflivningen af mink, version 2, side 2, blev det angivet, at den foreløbige aflivnings-indsats ikke kunne følge med smittespredningen, idet antallet af smittede mink steg med 70.000 mink pr. dag og oversteg bortskaffelseskapaciteten.

I NOST Delplan BN 284 for myndighedernes tværsektionelle indsats i forhold til aflivning af mink i forbindelse med COVID-19, version 1, der indgik i materiale til KU møde den 3. novem-ber 2020 blev det identificeret, at truslen i forhold til indsatsen blandt andet var forbrændingskapacitet og kapacitetsproble-mer generelt.

I et notat af 31. oktober 2020 beskrev Krisestaben i Fødevarer-styrelse løsningsmetoder, i tilfælde af at DAKA ikke havde ka-pacitet til at bortskaffe de aflivede mink. Notatet indeholdt føl-gende:

Problemstilling

Aflivning af mange minkbesætninger på kort tid kan betyde kapacitetsproblemer for Daka, der ifølge en rammeaftale mellem Daka og Fødevarestyrelsen, afhenter og forarbejder de aflivede mink fra de minkbesætninger, der er påbudt aflivet.

En anden bortskaffelsesmetode kan være, at sende de aflivede mink til forbrænding på et affaldsforbrændingsanlæg under forhold, der sikrer mod risiko for spredning af smitte.

Det kræver indgåelse af aftaler med affaldsforbrændingsanlæg og afklaring med miljømyndighederne.

Baggrund

Der er flere bortskaffelsesmetoder, der kan anvendes til mink, der er aflivet i forbindelse med bekæmpelse af COVID-19 hos mink.

Der er indgået en rammeaftale med Daka, hvor de er forpligtet til at afhente og forarbejde de aflivede mink, og det er derfor den bortskaffelsesmetode, der anvendes. Daka forarbejder de døde mink i overensstemmelse med reglerne om animalske biprodukter.

Det fremgår af rammeaftalen, at Fødevarestyrelsen kan bruge andre leverandører, hvis et af følgende kriterier er opfyldt:

Mængden af dyr eller æg som skal afhentes, forarbejdes og bortskaffes, overstiger Dakas maksimale kapacitet.

Nedbrud, teknisk fejl mv. på Dakas kategori 1 eller 2 forarbejdningsanlæg, som

medfører væsentlige forsinkelser vedrørende afhentning af aflivede dyr eller æg til forarbejdning og bortskaffelse.

Ved skriftlig accept fra Daka.

Reglerne om animalske biprodukter oplyser en række bortskaffelsesmetoder for de forskellige kategorier af animalske biprodukter. De aflivede mink er kategori 2 materiale.

En af de andre bortskaffelsesmetoder for kategori 2 materiale er forbrænding som affald.

Det forudsætter, at det affaldsforbrændingsanlæg, der modtager og forbrænder minkkroppe skal registreres efter art 23 i reglerne om animalske biprodukter, og håndtere minkkroppe på en række betingelser. Der vil også være krav til indsamling, mærkning og transport frem til forbrændingsanlægget. Der er desuden krav om at transport af animalske biprodukter foretages af transportører, der er registreret efter forordningen om animalske biprodukter.

Det er således muligt, jf. reglerne om animalske biprodukter, at forbrænde døde mink som affald.

Miljøreglerne

Forbrændingsanlægget skal i forvejen være godkendt efter miljøreglerne, så minkkroppene også håndteres som klinisk risikoaffald efter miljøreglerne.

Links til MST lokale enheder, der varetager affaldsforbrændingsanlæg der er godkendt til at modtage klinisk risikoaffald.

..

Rammeaftale med Daka

I rammeaftalen med Daka er der mulighed for fravige brug af aftalen, hvis Daka ikke har kapacitet til at bortskaffe aflivede mink. Der er således ikke noget i rammeaftalen, der forhindrer Fødevarestyrelsen i at bruge forbrænding som bortskaffelsesmetode, når Daka ikke har ledig kapacitet. Daka er endvidere blevet orienteret om, at Fødevarestyrelsen overvejer forbrænding som bortskaffelse.

Det skal afklares,

- *hvilke affaldsforbrændingsanlæg som er godkendt til håndtering af klinisk risikoaffald, herunder direkte indfyring, så de døde mink ikke oplagres, rengøring og desinfektion mv.*
- *om affaldsforbrændingsanlæggene er interesseret i at modtage de døde mink og har kapacitet til det.*
- *hvilke transportører, herunder Daka, der kan og vil transportere de døde mink, og på hvilke betingelser, herunder rengøring og desinfektion, anvendelse af værnemidler, samt containerkapacitet.*

Løsning

Det indstilles, at kriseledelsen orienteres om muligheden for at aflivede mink kan forbrændes som affald.

Såfremt det bliver aktuelt, skal der gøres opmærksom på de forudsætninger, som skal være på plads, inden det kan iværksættes, herunder om det er praktisk muligt for affaldsforbrændingsanlægget at modtage og forbrænde døde mink uden unødigt forsinkelse.

Det citerede blev skrevet i relation til de pr. den 31. oktober 2020 gældende retningslinjer for aflivning af mink på grund af COVID-19, som var, at smittede mink og mink på farme, der lå indenfor en radius af 7,8 km fra en farm med smittede mink, skulle aflives.

En dyrlæge i Fødevarestyrelsens kontor for Dyresundhed sendte den 31. oktober 2020, kl. 7:40:05, notatet til en souschef i Central Kriseledelsen Mink i Fødevarestyrelsen med nærmere oplysninger om, hvilke affaldsforbrændingsanlæg der var godkendt til at forbrænde klinisk risikoaffald, samt link til de relevante enheder i Miljøstyrelsen, der håndterede de konkrete affaldsforbrændingsanlæg.

Den 31. oktober 2020, kl. 20.27, skrev souschefen i Central Kriseledelsen Mink i Fødevarestyrelsen i en mail til NOST-COVID-operationsstab og til NOST, at DAKA må stoppe for tilførslen af aflivede mink i 24 timer:

Kære alle

FVST har her til aften modtaget besked fra DAKA om, at DAKA ikke kan modtage døde mink de næste 24 timer.

FVST har haft nærmere kontakt til DAKA om problemet.

- *Konkret er DAKAS kapacitetgrænse på deres anlæg nået.*
- *Når der lige er ryddet lidt op, vil DAKA atter modtage mink. Det forventes at være en gang søndag aften.*
- *DAKA modtager fuldt ud det, der er indgået rammeaftale om*
- *DAKA kan godt være behjælpelig med containere, hvis der kan tilvejebringes et andet "afløb".*
- *DAKA er endvidere meget interesseret i at bidrage til løsningen ved at forestå logistikopgaven med levering til flere lokationer – fx forbrændingsanstalter*

- *FVST har påbegyndt arbejdet med at finde forbrændingsanstalter, der kan modtage mink. Løsning af denne opgave findes søndag. Målet er i første omgang at øge destruktions-kapaciteten fra 200 t dagligt med 100 t dagligt og derefter finde kapacitet til yderligere 100 dagligt.*
- ...
- *Aflivningerne søndag vurderes fortsat at kunne gennemføres og vil derfor blive startet som planlagt. Dog vil minkkadavere på de to af myndighedsaflivningerne ikke kunne fyldes i containere, men vil skulle lægges på fast underlag, køreplader, presenninger eller kort tid direkte på jorden. Det er vigtigt, at der ikke grabbes jord med op, når mink herefter læsses i containere.*
- *Såfremt destruktionskapacitet ved forbrænding kan tilvejebringes i løbet af søndagen, vil ugens aflivninger kunne fortsætte uberørt.*
- *Der er behov for, at FVST hurtigst muligt får sikret et dagligt overblik over de næste dages behov for transport- og destruktionskapacitet ift. de planlagte aktiviteter med 4-7 dages planlægningshorisont.*

Fødevarestyrelsen påbegyndte undersøgelser vedrørende forbrændingskapacitet umiddelbart herefter.

Fødevarestyrelsen bemærkede imidlertid også den 31. oktober, kl. 21.34, at der forud for det arbejde, som Fødevarestyrelsen havde påbegyndt med at finde forbrændingsanstalter, tilsyneladende allerede fra Operativt Center i Nordjyllands Politi den 30. oktober 2020 havde været rettet telefonisk henvendelse til nogle forbrændingsanlæg i Nordjylland med henblik på afklaring af, hvilke anlæg der kunne afbrænde klinisk risikoaffald samt i hvilke mængder. Konkret var det oplyst, at der

kunne afbrændes 50-60 tons klinisk risikoaffald pr. uge på Reno Nords anlæg i Aalborg og 20-30 tons på AVV's anlæg i Hjørring. I NOST understaben blev det dog samme dag besluttet, at det var Fødevarestyrelsen, der skulle varetage den videre opgave med at sikre forbrændingskapaciteten. Informati- onerne om den kapacitet, der var til rådighed i Nordjylland, blev videreformidlet til Fødevarestyrelsen.

Der blev afholdt virtuelt Teams-møde i NOST den 1. november 2020 mellem kl. 09.00 og 10.30. På mødet blev den angivne kreds, jf. referat af mødet, orienteret om følgende:

SC fremlagde dagens problemfelter, der kunne få en direkte indflydelse på den fremadrettede planlægning.

DAKA og kapacitetsudfordringer. FVST oplyste, at de ved lukketid i går af DAKA var gjort bekendt med, at DAKA ikke afhentede og leverede containere de næste 24 timer. DAKA vil hjælpe alt hvad de kan. Deres anlæg er maksimalt belastet. Når DAKA har ryddet op er de klar igen. DAKA vil gerne stå for logistikken og sende containere ud. Der arbejdes på forbrændings- anlæg og udfindelse af løsninger. Der er 8 anlæg som kan håndtere klinisk risikoaf- fald. Kapaciteterne er ikke særlig stor og tager normalt affald for sygehuse. Det er dagens opgave i FVST. I første omgang 100 tons og opbygning til yderligere 100 tons. DAKA har 200 tons på deres anlæg, men leveringen i øjeblikket til DAKA er på 300 tons. Derfor denne pressede kapaci- tet. SC oplyste, at vi skal ind tænke pels- ningen der går i gang i denne uge, hvor ka- paciteten vil øges til over 300 tons. SC op- lyste, at pelsningen er som udgangspunkt minkavlernes problem – de må så fryse ned, men vil befolkningen forstå dette?

FVST FO Nord v/MAJ – der er noget etik i dette – vi har fjernet kapaciteten for mink-

avlerne i forbindelse med aflivningen. Ellers vil minkavlerne komme til, at sidde i samme situation. BRS Hvilke konsekvenser har det for myndighedsaflivning? Borgere eller mink ejere vil ikke kunne forstå, at vi har fjernet deres muligheder.

FVST FO MKR logistik i nord og Glostrup, der kan prioriterer for DAKA – DAKA kan måske se det ud for et forretningssynspunkt mere end som myndighedsopgave. FVST erklærede sig enig heri, at der koordineres tæt med FVST – evt. trække DAKA ind i operationen.

FVST oplyste, at minkavlere ligeglade med DAKA – så har minkavlerne har tidligere sendt deres mink til udlandet med alt hvad de har pelset, men Tyskland har nu lukket af – DAKA har udtalt, at de vil hjælpe i det omfang de kan. Indtil nu har minkbranchen været ligeglade med DAKA.

SC vi kan ikke øge kapaciteten – men betragtninger fra BRS er de rigtige – vi skal i staben løse problemerne. Myndighederne skal kunne løse det både hvad angår pelsning og aflivning.

BRS spurgte om myndighedsaflivningen gået i stå? SC nogle farmere har meldt, at deres proces er gået i stå til på mandag før vil de ikke genoptage aflivningen tillige med en helt klar politisk udmelding. Farmere vil ikke genoptage arbejdet før.

Jo flere farme der har samme opfattelse – jo flere ejer aflivninger vil gå i stå. Myndigheds-aflivningen vil køre uanset hvad.

FVST oplyser, at der i nord har været lidt opstandelse i forhold til, at lægge mink på jorden indtil der kom containere. Det kan give lidt udfordringer – det forventes, at denne udfordring er løst. I forhold til ejer

aflivninger så giver det mulighed for genopretning til normal drift. Det er også et bump på vejen og kapaciteten burde have været på plads.

SC har vi kontakt til disse farmere der vil standse? FVST Nord v/ Lotte B oplyste, at de har haft kontakt til en hel del farmere, der var bekymrede over, at containere var fyldte. Der er anvist alternativ opbevaring. DAKA vil ikke formidle flere containere før end der er skabt et afløb i den nuværende ophobning. Containeren vil stå rundt omkring og indtil, der kommer et hul.

FVST vi mangler nogen der kan flytte containere rundt for os. FVST blev spurgt til, hvorfor man aldrig tænkt på dette noget før. Slagterier leverer jo også sideløbende affald ind. FVST oplyste, at de klassiske scenarier er mund- og klovesyge samt afrikansk svinepest, hvor slagterierne standser, hvilket begrænser deres leverancer til DAKA.

BRS er enig i denne betragtning om, at nedsætte en arbejdsgruppe der ser på DAKA processen, herunder om der er områder, hvor man kan parkere containere midlertidigt.

SC vi må mandag arbejde i 2 løsningsspor dels data og dels på logistik processen. Udgangspunktet skal være den systematiske proces i ledestjernen, der vil blive introduceret.

FVST oplyste, at det mest er politi som har talt datahåndtering og det må være politiet som driver denne proces.

BRS vil facilitere processen vedrørende logistik mandag.

SC oplyste, at KL skal være med til at skabe det samlede overblik på myndighedspersoner. Der bør afholdes møde de lokale LBS i morgen hvor emnet tages op – politiet vil indkalde til dette møde.

SST oplyste, at der er en udfordring med kommuner da kommunerne ikke er en sektoransvarlig myndighed. KL er en interesseorganisation. Så KL kan ikke umiddelbart presse på. Det må være LBS der skal tale sammen.

FVST oplyste for så vidt angår ejer aflivninger at budskabet i kommunerne må være, at der er tale om en national sundhedskrise og derfor må alle deltage i det omfang de kan.

SC oplyste, at rigspolitiet kører videre med denne opgave. Hvis vi får en eskalering på myndighedspersoner – kan vi så logistisk håndtere det? FVST Nord oplyste, at de var klar.

Den 1. november 2020, kl. 09.12, forelå der et estimat på behovet for destruktionskapacitet, jf. mail fra en souschef i Veterinærrejselholdet i Fødevarestyrelsen til en souschef i Central Kriseledelse, Fødevarestyrelsen. Oplysningerne blev tillige fremsendt cc til en række personer internt i Fødevarestyrelsen og til medlem af NOST Operationsstab Mink fra Rigspolitiet og FO i FVST fra Rigspolitiet. Mailen er sålydende:

Kære x

Mht. destruktionskapacitet så er her et udkast til estimat:

*1. november 135 tons fra myndighedsaflivninger og 200 tons fra ejeraflivninger
obs der er en ophobning, som også skal væk ca. 300 tons*

2. november 135 tons fra myndighedsaflivninger og 225 tons fra ejeraflivninger

3. november 135 tons fra myndigheds-
aflivninger og 300 tons fra ejer aflivninger –
forudsætning: flere folk der kan køre i smit-
tede besætninger

4. november 180 tons fra myndigheds-
aflivninger og 375 tons fra ejer aflivninger –
forudsætning: 4. Aflivningshold og som
ovenstående

5. november 180 tons fra myndigheds-
aflivninger og 375 tons fra ejer aflivninger

En dyrlæge i Veterinær Nord i Fødevarestyrelsen indhentede den 1. november 2020 om formiddagen informationer om kommunale forbrændingsanlæg og deres mulighed for at forbrænde aflivede mink og skrev kl. 14.05 følgende mail til en række medarbejder i Fødevarestyrelsen:

Kære alle,

Til orientering, - en kort opsummering af de informationer jeg fik i formiddag vedr. de kommunale forbrændingsanlæg og deres muligheder for forbrænding af aflivede mink.

Jeg har nu talt med medarbejdere fra 3 kommunale forbrændingsanlæg; Reno-Nord Aalborg (navn og tlf.nr.), AVV Hjørring (navn og tlf.nr.), Fortum Nyborg (navn og tlf.nr.) omkring muligheden for at modtage aflivede mink, - hvor jeg fik flg. oplysninger af dem:

- 1. De er miljø godkendt til at modtage såkaldt højrisikoaffald, som eks. sygehusaffald (vævsrester og lign.), - denne type materiale kan de dog kun modtage i emballeret form, dvs. i papkasser af europalle str., i 200 liters plasttønder eller i plastposer. De kan ikke modtage materialet i bulkform, da bulkmaterialer ikke er teknisk muligt for dem at håndtere,*

hvis det skal håndteres som højrisiko affald. Det er på baggrund af, at emballeret materiale kan føres direkte i forbrændingsovnen uden kontakt med udstyr eller personale.

- 2. De kan kun modtage materiale i bulk på linje med deres normale affald. Bulk materiale bliver rent praktisk læsset i modtagegrav, hvorfra det fraføres med grab til en indførringskanal/tragt til forbrændingsovnen. Den type materiale er derfor i direkte kontakt med både personale og udstyr. Den eneste form for mink materiale i bulk, som forbrændingsanlæggene vil kunne modtage er derfor zone mink, der ikke er covid smittede.*

Som jeg ser det, - er der dermed nok kun mulighed for at forbrændingsanlæggene vil kunne modtage zone mink, der ikke er smittede med covid. Begge nordjyske anlæg (Hjørring og Aalborg) henviste til, at deres personale er lettere udfordret ved tanken om at håndtere mink, - og at minkopgaven derfor nok skal komme som en pålagt opgave på direktionniveau. Fortum Nyborg har også behov for nærmere oplysninger om opgaven og har behov for at udregne, hvad de kan tilbyde i kapacitet.

Der skal nok også indhentes mere præcise oplysninger om hvilken mængde mink anlæggene vil kunne modtage på daglig basis, - til oplysning kan nævnes at XX fra Hjørring nævnte, at hans vurdering var, at deres anlæg kun ville kunne håndtere ca. 15 tons mink dagligt (svarer ca. til en container), da minkene kun må udgøre ca. 10 % af deres normale daglige mængde affald på 150 tons, - den vurdering kom på

baggrund af erfaringer med forbrænding af døde grise.

Om der vil være tilsvarende udfordringer for de andre to anlæg er jeg ikke klar over....men man skal nok være opmærksom på, at forbrændingsanlæggene ikke har erfaringer med at køre større mængder døde dyr igennem, og at fedt indholdet, samt pelsen på minkene dermed kan være en teknisk udfordring for dem.

Ved en mail af 1. november 2020 rettede en dyrelæge fra Kri-sestaben, Fødevarestyrelsen herefter henvendelse til Miljøstyrelsen ved Morten Rickers:

Kære Morten

Som aftalt får du en mail med spørgsmål vedr. bortskaffelse af aflivede mink på affaldsforbrændingsanlæg, som jeg håber at du kan hjælpe med at besvare.

I forbindelse med aflivning af mink som følge af COVID-19, er der behov for at bortskaffe mange aflivede mink. De mink vi tænker at bortskaffe gennem affaldsforbrændingsanlæg er mink, der ikke er smittede med COVID-19.

Døde dyr er omfattet af reglerne om animalske biprodukter, efter disse regler er det blandt andet tilladt at bortskaffe døde dyr ved forbrænding som affald på et affaldsforbrændingsanlæg.

Efter aflivning af minkene lægges de i containere, som hver rummer omkring 12 tons.

Det anslås at der samlet set er behov for at bortskaffe 15.000 tons mink. En del af disse sørger Daka for at bortskaffe (alle smittede mink). Udover Dakas kapacitet er der behov for at få bortskaffet mellem 100 og 200 tons om dagen.

1. Bortskaffelse af aflivede mink fra zonebesætninger, der hverken er smittede eller mistænkte

I forbindelse med aflivning af mink som følge af COVID-19, er der behov for at kunne bortskaffe mink fra zonebesætninger, der hverken er konstateret smittede eller mistænkte.

Fødevarestyrelsen vil gerne bede om følgende oplysninger:

- *En liste over affaldsforbrændingsanlæg, der kan modtage containere indeholdende ca. 12 tons aflivede mink.*
- *Hvor mange containere indeholdende ca. 12 tons mink kan de enkelte affaldsforbrændingsanlæg modtage pr dag?*
- *Er der mulighed for at øge denne kapacitet?*
- *Hvor hurtigt er der mulighed for at de aflivede mink kan forbrændes på de enkelte anlæg? Kan de komme direkte i anlægget, forbrændes samme dag som de kommer ind, eller hvor lang tid vil der komme til at gå før de er væk? Det vil klart være at foretrække, hvis de kan aflæsses direkte i anlægget.*
- *Har disse affaldsforbrændingsanlæg evt. mulighed for at desinficere containerne på stedet?*

2. Bortskaffelse af aflivede mink fra smittede besætninger

Som udgangspunkt bortskaffes de aflivede mink fra smittede besætninger på Dakas forarbejdningsanlæg i Randers.

Hvis aflivede mink fra smittede besætninger skal bortskaffes på affaldsforbrændingsanlæg, bør det være på affaldsforbrændingsanlæg der er godkendt til at modtage klinisk risikoaffald.

- *Er der nogen affaldsforbrændingsanlæg der er godkendt til at modtage klinisk risikoaffald, og som har mulighed for at modtage hele containere med aflivede mink?*
- *Hvor mange containere indeholdende ca. 12 tons mink kan de enkelte affaldsforbrændingsanlæg modtage pr dag?*
- *Er der mulighed for at øge denne kapacitet?*
- *Har disse affaldsforbrændingsanlæg mulighed for at rengøre og desinficere containerne på stedet?*

Vi har fået oplyst at Fortum i Nyborg muligvis har et anlæg, der kunne komme på tale.

Du må endelig vende tilbage, hvis du har spørgsmål til ovenstående.

Desværre bliver jeg nødt til at sige, at svar vedr. pkt. 1. haster rigtig meget. Kan vi få et (foreløbigt) svar vedr. pkt. 1. inden kl 10 i morgen? Det vil være en stor hjælp hvis vi kan få en liste før det.

Miljøstyrelsens kontorchef for Virksomheder Yvonne Korup forelagde samme aften udkast til svar for en akademiingeniør i Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsens endelige besvarelse af mailen fra Fødevarestyrelsen om Forbrændingskapacitet skete dels telefonisk, dels ved følgende mail:

Kære X

Tak for din mail og for drøftelsen på telefon i aftes. Miljøstyrelsen har følgende svar på pkt. 1.

Ad. 1

Jeg har vedlagt en liste^[1] over affaldsforbrændingsanlæg, som er brugt i anden sammenhæng. Kolonne G viser anlæggets timekapacitet for affald i alt, og kolonne J angiver årlig godkendt kapacitet.

I givet fald skal en container med mink tippes direkte i affaldssiloen, hvor det skal blandes i siloen med andet mere brændbart affald, inden det læsses i fødetragten til selv affaldsforbrændingsovnen.

Vi vurderer, at der ikke skal leveres mere til et affaldsforbrændingsanlæg end det kan forbrændes inden for samme dag.

Det er op til det enkelte anlæg at vurdere, hvor meget de kan modtage. Det må forventes at anlæg med stor kapacitet kan modtage mest. Du kan af listen se størrelsen på anlæggene relativt til AVV i Hjørring, som I særligt har haft kontakt til.

Anlæggene har ikke godkendelse til at desinficere containere.

I Yvonne Korups besvarelse af Fødevarestyrelsens spørgsmål blev det endvidere oplyst, at smittede og formode smittede mink udgjorde klinisk risikoaffald, og at affaldsforbrændingsanlæggene dermed ikke kunne modtage dem i hele containere. Yvonne Korup oplyste, at klinisk risikoaffald skulle emballeres efter forskrifterne inden indfyring, hvilket også gjaldt for de aflivede mink. Ligeledes oplyste Yvonne Korup, at affaldsforbrændingsanlæggene ikke var godkendt til at desinficere containere. Miljøstyrelsen oplyste derfor, at når Fødevarestyrelsen ikke kunne opfylde emballeringskravene, var forbrænding af smittede mink ikke relevant.

Den 3. november 2020, kl. 07.31, bad Miljøstyrelsens direktør Lars Hindkær Yvonne Korup om yderligere oplysninger om mulig forbrændingskapacitet, herunder kontaktoplysninger. Yvonne Korup sendte den 3. november 2020, kl. 11.12, et notat med kontaktoplysninger til Lars Hindkjær. Notatet indeholdt følgende oplysninger om forbrændingskapacitet vedrørende ikke smittede-mink fra 7,8 km zonen:

Vedr. Forbrænding af zone-mink på danske forbrændingsanlæg

Der har den 1. og 2. november 2020 været en drøftelse med Fødevarestyrelsens krisestab om muligheden for at afbrænde såkaldte zone-mink, dvs. ikke-Coronasmittede mink i de danske forbrændingsanlæg, da kapaciteten på DAKA A/S i Randers ikke er tilstrækkelig stor.

Fra tidligere kontakt med forbrændingsanlægget AVV Hjørring har krisestaben fået oplyst, at dette anlæg vil kunne modtage i størrelsesordenen 12 tons mink dagligt, dvs. 1 container. Herved vil minkene udgøre ca. 10 % af det daglige affald, og anlægget vurderer, at det med denne blanding er muligt at overholde miljøgodkendelsens krav til forbrændingen.

Minkene tømmes fra containeren direkte ned i affaldssiloen, hvorfra kranføreren sørger for at indfyre en passende blanding, så der kan opnås fuld udbrænding. Minkkroppene er kompakte og våde.

Modtagelse af døde mink er muligt inden for de gældende miljøgodkendelser, men der skal udstedes en tilladelse i henhold til forordningen om animalske bi-produkter. Fødevarestyrelsen er myndighed for denne forordning. Miljøstyrelsen vurderer, at den tilførte mængde mink bør brændes samme døgn, de tilføres anlægget, så de ikke henligger i affaldssiloen.

Når containeren er tømt i affaldssiloen skal bilen desinficeres, inden den kan køre til næste farm. Dette kan ikke ske på forbrændingsanlæggene, da de ikke har vaskeladser til formålet.

Med udgangspunkt i at AVV Hjørring vurderer at kunne modtage en container med 12 tons pr døgn, kan det påregnes, at følgende anlæg har kapacitet til at modtage mink i de angivne mængder. Overslagstallene er dog helt afhængige af anlæggenes øvrige tilførsel af affald, da minkene ikke må udgøre for stor en andel ved indfyring.

Forbrændingsanlæg	Tons mink (overslag)
AVV Hjørring (årlig godkendt kapacitet 96.360 tons)	12
RenoNord Aalborg (årlig godkendt kapacitet 270.000 tons)	36
Måbjergværket Holstebro (årlig godkendt kapacitet 160.000 tons)	12-24
Affaldsvarme Aarhus (årlig godkendt kapacitet 250.000 tons)	24-36
Fjernvarme Horsens (årlig godkendt kapacitet 100.000 tons)	12
Energist Kolding (årlig godkendt kapacitet 150.000 tons)	12
Energist Esbjerg (årlig godkendt kapacitet 180.000 tons)	24

<i>Fjernvarme Fyn Odense (årlig godkendt kapacitet 289.000 tons)</i>	36
<i>SUM</i>	<i>168-192 tons mink</i>

Hvis der er behov for yderligere kapacitet, kan der køres til Sjælland, hvor de største forbrændingsanlæg i landet befinder sig.

<i>Forbrændingsanlæg</i>	<i>Tons Mink (overslag)</i>
<i>Vestforbrænding Glostrup (årlig godkendt kapacitet 600.000 tons)</i>	72-84
<i>Amager Ressourcecenter (årlig godkendt kapacitet 550.000 tons)</i>	72
<i>Argo Roskilde (årlig god- kendt kapacitet 350.000 tons)</i>	36-48
<i>REFA Nykøbing Falster (år- lig godkendt kapacitet 144.730 tons)</i>	12
<i>SUM</i>	<i>192- 216 tons mink</i>

*Det bemærkes at ovennævnte tal er base-
ret på AVV Hjørrings vurdering af at kunne
modtage 12 tons/døgn. Tallene vil være af-
hængig af, hvor stor en mængde dagligt af-
fald anlæggene p.t. modtager. Der kan
derfor være anlæg, der vurderer at kunne
modtage mere eller mindre end det an-
førte.*

I løbet af den 3. november 2020 foretog Miljøstyrelsens direktør Lars Hindkjær en rundringning til affaldsforbrændingsanlægene, og kl. 20.19 meddelte Miljøstyrelsens direktør Lars Hindkjær Tejs Binderup, afdelingschef Fødevarer og Fiskeri i Miljø- og Fødevareministeriet følgende:

Kære Tejs

I forlængelse af tidligere samtale og notat af dd som jeg eftersender følgende status for modtagelse af mink til forbrænding de næste 3 Max 4 uger:

AAV Hjørring 12 t pr dag

Reno Nord 36 t pr dag

Måbjergværket ønsker ikke at modtage

Affaldsvarme Århus har haft brand - jeg har en forespørgsel på 24-36 t om en uge og 3 uger frem

Fjernvarme Horsens vender tilbage i morgen om 12 t - jeg har positiv forventning

Energist Kolding og Esbjerg 12+24 t er ikke vendt tilbage på telefonbesked

Fjernvarme Fyn 72t

Så ligenu tilsagn for 120 t + forventning om 12 t fra Horsens samt måske 24-36t om en uge fra Århus

Jeg vil tro at de 120 t kan aktiveres i løbet af et døgn - med lidt god vilje og venlig indsats fra Fødevarestyrelsen - der er jo en bekymring når tingene handler om corona.

Ligeledes den 3. november 2020, kl. 22.55, fremsendte Lars Hindkjær yderligere en mail nu til både Tejs Binderup og til Nikolaj Veje, direktør i Fødevarestyrelsen om kontakten til forbrændingsanlæggene med følgende ordlyd:

Kære Tejs

Som aftalt tidligere i dag har jeg taget kontakt til en række større forbrændingsanlæg i Jylland og på Fyn, mhp at afklare mulighederne for at de pågældende anlæg ønskede at modtage døde mink fra ikke smittede farme. Min forespørgsel var på vegne af regeringen, og motiveret af DAKAs manglende kapacitet. Det blev understreget at forespørgslen var af hastende karakter- "helst modtagelse af minkaffald fra i morgen" og med en varighed af 3 maksimalt 4 uger.

I forhold til forventningerne til anlæggenes mulige bidrag tog jeg udgangspunkt i mulig for 10% mink i den samlede affaldsforbrænding. Med denne mail har jeg eftersendt kort notat der forklarer herom.

Resultatet af samtalerne med anlæggene er

- 1. AAV Hjørring: tilsagn om modtagelse af 1 container pr dag svarende til 12 tons. Kontaktperson XX*
- 2. Reno Nord Aalborg: 3 containere pr dag svarende til 36 tons - leveret efter kl 16. Kontaktperson XX*
- 3. Måbjergværket: kunne ikke levere et bidrag*
- 4. Affaldsvarme Århus: pga nylig brand ikke mulighed for modtagelse de nærmeste dage - ville vende tilbage til mig om mulighed for 2- 3 containere svarende til 24-36 tons i løbet af i morgen. Kontaktperson XX*
- 5. Fjernvarme Horsens: undersøger muligt bidrag på 1 container - 12 tons - pr dag, vender tilbage til mig i morgen. Kontaktperson: XX*

6. Energist Kolding og Esbjerg hhv 1 daglig container og 2 for Esbjergs vedkommende for begge ialt 36 tons er ikke vendt tilbage på mine telefonbeskeder. Kontaktperson XX

7. Fjernvarme Fyn: 6 containere pr dag svarende til 72 tons. Kontaktperson: XX

Til alle jeg har været i kontakt med og som har givet tilsagn om bistand, har jeg oplyst at de i morgen bliver kontaktet af Fødevarerstyrelsen, med henblik på den videre proces i sagen. Det er således Fødevarerstyrelsen der har sagen herfra.

For de anlæg der skal give mig en tilbagemelding, vil jeg i morgen sørge for at evt tilsagn tilgår Fødevarerstyrelsen - jeg tænker dig Nikolaj så kan du melde videre i systemet.

I Fødevarerstyrelsens Statusopdatering vedrørende muligheder for midlertidig oplagring og bortskaffelse af aflivede mink pr. 3. november 2020 kan det konstateres, at det forud for beslutningen om at aflive alle mink i Danmark i regi af NOST havde været drøftet, hvordan man kunne bortskaffe aflivede mink, med angivelse af, hvilke muligheder der havde været overvejet. Det kan også konstateres, at det under punktet "nedgravning og afbrænding" i statusopdateringen er angivet, at det ikke var aktuelt.

4. Beskrivelse af møde i regeringens koordinationsudvalg den 3. november 2020, kl. 21.00 - 22.00

Den endelige beslutning om at foretage aflivning af alle mink i Danmark blev truffet i et møde i regeringens Koordinationsudvalg den 3. november 2020 om aftenen, jf. dagsorden med bilag til dette møde.

I oplægget til drøftelsen i Koordinationsudvalget blev muligheden af at beslutte enten at iværksætte aflivning af alle mink i

Danmark eller iværksætte aflivning i et omfang, så minkdriften i Danmark gik i dvale, angivet.

Indstillingen til Koordinationsudvalget i sagen var, at der blev truffet beslutning om, at der skulle foretages en aflivning af mink, i et omfang så minkdriften i Danmark gik i dvale.

Det fremgår ikke af materialet, at Koordinationsudvalget blev gjort opmærksom på, hvor mange mink der skulle aflives i de respektive to scenarier, eller at udvalget blev gjort opmærksom på, hvor mange tons affald der opstod, hvis man foretog aflivning i det ene eller det andet omfang, eller at udvalget blev gjort opmærksom på, om eller at destruktionen af de aflivede mink kunne udgøre et problem i det ene eller det andet scenarie. Udvalget blev således ikke gjort bekendt med overvejelserne i Fødevarestyrelsen den 3. november 2020 om et muligt behov for et mellemdepot for oplagring af aflivede mink i forbindelse med gennemførelsen af den tidligere vedtagne slagting af smittede mink og såkaldte zonemink.

Det kan heller ikke af materialet ses, om spørgsmålet om destruktion af de aflivede mink overhovedet er blevet drøftet i Koordinationsudvalget.

I et af bilagene til dagsordenen, som afdækker muligheden af at foretage aflivning af mink med gift, kan det ses, at det blev forudsat, at destruktionen af de aflivede mink skete ved afbrænding. I dette bilag blev der således anført følgende:

[...]

- *Styrelsen formoder at bortskaffelse kun kan ske ved forbrænding*

Det kan ikke af bilagene til dagsordenen til mødet i Koordinationsudvalget ses, af hvem det blev foreslået, at aflivningen af mink i videre omfang end hidtil vedtaget skulle ske indenfor en frist på 10-12 dage, fra beslutningen om aflivning af mink blev taget, men det fremgår af bilagene til dagsordenen, at der var modstand i minkerhvervet mod den på dette tidspunkt igangværende aflivning af mink – herunder af avlsdyr. Dette faktum synes at være grundlaget for, at det fra Finansministeriets side derfor blev foreslået, at der skulle indføres en tillægsbonus til den erstatning, som minkavlerne ville have krav på, for de dyr,

der blev aflivet indenfor en frist på "f.eks. 10 dage". I en intern mail fra Finansministeriet af 2. november 2020, kl. 23.02, skrev en medarbejder, som havde talt med "Theis" (formentlig Tejs Binderup, afdelingschef for Fødevarer og Fiskeri fra MFVM) i relation til overvejelser om at yde tempobonus i forbindelse med aflivning af mink, således at kravet var, at der skulle aflives minimum 4.000 mink om dagen (pr. farm), hvilket ville give de fleste minkfarme 10 dage til at udføre aflivningen og ville indebære en maksimal grænse på 14 dage for aflivning på store farme.

Medarbejderen fra Finansministeriet anførte i mailen, i øvrigt på en måde så det må læses som en besked, der var modtaget fra "Theis", at aflivningshastigheden efter "Theis" opfattelse ikke kunne sættes til under 10 dage for de fleste farme, dog maksimalt 14 dage for de store, idet der siges følgende:

"Urealistisk at gøre hurtigere, normal tid er 3 uger"

Koordinationsudvalgets behandling af spørgsmålet og endelige beslutning om selve aflivningen af mink er ikke genstand for denne Advokatundersøgelse, og materialet fra mødet kommenteres derfor ikke nærmere.

5. **Beskrivelse af bortskaffelseskapacitet til aflivede mink efter 3. november 2020**

5.1. Kapacitetsbehovet efter den 3. november 2020

Den 4. november 2020, kl. 13.46, meddelte Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen pr. mail departementschef Henrik Studsgaard og afdelingschef Tejs Binderup følgende om kapacitetsforøgelse til bortskaffelse af de aflivede mink:

Kære Henrik Fødevarestyrelsen har d.d. anmodet om ekstra kapacitet i NOSTEN ud fra følgende: Ejer aflivninger i smittede besætninger: 80 besætninger i gang dgl med 2500 dyr pr dag. I alt 200.000 dyr. Der skal bruges 30 mand i morgen og yderligere 50 mand fredag. + ledelse Ejer aflivning i zonebesætninger: 40 besætninger i

gang dgl med 1500 dyr pr. dag. I alt 60.000 dyr. Der skal anvendes 35 – 40 mand ekstra fra næste uge. + ledelse Myndigheds-aflivninger: Der arbejdes efter at skaffe dyrlæger til 4 rensestationer i 2 holdsskift. Dette er ikke på plads endnu, og der er endnu ikke aftale med BST om deres kapacitet. Kapaciteten er så 130.000 dyr pr. dag. NOSTEN er endnu ikke anmodet om dette. Dvs om alt går vel, skal der være kapacitet til 400.000 dyr til forbrænding, destruktion eller nedgravning om dagen. Dvs i alt 1200 tons dgl. Med kapacitet på forbrænding og 100 tons ekstra på DAKA er tilvejebragt 750 tons. Der arbejdes på containere og yderligere kapacitet. Dette må siges at være maks forventninger til kapaciteten lige nu, men vi kigger selvfølgelig sammen med NOSTEN, om yderligere kan opnås. Jeg melder tilbage når der er svar fra NOSTEN om bemanning og om kapaciteten til destruktion. Vi skal være opmærksomme på om ejerne begynder at melde fra til aflivning i raske besætninger, jf udmelding fra landbruget.

Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen opgjorde således, at der i forlængelse af beslutningen om aflivning af alle mink var behov for en samlet bortskaffelseskapacitet pr. dag på 1200 tons daglig.

Den i mailen opgjorte samlede eksisterende bortskaffelseskapacitet, som pr. 4. november 2020 var til stede i forhold til smittede og ikke-smittede mink på i alt 750 tons pr. dag, stemmer med de oplysninger om kapacitet, som er opgjort for forbrændingsanlæg på Sjælland og Øerne bortset fra Fyn den 3. november 2020 og de oplysninger, som Lars Hindkjær fremsendte til Tejs Binderup den 3. november 2020, efter at Lars Hindkjær havde eller havde forsøgt at få kontakt til større forbrændingsanlæg i Jylland og på Fyn.

Mailen indeholder imidlertid ingen oplysninger om, hvor stor en andel af den tilstedeværende kapacitet på 750 tons, der kunne håndtere henholdsvis smittede og ikke smittede mink.

5.2. Kapacitet hos DAKA efter 3. november 2020

Den 4. november 2020, kl. 17.17, skrev Miljøstyrelsen til DAKA for at få oplysninger om DAKAs håndtering af mink efter udmeldingen om aflivning af alle mink i Danmark. Miljøstyrelsen lagde i sin henvendelse til grund, at DAKA i 2019 håndterede 32.000 tons mink, og at forventningen for 2020 var 35.000 tons. Det lægges også til grund, at det vel kun var aflivningen af avlsdyr, der kunne medføre en forøgelse af mængden af mink til destruktion, og at der henset til tidspunktet på året (pelsningssæsonen ligger i november) allerede var lagt en plan for håndteringen af destruktions af de 35.000 tons.

Mailen blev besvaret af DAKA i en mail den 5. november 2020 med en henvisning til et møde senere denne dag med Fødevarestyrelsen om planlægningen og efterfølgende igen med en mail af den 6. november 2020, hvori det blev anført, at der blev arbejdet tæt sammen med Fødevarestyrelsens krisehåndteringsenhed, og at der var tale om en kompliceret affære med en voldsom accelereret hastighed på aflivningerne, som udfordrede alle i hele værdikæden.

I mailen angav DAKA i øvrigt et overslag over, hvor mange tons aflivede mink der stammede fra smittede besætninger, og angav, at tallet herfor var 10.000 tons. I forhold til besætninger inden for 7,8 km af en smittet besætning vurderede DAKA, at det drejede sig om 10.000 tons. Konklusionen på dette tidspunkt var i øvrigt, at af de COVID-19-smittede mink kunne DAKA håndtere 2.000 tons pr uge, hvilket gav et behov for anden håndtering af 6.000 tons, idet aflivningen skulle ske over 10 dage. Det ville således tage DAKA 5 uger i alt, at bortskaffe det pr. 6. november 2020 kendte antal smittede mink, der endnu ikke var bortskaffet.

Det blev i mailen fra DAKA nævnt, at håndteringen af de 10.000 tons randzonemink eventuelt kunne ske ved nedgravning.

5.3. Beslutning om mulighed for bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning

I Fødevarestyrelsens statusopdatering af 3. november 2020, vedrørende muligheder for midlertidig oplagring og bortskaffelse af aflivede mink, som omtalt ovenfor under punkt 3.2, var der under overskriften "Nedgravning/afbrænding- undtagelsesmulighed efter artikel 19" angivet følgende:

I forbindelse med sygdomsudbrud er der efter artikel 19 i forordningen om animalske biprodukter en undtagelsesmulighed der giver myndighederne mulighed for at tillade bortskaffelse af døde dyr ved nedgravning eller afbrænding.

Dette er beskrevet i "Veterinær Beredskabsplan" kap 10.

Det er ikke aktuelt pt.

Den 4. november 2020 lavede Fødevarestyrelsen følgende tilføjelse i statusopdatering af 3. november 2020:

Den 4/11: Med den nye melding om at alle mink i Danmark skal aflives, er det blevet aktuelt. Miljøstyrelsen har meddelt, at de vil udpege nogle statslige områder til nedgravning af aflivede mink, så det vil ikke kræve at kommunerne bliver involveret.

Fødevarestyrelsen skal udstede en bekendtgørelse med en generel tilladelse nedgravning af aflivede mink efter artikel 19, litra e i forordning om animalske biprodukter 1069/2009.

På baggrund af Fødevarestyrelsens tilføjelse til statusopdatering den 4. november 2020 kan det konstateres, at det den 4. november 2020 var blevet aktuelt at bortskaffe aflivede mink ved nedgravning.

Ifølge Fødevarestyrelsens oplysninger i notatet aktualiseredes nedgravningen af aflivede mink som en følge af, at alle mink skulle aflives.

5.4. Tilvejebringelse af hjemmel til at foretage bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning

Torsdag den 5. november 2020 om morgenen talte en dyrlæge fra Fødevarestyrelsens Krisestab med konstitueret kontorchef Charlotte Moosdorf, Miljøstyrelsen.

Ved denne samtale blev det konstateret, at Charlotte Moosdorf, Miljøstyrelsen var enig i, at ansvarsfordelingen i forhold til at foretage nedgravning var, at Miljøstyrelsen udpegede områder med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, og at Fødevarestyrelsen tillod nedgravning efter forordningen om animalske biprodukter med hjemmel i lov om hold af dyr.

Dyrlægen fra Fødevarestyrelsens Krisestab oplyste, at Fødevarestyrelsen ville udarbejde en bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr og ville skrive i bekendtgørelsen, at *"Pelsdyr kan nedgraves på områder, der er udpeget af Miljøstyrelsen"*, og at bekendtgørelsen ville blive sendt til kommentering, forhåbentlig inden frokost.

Charlotte Moosdorf, Miljøstyrelsen bad om, at bekendtgørelsesudkastet blev sendt til hende og en medarbejder. Kl. 11:43 den 5. november 2020 sendte dyrlægen fra Fødevarestyrelsen Fødevarestyrelsens udkast til bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr udstedt med hjemmel i dyreholdsloven til kommentering hos Charlotte Moosdorf. I fremsendelsesmailen spurgte Fødevarestyrelsen endvidere om

Bør det fremgå at andre end "Miljøstyrelsen" kan udpege områder? F.eks. kommunen?

Kl. 12.10 den 5. november 2020 svarede Charlotte Moosdorf, Miljøstyrelsen på den modtagne mail, at

Det bliver ikke Miljøstyrelsen, der skal udpege arealerne, det bliver Naturstyrelsen. Der skal derfor stå Naturstyrelsen i stedet for Miljøstyrelsen i jeres bekendtgørelse.

Det kan også læses af mailen, at der nu i Miljøstyrelsen var opstået tvivl om, hvorvidt det var nødvendigt, at miljøministeren gav bemyndigelse til, at minkene måtte graves ned, og om

dette kunne undgås ved, at dette blev reguleret ved en beredskabsplan.

Kl. 12.26 den 5. november 2020 svarede dyrlægeen fra Fødevarestyrelsen og oplyste, at Fødevarestyrelsen havde en veterinær beredskabsplan, som også gjaldt for COVID-19- mink, og som indeholdt bestemmelser om, at nedgravning af mink var en bortskaffelsesmulighed.

Kort tid herefter, kl. 12.53, modtog Charlotte Moosdorf besked fra en jurist i Fødevarestyrelsen om, at det ikke var muligt for Miljøministeren at udstede en bemyndigelse til direktøren for Fødevarestyrelsen via en bekendtgørelse fra Fødevarestyrelsen, hvorfor et fra Miljøstyrelsen fremsendt udkast til tekststykke i Fødevarestyrelsens bekendtgørelse ikke kunne indsættes i denne. Såfremt der var brug for, at Miljøstyrelsen skulle have en bemyndigelse fra Miljøministeren, måtte dette ske via en særskilt bekendtgørelse.

Herefter var der en længere mailkorrespondance og flere telefonsamtaler mellem Miljøstyrelsen ved bl.a. Charlotte Moosdorf og Fødevarestyrelsen blandt andet om Fødevarestyrelsen manglende bemyndigelse til at udmønte Miljøministerens beføjelser i en Fødevarestyrelse-bekendtgørelse. Fødevarestyrelsen mente således, at Miljøstyrelsen skulle udarbejde deres egen bekendtgørelse.

Drøftelserne resulterede i, at

- Fødevarestyrelsen torsdag den 5. november 2020 udstedte bekendtgørelsen om nedgravning af pelsdyr efter dyreholdsloven, med ikrafttræden samme dag kl. 20.
- Miljøstyrelsen fredag den 6. november 2020 udstedte bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven, der trådte i kraft samme dag kl. 17.

Baggrunden for at Fødevarestyrelsen valgte at udstede bekendtgørelse for nedgravning af pelsdyr i stedet for give konkrete tilladelser blev forklaret i en mail af 5. november 2020, kl. 14.13, fra Fødevarestyrelsen Dyresundhed til Fødevarestyrelsen Center for Jura og Kontrol, idet det heri blev anført:

Det er korrekt at det er en undtagelse af hvad der normalt gælder. Som udgangspunkt skal døde mink behandles på en bestemt måde efter reglerne i Biproduktforordningen fx kan de bortskaffes som affald ved forbrænding.

...

I henhold til artikel 19, stk. 1, litra 4, i forordningen kan vi som kompetent myndighed uanset biproduktforordningens øvrige bestemmelser tillade bortskaffelse 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,

....

De døde mink er ikke kategori1-materiale og derfor kan vi altså tillade at de nedgraves. I stedet for at der skal udstedes enkelttilladelser laves der en bekendtgørelse.

Det er Naturstyrelsen der i henhold til Miljølovgivningen udpeger de steder, hvor det er forsvarligt at nedgrave minkene.

Selve nedgravningsarbejdet styres af myndighedspersonale.

Spørgsmålet om Naturstyrelsens ansvar og involvering i processen med udpegnings af arealer til brug for nedgravning

blev i øvrigt diskuteret i en telefonsamtale mellem Naturstyrelsens direktør og Nikolaj Veje, direktør Fødevarestyrelsen den 6. november 2020, jf. mail fra Nikolaj Veje til bl.a. en dyrlæge fra Fødevarestyrelsen af 7. november 2020.

Nikolaj Veje udtrykte tvivl om, hvorvidt det var korrekt, at det i Fødevarestyrelsens bekendtgørelse af 5. november 2020 var anført, at det var Naturstyrelsen, der udpegede områder, hvor der kunne foretages nedgravning, idet det efter hans opfattelse reelt var Fødevarestyrelsen, der udpegede områderne.

Nikolaj Veje anførte i mailkorrespondancen også, at han kunne konstatere, at hverken Naturstyrelsen eller Miljøstyrelsen mente, at de udpegede områderne.

Korrespondancen blev afsluttet med en konstatering den 7. november 2020, kl. 10.46, fra dyrlægens side om bl.a. følgende:

Kære Nikolaj

Der er to bekendtgørelser

Fødevarestyrelsen udstedte en den 5. november

Hvor der står at "pelsdyr kan nedgraves på områder, der er udpeget af Naturstyrelsen"

Det er nødvendigt for os at skrive bekendtgørelsen, da det normalt ikke er tilladt at grave produktionsdyr ned.

Herefter kommer Miljøstyrelsens bekendtgørelse på banen, der giver lov til at nedgrave pelsdyr på de områder som Naturstyrelsen udpeger uden at der skal gives en miljøtilladelse til hvert område. Det er en generel tilladelse.

Vi kan ikke gøre det anderledes, da Fødevarestyrelsen ikke er ressortmyndighed på naturområderne.

Det kan baggrund af gennemgangen konstateres, at tilladelse til at foretage nedgravning af mink og fastlæggelse af, at dette kunne ske på Forsvarets arealer i Holstebro og Karup, blev udstedt med hjemmel i de nævnte bekendtgørelser og ved udstedelse af en konkret tilladelse med adressat.

5.5. Yderligere undersøgelser om forbrændingskapacitet efter den 3. november 2020, kl. 21.00, for smittede mink

Der blev løbende efter 3. november 2020 arbejdet med at undersøge, om forbrændingsanlæggene kunne udnyttes til bortskaffelse af smittede mink, der af Miljøstyrelsen var klassificeret som klinisk risikoaffald.

Den 14. november 2020, kl. 00.59, sendte en dyrlæge fra Dyrevelfærd og Veterinærmedicin, Fødevarestyrelsen således en oversigt over forbrændingsanlæg, der deltog i arbejdet med at bortskaffe mink til Yvonne Korup, kontorchef Center for Grøn Produktion, Miljøstyrelsen i en mail som Lars Hindkjær, direktør Miljøstyrelsen og Nikolaj Veje, direktør Fødevarestyrelsen m.fl. var cc på. Det fremgik af denne mail, at værkerne gerne ville modtage yderligere mink til forbrænding, men at dette var en udfordring. Baggrunden herfor var, at Fødevarestyrelsen havde prioriteret at få kørt smittede mink væk, som ikke kunne sendes til forbrænding, og dermed var der ikke transportkapacitet til rådighed for de ikke-smittede mink.

I den efterfølgende interne mailkorrespondance i Miljøstyrelsen blev der drøftet et forslag fra en souschef i Central Kriseledelse Mink, Fødevarestyrelsen om muligheden af at forbrænde smittede mink på forbrændingsanlæggene ved at føde disse ind i forbrændingskammeret via en lukket silo.

Forslaget blev afvist af Yvonne Korup, Miljøstyrelsen i en mail af 14. november 2020, kl. 14.49, med henvisning til at denne metode ville være i strid med anlæggenes miljøgodkendelse uanset en tilladelse fra Fødevarestyrelsen efter biproduktforordningen. Yvonne Korup oplyste, at afbrænding af mink på affaldsforbrændingsanlæggene skulle ske under overholdelse af den gældende miljøgodkendelse, og hun fastholdt, at smittede mink skulle håndteres efter reglerne for klinisk risikoaffald.

5.6. Yderligere undersøgelser om forbrændingskapacitet efter den 3. november 2020 for ikke-smittede mink

Den 4. november 2020, kl. 12.15, sendte Lars Hindkjær besked til Tejs Binderup, Nikolaj Veje, Yvonne Korup og Christian Bruhn Rieper, Vicedirektør, Center for Rig Natur Miljøstyrelsen om update vedrørende kapacitet og oplyste i øvrigt om en bekymring, der var rejst i forhold til behandling af slagger på forbrændingsanlæggene, når de brændte mink. Yvonne Korup afklarede slaggeforholdene og oplyste, at slaggen skulle sendes til deponi, hvis minkene ikke var ordentlig forbrændt på forbrændingsanlæggene.

Den 4. november 2020, kl. 13.50, meddelte Affaldvarme Aarhus, at de ikke mente, at de kunne aftage ikke-smittede mink til forbrænding. Oplysningen blev sendt videre til Tejs Binderup, afdelingschef MVFM og Nikolaj Veje direktør Fødevarestyrelsen samme dag kl. 14.53.

Den 4. november 2020, kl. 21.09, sendte Lars Hindkjær yderligere oplysninger om forbrændingskapacitet til Tejs Binderup, Nikolaj Veje, Christian Bruhn Rieper og Yvonne Korup.

I forhold til de oplysninger, som indgik i Yvonne Korups notat af 3. november 2020, blev kapacitet på Affald Plus Næstved og Norfors Hørsholm medtaget med i alt 24 tons ikke-smittede mink dagligt. Kapaciteten blev endeligt bekræftet den 5. november 2020, kl. 15.57, i en mail fra Lars Hindkjær til modtagerne af den oprindelige mail.

Den 5. november 2020, kl. 07.51, sendte Lars Hindkjær besked til Tejs Binderup, Nikolaj Veje, Christian Bruhn Rieper og Yvonne Korup om, at Amager Ressourcecenter (ARC) havde bekræftet den tidligere den 3. november 2020 i notat udarbejdet af Yvonne Korup antagne kapacitet i forhold til ikke-smittede mink.

Samme dag kl. 10.19 sendte Fødevarestyrelsen en mail til en medarbejder i ARC, hvori processen for forbrænding af ikke-smittede mink blev beskrevet:

Kære X

Tak for jeres tilkendegivelse af at kunne hjælpe med at aftage mink til bortskaffelse.

Som opfølgning på vores samtale sender jeg hermed oplysninger omkring opgaven.

Fødevarestyrelsen er overordnet myndighed på opgaven med at få aflivet og bortskaffet mink.

Produkter til forbrænding

De animalske biprodukter, som I modtager til forbrænding er kategori 2 materiale i form af aflivede mink fra raske besætninger samt eventuelt slagteraffald. Vi overvåger alle minkbesætninger og de aflivede mink har ikke været smittet og er ikke mistænkt for smitte med COVID-19. Der er derfor ikke krav til værnemidler, smittebeskyttelse eller særlige krav til rengøring. Overvågningen af besætninger i zoner, der ikke er smittede, er intensiveret, og der tages prøver af mink 2 gange om uge. Derfor er der meget ringe chance for, at der kan være smittede mink i disse besætninger. Overvågningens tilrettelagt efter anvisninger fra Statens Serum Institut med henblik på den mest effektive smitte opsporing.

Slagger

Miljøstyrelsen har oplyst følgende:

Hvis der efter en forsigtig indfyring med grundig opblanding af mink og alm. affald skulle vise sig en synlig visuel forandring af slaggen, med tydelige ikkeforbrændte rester af minkene, må slaggen ikke sendes til sædvanlig genanvendelse, men skal tilføres et deponi med godkendelse til at modtage slagger (EAK 190112). Slaggerne bør dækkes med jord en gang i døgn, dvs. ikke fortløbende gennem dagen.

Det er standard på langt de fleste deponier, at de er godkendt til at modtage slagge. Forbrændingsanlægget kan kontakte sin kommune for anvisning af slaggerne til deponi i de 4 uger, der brændes mink, hvis forbrændingsanlægget vurderer, at dette er nødvendigt aht. slaggens beskaffenhed.

Rengøring af køretøjer

Køretøjer og genbrugscontainere samt alle genbrugelige udstyrs- og apparatdele, der kommer i kontakt med animalske biprodukter eller afledte produkter, skal holdes rene, for at undgå krydskontaminering efter endt brug. Der er ikke specifikke krav til denne rengøring. Der er ikke krav om, at køretøjerne skal rengøres inden de forlader forbrændingsanstalten. Hvis bilerne kører hele dagen med det samme kategori 2 materiale mellem besætninger, som ikke er smittede til affaldsforbrændingsanlæg, kan de afslutte med at rengøre og desinficere, når dagen er omme.

Logistik Det er pt. uafklaret, hvem der skal stå for logistikken på Sjælland. Jeg vender tilbage med dette når det er på plads og så aftaler I direkte med denne kontaktperson, hvordan og hvornår I modtager containere.

Afregning Der afregnes efter normale principper i forhold til typen og mængden af affald. Jeg er pt. usikker på om I sender regningen direkte til os eller til Daka. Mere om det når det er afklaret.

Registrering til efter artikel 23 Når affaldsforbrændingsanlæg skal modtage og forbrænde aflivede mink og slagteaffald, skal de registreres efter artikel 23 i forordningen om animalske biprodukter. Dette er en ren administrativt handling. Vi håndterer som sagerne kommer ind, men I kan modtage mink med det samme.

Nedenfor er en beskrivelse til brug for udfyldelse af ansøgning om registrering.

For hvert affaldsforbrændingsanlæg skal der udfyldes en blanket på Fødevarestyrelsens hjemmeside. https://www.foedevarestyrelsen.dk/SiteCollectionDocuments/Kommunikation%20og%20Kunderaadgivning/Blanketter/Ansoegning_AnimalskeBiprodukter.pdf

Felt "Virksomhedens basisoplysninger" skal udfyldes – det er vigtigt at der angives en ansvarlig kontaktperson på stedet, og kontaktoplysninger for denne.

I "Årsag til indsendelse af ansøgning" skal sættes hak i "Jeg vil starte ny virksomhed". Endvidere skal angives startdato.

I "Virksomhedens type", skal der sættes hak i kolonnen "kat 2" ved rækken "Forbrændingsanlæg, medforbrændingsanlæg og kæledyrskrematorium".

Til sidst skal ansøgningen underskrives.

Når ansøgningen sendes til Fødevarestyrelsen, skal der vedlægges information om at anlægget er godkendt efter affaldsforbrændingsdirektivet.

Ansøgningsblanketterne sendes til kontrovagtpostkassen i VetNord: 10-2@fvst.dk

Venlig hilsen x

Dyrlæge | Dyrevelfærd og Veterinærmedicin

ARC skrev samme dag kl. 16.04 til Miljøstyrelsen for at opnå en dispensation fra vilkår 5 i værkets miljøgodkendelse om indfyling inden 24 timer, således at der alene skulle garanteres indfyling inden 48 timer.

Den 6. november 2020, kl. 12.52, gentog ARC spørgsmålet om fravigelse af vilkåret om indføring inden for 24 timer overfor Fødearestyrelsen.

Den 10. november 2020 modtog Fødearestyrelsen en mail fra Yvonne Korup, Miljøstyrelsen vedrørende henvendelsen fra ARC om det tidsmæssige vilkår om indføring inden 24 timer. Yvonne Korup, Miljøstyrelsen bekræftede, at Miljøstyrelsen, der var tilsynsmyndigheden med de store forbrændingsanlæg, ikke vil håndhæve kravet om maksimal opholdstid for affald i siloen på 24 timer.

Den 6. november 2020, kl. 13.59, sendte Dansk Affaldsforening stort set enslydende breve til Miljøstyrelsen og Fødearestyrelsen (her citeres kun brevet til Miljøstyrelsen):

Denne henvendelse sker som følge af den af Fødearestyrelsen udsendte meddelelse af 4. november 2020, som kan læses her:

Det fremgår af Fødearestyrelsens pressemeddelelse: "Det høje tempo i minkafleveringerne har betydet, at destruktionsanstalten DAKA har nået sin maksimale kapacitet. Derfor har Fødearestyrelsen indgået aftaler med flere forbrændingsanlæg om at destruere ikke-smittede mink på deres anlæg."

Dansk Affaldsforening har i dag haft et netværksmøde med alle landets affaldsenergianlæg med erfaringsudveksling omkring myndighedskrav, håndtering i modtagelse, under forbrænding og håndtering af restprodukter.

Fra erfaringsudvikling blev det klart, at ikke alle danske affaldsenergianlæg er blevet kontaktet, hvoraf nogle anlæg, mener at deres gældende miljøgodkendelse også dækker modtagelse af mink til destruktion, mens andre er i tvivl.

Vi skal derfor anbefale, at Miljøstyrelsen hurtigst muligt tager stilling til, hvilke danske affaldsenergianlæg, der allerede har de nødvendige miljøgodkendelser, og hvilke anlæg, der måtte skulle have dispensation, hvis de anmodes om at aftale mink til destruktion ved forbrænding. Det er vigtigt Miljøstyrelsen udviser stor hurtighed og fleksibilitet omkring miljøgodkendelsesforholdene, hvis affaldsenergianlæg skal være sikker back-up for destruktion af mink i denne ekstraordinære force majeure situation.

De danske anlæg anmoder også om, at Miljømyndigheden udviser fleksibilitet omkring evt. uforudsete overskridelser af grænseværdier m.m. under anlæggenes destruktion af mink.

Vi skal desuden anbefale, at Miljøstyrelsen klargør sine anbefalinger om, hvor affaldsenergianlæggene skal håndtere især slagger (og evt. andre restprodukter), der følger ved forbrænding af mink. Fra erfaringsudvekslingen er det blevet klart, at der er givet forskellige tilbagemeldinger til anlæggene, hvor nogle er blevet anbefalet en særlig deponering af de slaggemængder med uforbrændte (mink-) rester (hurtig deponering med jorrdækning), mens andre anlæg er blevet anbefalet af genindfyrre slagger med uforbrændte (mink-)rester.

På vegne af anlæggene skal Dansk Affaldsforening derfor anbefale Miljøstyrelsen hurtigt kommunikerer til de danske affaldsenergianlæg, hvordan de i praksis skal forholde til slagger fra affaldsforbrændingen, hvori en delmængde har været mink til destruktion efter Fødevarestyrelsens anmodning.

Dansk Affaldsforening kender endnu ikke fuldt ud omfanget af, dels hvor store mængder af mink, der de næste dage vil skulle føres til forbrænding på de danske affaldsenergianlæg. Miljøstyrelsens kommunikation omkring ovennævnte forhold skal naturligvis tilpasses herefter.

Fra de danske affaldsenergianlæg er vi blevet kraftigt opfordret til at anmode Fødevarestyrelsen om at etablere en akut hotline, så anlæggene får hurtig adgang til at stille spørgsmål og få svar på disse i forbindelse med destruktions af mink. Hotlinen må være døgn-åben, og med direkte angivelse af kontaktperson og telefon. Anlæggene anbefaler at Hotlinen også omfatter forhold, der vedrører anlæggenes miljø- og arbejdsmiljøforhold. Det vil derfor være en fordel, at Miljøstyrelsen også vil kunne være en del af en Hotline.

Dansk Affaldsforening har i dag også rettet henvendelse til Fødevarestyrelsen omkring mink til destruktions ved forbrænding på danske affaldsenergianlæg, og har samtidig vedhæftet kopi af denne henvendelse til Miljøstyrelsen.

Kopi af denne skrivelse er sendt i kopi til alle danske affaldsenergianlæg, jf. kontaktpersoner i vores såkaldte DAFONET.

Den 7. november 2020, kl. 17.21, svarede Yvonne Korup følgende til Dansk Affaldsforening:

Kære X Da det ikke er lykkedes mig at fange dig på telefonen, har Jeg i dag været i kontakt med Dansk Affaldsforening og aftalt med X og direktør X, at Miljøstyrelsen kontakter alle de mindre affaldsforbrændingsanlæg i landet med henblik på afbrænding af mink. Foreningen fandt det mest formålstjenligt, at Miljøstyrelsen og ikke Dansk Affaldsforening står for at ringe

anlæggene op og forklare sammenhængen.

Vi havde i første omgang kun kontaktet de større anlæg med en årlig godkendt kapacitet på over ca 90.000 tons, dels fordi det var en hasteopgave, dels fordi vi ville sikre en tilpas opblanding i det øvrige modtagne affald, hvilket kunne sikres på de større anlæg. De første døgns indfyring har vist gode resultater, og da der er behov for så meget ledig kapacitet som muligt, har jeg i dag kontaktet de mindre anlæg. Jeg har ved opringningerne forklaret, at der ikke er behov for supplerende miljøgodkendelse fra Miljøstyrelsen. Der er tale om almindeligt affald (ikke-smittede mink), som anlæggene umiddelbart kan modtage, og som forventes at kunne afbrændes under overholdelse af den gældende miljøgodkendelse. Fødevarestyrelsen vil sende en tilladelse efter Forordningen om animalske biprodukter, og der er intet krav om, at biler skal desinficeres på forbrændingsanlægget, hvis anlægget ikke har faciliteter til dette.

Hvis en visuel vurdering af slaggen viser ændringer, evt. tydelige rester af mink, kan det i første omgang forsøges at genindfyre slaggen, hvad flere anlæg har som vanlig praksis at gøre, eller slaggen kan sendes på deponi. Dette sidste vil fremgå af brevet, som anlæggene vil modtage fra Fødevarestyrelsen.

Der vil ikke blive oprettet en egentlig hotline, da vi allerede oplever at anlæggene har god kontakt til X i Fødevarestyrelsen og til undertegnede i Miljøstyrelsen.

Den 6. november 2020 med sluttidspunkt kl. 12.42 ses en intern korrespondance i Miljøstyrelsen, som var relevant for så

vidt angår Miljøstyrelsens klassifikationen af mink som affald.
Den fulde korrespondance var som følger

Kære Yvonne,

Bornholms Regionskommune har henvendt sig til MST om regler for forbrænding af mink på Bornholms forbrændingsanlæg, som regionskommunen er myndighed for. Jeg har vendt spørgsmålet med X og X, men vil gerne have, at du kvalitetssikrer nedenstående svar, inden jeg sender det. Har du en kontaktperson hos Fødevarestyrelsen jeg kan skrive på? På forhånd tak for hjælpen

Vh X

Hej X, Du har i dag spurgt til regler for forbrænding af aflivede mink på affaldsforbrændingsanlæg på Bornholm. Du har oplyst, at anlægget har klinisk risikoaffald på positivlisten i anlægget miljøgodkendelse. Besvarelse omhandler alene aflivede ikke-smittede mink.

Jeg kan oplyse, at Fødevarestyrelsen er myndighed i forhold til modtagelse af aflivende mink på affaldsforbrændingsanlægget. Du henvises derfor til Fødevarestyrelsen for vejledning om retningslinjer for modtagelse af ikke-smittede mink.

I forhold til forbrændingsreglerne kan jeg oplyse, at ikke-smittede aflivende mink kan betragtes som almindeligt erhvervsaffald. Ikke-smittede aflivede mink behøver derfor ikke at være opført eksplicit på positivlisten i forbrændingsanlæggets miljøgodkendelse for at kunne forbrændes på anlægget

5.7. Sammenfattende om bortskaffelseskapaciteten den 4. november 2020

Vi kan konstatere, at DAKA som anført og som oplyst af DAKA normalt har kunnet aftage en stor del af de pelsede mink til destruktion i pelsningssæsonen.

Det fremgår imidlertid af det gennemgåede materiale, at der allerede forud for beslutningen om aflivning af alle mink i Danmark den 3. november 2020 var kapacitetsproblemer i forhold til bortskaffelse af aflivede smittede og formodede smittede mink. DAKA, som også i forbindelse med den særlige indsats på grund af COVID-19-smitte i minkbesætninger i Jylland havde forestået bortskaffelse af de aflivede smittede mink, havde ikke op til den 3. november 2020 kunne bortskaffe de aflivede smittede mink og mink fra randzonerne i samme tempo, som myndighederne og ejerne aflivede minkene i. Således lukkede DAKA i hvert fald midlertidigt den 31. oktober 2020 for yderligere tilgang af aflivede mink i 24 timer.

De indtil den 3. november 2020 aflivede mink udgjorde kun en begrænset mængde af den sædvanlige mængde af aflivede mink, som DAKA aftager i forbindelse med en pelsningssæson, men vi kan konstatere, at mængden af aflivede mink afledt af beslutningen om aflivning af smittede mink og mink indenfor 7,8 km fra smittede besætninger i Jylland medførte behov for destruktion af mellem 100 og 200 tons mink dagligt ud over den kapacitet, DAKA i henhold til rammeaftalen med Fødevarestyrelsen havde pligt til at have til rådighed. I tillæg hertil skal det understreges, at DAKA normalt bortskaffede minkkroppe i pelsningssæsonen og ikke hele mink. Hele mink svulmer op og kan vanskeligt oplagres, og pelsen havde også betydning for længden af tid, det tager at bortskaffe (destruktionen) de aflivede mink på DAKAs anlæg.

Årsagen til udfordringerne med tilstrækkelig kapacitet til bortskaffelse af aflivede mink hos DAKA kan formentlig tilskrives dels den forkortede periode til destruktion, dels det forhold, at det ikke var minkkroppe, der skulle bortskaffes, men hele mink, som gav problemer både i forhold til håndteringen og destruktionen.

Vi kan konstatere, at der allerede forud for den 3. november 2020 var iværksat en undersøgelse af mulighederne for på anden måde at bortskaffe de aflivede smittede mink, som DAKA ikke kunne aftage.

En af de muligheder for bortskaffelse, som Fødevarestyrelsen undersøgte, var at foretage afbrænding af de aflivede mink på eksisterende forbrændingsanlæg.

I den forbindelse konkluderede Fødevarestyrelsen efter dialog med Miljøstyrelsen, at ikke-smittede mink kunne forbrændes på forbrændingsanlæg som almindeligt erhvervsaffald, mens smittede mink skulle betragtes som klinisk risikoaffald og dermed kun kunne forbrændes på anlæg, der var godkendt til at håndtere klinisk risikoaffald.

Som følge af de særlige emballeringskrav, der gælder for klinisk risikoaffald ved indfyring, blev det af Miljøstyrelsen konkluderet, at hvis ikke emballagekravene kunne opfyldes af Fødevarestyrelsen, var det ikke muligt at forbrænde smittede mink på forbrændingsanlæggene. Minkene skulle ompakkes fra en 12 tons bulk container til tæt plastemballage af maksimalt 200 kg og indfyres i disse små mængder. Processen ville således være langsommelig og i øvrigt forbundet med risiko for smitte til de personer, som skulle udføre ompakningen.

Den 3. november 2020 opgjorde Miljøstyrelsen den sandsynlige forbrændingskapacitet på de forbrændingsanlæg, som eventuelt kunne håndtere ikke-smittede mink, til i hvert fald 120 tons og muligvis yderligere 12-48 tons pr. dag på jyske og fynske forbrændingsanlæg. Kapaciteten kunne igangsættes i løbet af 24 timer

Det er uklart, om de tal, som Miljøstyrelsen havde opgjort vedrørende kapacitet på andre forbrændingsanlæg på øerne i øvrigt, og som indgik i notat af 3 november 2020, var indgået til Tejs Binderup, men det er sandsynligt, jf. Lars Hindkjærs bemærkning i mail til Tejs Binderup om eftersendelse af notat og Hanne Larsens mail af 4. november 2020, kl. 13.46, til Henrik Studsgaard og Tejs Binderup.

Hvis disse tal for kapacitet uden for Jylland og Fyn blev indregnet i destruktionskapaciteten, var kapaciteten til forbrænding af ikke-smittede mink på knap 400 tons dagligt.

Hertil kom en kapacitet til behandling af smittede mink hos DAKA på 250 tons dagligt og en mulig overkapacitet på 100 tons dagligt.

Ifølge Veterinærdirektør for Fødevarestyrelsen, Hanne Larsens mail kl. 13.46, den 4. november 2020, skulle denne kapacitet ses i forhold til et anslået behov på 1200 tons pr. dag, efter at beslutningen om aflivning af alle mink var taget.

Vi kan konstatere, at der ikke i dagene fra den 3. november til den 6. november 2020 blev rettet henvendelse til alle forbrændingsanlæg i Danmark, og derved skete der ikke indregning af deres eventuelle kapacitet til at foretage destruktion ved opgørelse af forbrændingskapaciteten til brug for destruktion af ikke-smittede mink.

Vi kan imidlertid konstatere, at der, uanset om dette ikke skete, allerede for så vidt angår muligheden for at bortskaffe smittede mink var en manglende kapacitet på 6.000 tons, som ikke kunne have været afhjulpet ved brug af bortskaffelse på forbrændingsanlæg på en sikker måde, hvorfor det samlet kan konstateres, at der den 3. november 2020, kl. 20.00, var kapacitetsproblemer i forhold til bortskaffelsen af aflivede mink.

6. Juridisk vurdering af beslutning om bortskaffelse af mink ved nedgravning henset til kapacitetsmangel

Biproduktforordningen indeholder i artikel 19, stk. 1, litra e, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 3.13.1, hjemmel til, at aflivede dyr i særlige situationer kan bortskaffes ved nedgravning på stedet, når følgende betingelser er opfyldt:

- Der er et omfattende udbud af epizooti, og
- bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg er overskredet, og
- den kompetente myndighed giver tilladelse.

Den juridiske vurdering af beslutningen den 4. november 2020 om bortskaffelse af mink ved nedgravning består af en vurdering af, om ovennævnte tre betingelser er opfyldt på beslutningstidspunktet.

I sammenhæng hermed skal det vurderes, om Miljøstyrelsens affaldsklassifikation af smittede mink som klinisk risikoaffald var korrekt, og om Fødevarestyrelsens tilladelse til nedgravning kunne meddeles ved bekendtgørelse i stedet for en konkret retsakt.

Endelig vurderes det, om de aflivede mink kunne bortskaffes ved nedgravning på et andet sted end produktionsstedet.

6.1. Omfattende udbrud af epizooti

Hverken biproduktforordningen eller gennemførelsesforordningen indeholder en definition af, hvornår der foreligger et "*omfattende udbrud af epizooti*". Det er heller ikke lykkedes at finde en legal definition af "*omfattende udbrud af epizooti*" i andre EU-retsakter.

Udviklingen i smitten med COVID-19 i minkpopulationen, såvel ved tal som i diagram, viser en eksponentiel stigning i smitteudviklingen, jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 2.2.

Stigningen i smitteudviklingen illustreres også ved, at bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr i perioden fra den blev udstedt den 20. juni 2020 indtil den 4. november 2020 blev ændret i alt 20 gange som følge af udviklingen af smitte.

På baggrund af ovenstående data er det vores vurdering, at der den 4. november 2020 på baggrund af COVID-19-smitteudviklingen blandt mink forelå et omfattende udbrud af epizooti.

6.2. Overskredet bortskaffelseskapaciteten på de pågældende anlæg

Ifølge biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, er det bortskaffelseskapaciteten på de "*pågældende anlæg*", der skal

være overskredet, før der er mulighed for at foretage nedgravning på stedet.

Hverken biproduktforordningen eller gennemførelsesforordningen indeholder en definition af, hvilke anlæg der skal henregnes til "*de pågældende anlæg*", ved vurderingen af om bortskaffelseskapaciteten er overskredet.

Danmarks kapacitetsforpligtigelse efter biproduktforordningens artikel 4 er opfyldt ved, at Fødevarestyrelsen har indgået en samarbejdsaftale med DAKA som beskrevet tidligere. Ifølge samarbejdsaftalen med DAKA har DAKA en pligt til at have en bortskaffelseskapacitet på 250 tons daglig også ved udbud af epizootisk sygdom.

Mest nærliggende er det at fortolke "*de pågældende anlæg*" som de anlæg, der er etableret med henblik på bortskaffelse af animalske biprodukter, eller hvor der foreligger en aftale om bortskaffelse af animalske biprodukter. Men som følge af at biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, er en undtagelsesbestemmelse, har vi i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis om indskrænkede fortolkning af undtagelsesbestemmelser valgt at vurdere de "*pågældende anlæg*" som de anlæg, der faktisk og lovligt kunne anvendes til at bortskaffe animalske biprodukter den 4. november 2020, hvor beslutning om nedgravning blev truffet. Efter biproduktforordningens artikel 13 kan animalske biprodukter også lovligt bortskaffes ved forbrænding. Derfor har vi ved vores vurdering af, om der forelå tilstrækkelig bortskaffelseskapacitet på de "*pågældende anlæg*" den 4. november 2020, valgt også at inkludere den kapacitet, der var til rådighed på affaldsforbrændingsanlæggene.

6.3. Overskredet bortskaffelseskapaciteten hos DAKA

Kapacitetsbortskaffelsesbehovet den 4. november 2020 er opgjort til samlet 1200 tons dagligt, jf. e-mail fra Veterinærdirektør Hanne Larsen, Fødevarestyrelsen til departementschef Henrik Studsgaard og afdelingschef Tejs Binderup omtalt ovenfor under 5.1. Kapacitetsbehovet på 1200 tons dagligt er baseret på aflivning af hele den samlede danske minkbestand inden for 12 dage.

DAKA havde en bortskaffelseskapacitet på 250 tons dagligt, og dermed var bortskaffelseskapaciteten hos DAKA utvivlsomt overskredet den 4. november 2020, hvor der var et kapacitetsbehov på 1200 tons dagligt samlet for alle mink.

DAKA havde også inden 4. november 2020 haft kapacitetsproblemer og meddelte den 31. oktober 2020, at de var nødt til at lukke for tilgang i 24 timer, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 3.2.

Hvis DAKAs bortskaffelseskapacitet alene vurderes ud fra det antal minkbesætninger, som var konstateret smittet den 4. november 2020 og endnu ikke aflivet, var der et samlet behov for bortskaffelse af 10.000 tons, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 5.2. I så fald ville det have taget DAKA i alt ca. 5 uger at bortskaffe de smittede mink, forudsat at ikke yderligere mink blev smittet efter 4. november 2020.

Hvis DAKAs bortskaffelseskapacitet vurderes ud fra de minkbesætninger, som var konstateret smittet, med tillæg af de minkbesætninger, der var beliggende inden for en afstand på 7,8 km, var det samlede behov for bortskaffelseskapacitet pr. 4. november 2020 i alt 20.000 tons. I så fald ville det have taget DAKA ca. 10 uger at bortskaffe alle minkene, igen forudsat at ikke yderligere mink blev smittet efter den 4. november 2020 med deraf følgende udvidelse af 7,8 km zonen og risiko for yderligere behov for aflivning og destruktion.

På baggrund af ovenstående er det vores samlede vurdering, at bortskaffelseskapaciteten hos DAKA var overskredet den 4. november 2020. Det skal understreges, at smitten blandt mink den 4. november 2020 var stigende, og at yderligere smittede mink givet vis ville komme til.

6.4. Overskreden bortskaffelseskapacitet på affaldsforbrændingsanlæggene

Affaldsforbrændingsanlæggene blev almindeligvis ikke anvendt til bortskaffelse af animalske biprodukter blandt andet som følge af affaldshierarkiet. Det er imidlertid lovligt at bortskaffe animalske biprodukter ved forbrænding efter biproduktforordningens artikel 13. Derfor har vi ved vores vurdering af, om bortskaffelseskapaciteten på de pågældende anlæg var

overskredet den 4. november 2020 også valgt at se på størrelsen af bortskaffelseskapaciteten på affaldsforbrændingsanlæggene.

Ved vurderingen af kapaciteten på affaldsforbrændingsanlæggene den 4. november 2020 har det afgørende betydning, hvordan smittede henholdsvis usmittet mink klassificeres i en affaldssammenhæng.

Miljøstyrelsen foretager en affaldsklassifikation af aflivede mink, se blandt andet Miljøstyrelsens e-mail af 31. oktober 2020 til Fødevarestyrelsen omtalt ovenfor under 3.2.

Efter affaldsbekendtgørelsen er det kommunalbestyrelsen, der har kompetence til at foretage affaldsklassifikationen. Affaldsbekendtgørelsen viger dog i forhold til andre regler. Aflivede dyr i forbindelse med epizootisk sygdom, der behandles efter biproduktforordningen, er ifølge affaldsrammedirektivets artikel 2, litra c, ikke omfattet af direktivet. Ud fra en direktivkonform fortolkning finder affaldsbekendtgørelsen ikke anvendelse på dyr aflivet i forbindelse med epizootisk sygdom, der bortskaffes efter biproduktforordningen. Endelig har Miljøstyrelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 82 en kompetence til at lave call-in i sager af større betydning og dermed overtage kommunalbestyrelsens kompetence efter miljøbeskyttelsesloven.

Efter vores vurdering er det i den konkrete situation ikke i strid med gældende regler, at Miljøstyrelsen og ikke kommunalbestyrelsen foretager affaldsklassifikationen af de aflivede mink i oktober-november 2020.

Miljøstyrelsen klassificerer smittede og formodede smittede mink som farligt affald i kategorien klinisk risikoaffald og ikke-smittede mink som ufarligt erhvervsaffald.

Mink, som er smittet med COVID-19 eller formodes smittet, indeholder levedygtige mikroorganismer, som kan smitte mennesker og dyr, og har dermed de egenskaber, som betyder, at aflivede smittede og formodede smittede mink kan anses som farligt affald, jf. HP 9 i affaldsbekendtgørelsens bilag 3. På baggrund af Kommissionens vejledning om affaldsklassifikation må mink smittet eller formodet smittet med COVID-19 i forhold

til det Europæiske Affaldskatalog anses som klinisk risikoaffald tilknyttet punkt 18.01 og 18.02. Der kan for en nærmere beskrivelse af affaldsklassifikationen af aflivede dyr henvises til Afsnit II, punkt 2.4, ovenfor.

Det er efter vores vurdering korrekt, at Miljøstyrelsen har klassificeret smittede og formodet smittede mink som klinisk risikoaffald og ikke-smittede mink som ikke-farligt erhvervsaffald.

Når affald er klassificeret som klinisk risikoaffald, er det underlagt en række restriktioner, når affaldet skal behandles.

Klinisk risikoaffald kan kun behandles på affaldsforbrændingsanlæg, der er godkendt til at behandle klinisk risikoaffald. Et affaldsforbrændingsanlæg kan ifølge affaldsforbrændingsbekendtgørelsens § 24 kun godkendes til at behandle klinisk risikoaffald, hvis det kliniske risikoaffald kan *"tilføres ovnen uden direkte håndtering, og uden at det blandes med andet affald"*. Affaldsforbrændingsanlæg godkendt til at håndtere klinisk risikoaffald vil derfor have et vilkår om, at det kliniske risikoaffald skal være emballeret inden tilførsel i ovnen. Emballeringskravene har også sammenhæng med ADR-forskrifterne for transport af farligt affald. Klinisk risikoaffald skal derfor indfyres i forbrændingsanlægget enten i papkasser af europalle størrelse eller i 200 liters plasttønder eller i plastposer. De smittede mink skulle således ompakkes inden levering til forbrændingsanlæggene og kunne ikke indfyres direkte i ovnen ved tømning af containere. Det skal understreges, at når animalske biprodukter, som aflivede dyr, behandles på et affaldsforbrændingsanlæg finder affaldsreglerne anvendelse, jf. affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra b, mens det modsatte gælder, når aflivede dyr som led i epizootisk sygdom bortskaffes efter biproduktforordningen ved nedgravning, jf. Affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c. Om forholdet mellem affaldsreglerne og biproduktforordningen, se nærmere afsnit II, punkt 3.2.

Mink, som ikke er smittet med COVID-19, indeholder ikke levedygtige mikroorganismer, som kan smitte, og kan dermed ikke anses som farligt affald. Mink, som ikke er smittet, kan dermed bortskaffes på affaldsforbrændingsanlæg, der er godkendt efter affaldsforbrændingsbekendtgørelsen. Affaldsfor-

brændingsanlægget skal dog også registreres efter biproduktforordningen, hvis anlægget forbrænder animalske biprodukter.

Ved vurdering af om der er tilstrækkelig bortskaffelseskapacitet på forbrændingsanlæggene til at håndtere aflivede mink den 4. november 2020, skal det dermed vurderes, om der er tilstrækkelig forbrændingskapacitet for klinisk risikoaffald i forhold til de smittede mink og forbrændingskapacitet for erhvervsaffald for de ikke-smittede mink.

Bortskaffelseskapaciteten på affaldsforbrændingsanlæggene den 3. november 2020 er med sikkerhed opgjort til kun ca. 120 tons pr. dag for bortskaffelse af ikke-smittede mink. Hvis bortskaffelseskapaciteten på Sjælland bliver indregnet, er der en bortskaffelseskapacitet på knap 400 tons pr. dag til ikke smittede mink. Det antages den 3. november 2020, at bortskaffelseskapaciteten muligvis kan blive forøget med yderligere 36-48 tons dagligt i løbet af den følgende uge

Bortskaffelseskapaciteten på forbrændingsanlæggene søges den 4. november 2020 yderligere oplyst ved telefonisk henvendelse direkte til anlæggene. De telefoniske oplysninger viser, at de den 3. november 2020 oplyste tal for kapacitet, ikke er fuldstændig korrekte, men der foretages ikke en endelig revision af opgørelsen af 3. november 2020. Dette skyldes formentlig først og fremmest, at emballagerestriktioner for klinisk risikoaffald og manglende mulighed for at indfyre smittede mink under overholdelse af restriktioner for klinisk risikoaffald førte til en konklusion om, at forbrænding af smittede mink og mink, som var mistænkt for at være smittet, ikke var en relevant bortskaffelsesmulighed. Hertil kom, at forbrændingskapaciteten og destruktionskapaciteten i øvrigt var af en størrelsesorden, der også gav en betydelig usikkerhed for, om destruktioenen ved forbrænding kunne ske med relevant hastighed. Der var således den 4. november 2020 behov for daglig bortskaffelse af 1200 tons mink, mens den samlede bortskaffelseskapacitet for smittede og ikke-smittede mink i best case udgjorde 750 tons i alt dagligt.

Det kan dermed konstateres, at der ikke var tilstrækkelig bortskaffelseskapacitet på forbrændingsanlæggene til bortskaf-

felse af aflivede mink den 4. november 2020. Forbrændingsanlæggene kunne ikke bortskaffe de smittede mink og havde heller ikke tilstrækkelig kapacitet til at bortskaffe de ikke-smittede mink i det tempo, som blev krævet.

6.5. Sammenfattende vurdering af, om bortskaffelseskapacitet for aflivede mink var overskredet den 4. november 2020

Sammenfattende er det vores vurdering, at bortskaffelseskapaciteten var overskredet på de "*pågældende anlæg*" den 4. november 2020.

Overskridelsen af bortskaffelseskapaciteten den 4. november 2020 var også til stede, selvom der ikke alene ses på kapaciteten hos DAKA, men også ses på kapaciteten på forbrændingsanlæggene. Forbrændingsanlæggene kunne ikke forbrænde smittede mink og DAKAs bortskaffelseskapacitet alene var ikke tilstrækkelig til at bortskaffe de smittede mink. Hertil kom, at der heller ikke hos forbrændingsanlæggene var tilstrækkelig kapacitet til at bortskaffe de ikke-smittede mink.

6.6. Tilladelse fra den kompetente myndighed

Efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, er det en betingelse for nedgravning af aflivede dyr i forbindelse med epizootisk sygdom, at der foreligger en tilladelse fra den kompetente myndighed efter biproduktforordningen inden nedgravningen.

Fødevarestyrelsen er efter § 17 i delegationsbekendtgørelsen på fødevareområdet den kompetente myndighed efter biproduktforordningen. Endvidere er Veterinærdirektøren i Fødevarestyrelsen i delegationsbekendtgørelsen på Fødevareområdet udpeget som den ansvarlige i forhold til bekæmpelse af dyresygdomme efter husdyrlovens kapitel 10.

Fødevarestyrelsen udstedte den 5. november 2020 med ikrafttrædelsestidspunkt samme dag kl. 17 bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr. Fødevarestyrelsen valgte således ikke at give en konkret tilladelse til nedgravning af aflivede mink, men derimod en generel tilladelse i form af en bekendtgørelse. Bekendtgørelsen gav dog ikke fri adgang til at

nedgrave pelsdyr. Nedgravning kunne ifølge bekendtgørelsen alene foretages i områder udpeget af Naturstyrelsen, og nedgravningen skulle ske efter Fødevarestyrelsens anvisninger.

Fødevarestyrelsens bekendtgørelse efter dyreholdsloven indeholder ingen henvisning til reglerne i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen, heller ikke i en note. Bekendtgørelsen indeholder heller ikke nogen angivelse af, hvem der får tilladelsen til at nedgrave pelsdyr.

Hverken biproduktforordningen eller gennemførelsesforordningen indeholder formkrav til, hvordan tilladelse til nedgravning efter biproduktforordningen skal meddeles. Det kan derfor ikke som sådan anses for at være i strid med biproduktforordningen, at tilladelsen meddeltes i form af en bekendtgørelse.

Parters høringsret efter forvaltningslovens finder ikke anvendelse ved udstedelse af generelle retsakter i form af en bekendtgørelse.

Det skal bemærkes, at der i henhold til EU-Domstolens praksis direkte er forbud mod at inkorporere forordninger i medlemslandenes nationale ret. Baggrunden for inkorporeringsforbuddet er ifølge Egelund Olsen og Engsig Sørensen,⁹¹ *"dels faren for fejlagtige reproduktioner, dels, at sådanne reproduktioner kan skjule reglernes karakter af EU-regler"*. EU-Domstolens praksis⁹² har derfor betydet, at forbuddet mod inkorporering skal understøtte EU-konform fortolkning samt sikre, at alle relevante spørgsmål forelægges EU-Domstolen til præjudiciel afgørelse.

Fødevarestyrelsens bekendtgørelse er ikke direkte en inkorporering af biproduktforordningen, men en tilladelse til nedgravning efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e. Bekendtgørelsens bestemmelser om, hvordan nedgravningen skal foretages, er dog nær en form for inkorporering af forordningerne, og der burde derfor efter vores vurdering i bekendtgørelsen have været en henvisning til gennemførelsesforordningen og biproduktforordningens rammer for bortskaffelse af aflivede dyr ved nedgravning i tilfælde af epizooti.

⁹¹ Olsen, B. E., & Sørensen, K. E. (2018). "EU-retten i Danmark, s. 240 (1. udg.): Djøf Forlag.

⁹² Sag 39/72, Kommissionen mod Italien, og sag 94/77, Zerbone.

Fødevarestyrelsens bekendtgørelse om nedgravningen af pelsdyr efter dyreholdsloven angiver som nævnt ikke, hvem tilladelsen gives til. Det gør derimod Miljøstyrelsens bekendtgørelse om tilladelse af nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven. I Miljøstyrelsens bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven er det oplyst, at det er *"myndighederne"*, der får tilladelsen. Bekendtgørelsen oplyser dog ikke, hvilke konkrete myndigheder der er tale om.

Samlet er det vores vurdering, at der foreligger en tilladelse fra den kompetente myndighed til at foretage nedgravning af animalske biprodukter efter biproduktforordningen i form af bekendtgørelse om tilladelse af pelsdyr efter dyreholdsloven. Efter vores samlede vurdering burde der i bekendtgørelsen dog have været henvist til rammerne i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen, ligesom det i bekendtgørelsen burde have været angivet, hvem tilladelsen udstedes til. På baggrund af miljøstyrelsens bekendtgørelse om tilladelse til at nedgrave pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven kan det konstateres, at tilladelsen er givet til *"myndighederne"*. Endvidere følger det af Fødevarestyrelsens bekendtgørelse, at nedgravning skal ske efter Fødevarestyrelsens anvisninger på de af Naturstyrelsens udpegede arealer. Nedenfor under afsnit III, punkt 13.2 behandles spørgsmålet om, hvilken myndighed der kan anses som bygherre på renderne til nedgravning af aflivet mink.

6.7. Samlet juridisk vurdering af, om betingelserne for nedgravning som følge af kapacitetsmangel er opfyldt

Ud fra en gennemgang af hændelsesforløbet er det vores samlede vurdering, at betingelserne i biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, for nedgravning af de aflivede mink som følge af kapacitetsproblemer var opfyldt den 4. november 2020.

Der forelå udbredt epizooti, bortskaffelseskapaciteten var overskredet ikke kun hos DAKA men også ud fra en samlet

vurdering, hvor også bortskaffelseskapaciteten på forbrændingsanlæggene er inkluderet, og Fødevarestyrelsens tilladelse til nedgravning var givet.

Det var ikke afgørende for vurderingen af, om bortskaffelseskapaciteten var overskredet, at det blev besluttet at aflive alle mink den 3. november 2020. Bortskaffelseskapaciteten var også overskredet, såfremt det alene var smittede mink og formodede smittede mink, der skulle bortskaffes.

Det havde derimod betydning for, at bortskaffelseskapaciteten var overskredet, at smittede og formodede smittede mink af Miljøstyrelsen blev klassificeret som klinisk risikoaffald ved forbrænding. Klinisk risikoaffald er på grundlag af affaldsreglerne, som er en implementering af EU's affaldsdirektiver, underlagt en række særlige krav både ved transport og ved indføring i forbrændingsanlægget. Hertil kommer, at forbrændingsanlæggene skal være godkendt til at behandle klinisk risikoaffald efter affaldsforbrændingsbekendtgørelsen for at kunne forbrænde klinisk risikoaffald. Miljøstyrelsen havde ikke mulighed for at fravige de begrænsninger, der gælder for forbrænding af klinisk risikoaffald, idet bestemmelserne er baseret på EU's affaldsdirektiver. Det følger af affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra b, at affaldsreglerne finder anvendelse, når animalske biprodukter bortskaffes ved forbrænding. Biproduktforordningen har ikke forrang i forhold til EU's affaldsdirektiver.

6.8. Nedgravning på et andet sted end produktionsstedet

Biproduktforordningens bestemmelse om nedgravning af aflivede dyr i tilfælde af kapacitetsmangel ved epizooti suppleres af regler i gennemførelsesforordningens artikel 15, jf. nærmere ovenfor under afsnit II, punkt 3.13.1. Gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, henviser til forordningens bilag VI, kapitel III, afsnit 1, hvoraf fremgår, at der er følgende ikke prioriteret bortskaffelsesmuligheder:

- nedgravning på oprindelsesstedet, *eller*
- nedgravning på et godkendt deponeringsanlæg, *eller*
- nedgravning på et andet sted, *eller*
- afbrænding på produktionsstedet eller andet sted.

I tillæg til beskrivelsen af bortskaffelsesmuligheder i gennemførelsesforordningens artikel 15, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, er der også angivet, at når nedgravningen gennemføres på et andet sted end produktionsstedet, skal stedet ligge inden for en afstand, der gør, at Fødevarestyrelsen er i stand til at styre forebyggelsen af risikoen for dyrs og menneskers sundhed og for miljøet.

Endvidere skal det ved nedgravning, uanset hvor nedgravningen foretages, sikres, at kødædende og altædende dyr ikke kan få adgang *”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.”*

På baggrund af gennemførelsesforordningen er det vores samlede vurdering, at nedgravning lovligt kan finde sted på et andet sted end produktionsstedet.

Ved nedgravningen skal de betingelser for nedgravningen, der er fastsat i gennemførelsesforordningen, dog iagttages. Konkret drejer det sig om afstand, miljø samt dyr og menneskers sundhed. Spørgsmålet om, hvorvidt de øvrige betingelser for nedgravningen i Karup og Holstebro er opfyldt, behandles i de følgende afsnit.

7. Beskrivelse af hvilke øvrige muligheder for bortskaffelse og opbevaring af aflivede mink, der blev overvejet

7.1. Øvrige muligheder for bortskaffelse og opbevaring af aflivede mink undersøgt inden 3. november 2020

Den 3. november 2020 udarbejdede Fødevarestyrelsen en statusopdatering vedrørende muligheder for midlertidig oplagring og bortskaffelse af aflivede mink. I notatet blev muligheden for at frigive kapacitet hos DAKA, blandt andet ved at sende animalske biprodukter til Tyskland, diskuteret. Endvidere blev brug af DAKAs mobile kremeringsovne, der har en kapacitet på 1 tons pr. time, beskrevet, og det blev oplyst at styrelsen var ved at undersøge om, der kunne lånes mobile kremeringsvogne i Sverige. Desuden blev det angivet, at det blev undersøgt, om mink fra besætninger, der hverken var

smittet med COVID-19 eller mistænkt kunne bortskaffes på affaldsforbrændingsanlæg. Fødevarestyrelsen oplyste i et notat, at mink, som var smittet med COVID-19, af Miljøstyrelsen blev vurderet at udgøre klinisk risikoaffald, der skulle bortskaffes i emballeret form på forbrændingsanlæg. I et statusnotat blev det angivet, at Fødevarestyrelsen tog kontakt til KL med henblik på at få kontakt med affaldsforbrændingsanlæggene for at inddrage disse i afbrændingen af aflivede mink, som ikke var smittet. Miljøstyrelsen oplyste ifølge statusnotatet, at der ikke måtte leveres mere til affaldsforbrændingsanlæggene, end der kunne forbrændes pr. dag, og at anlæggene ikke havde godkendelse til at desinficere container.

Den 3. november 2020 var der i statusopdateringen vedrørende muligheder for midlertidig oplagring og bortskaffelse af aflivede mink også overvejelser om midlertidig opbevaring af mink i container/siloer/tanke mv. Det blev angivet, at opbevaringsmulighedernes skulle være lækagesikre og skulle kunne overdækkes/lukkes. Videre blev det oplyst, at opbevaringsstederne skulle godkendes efter biproduktforordningen og skulle miljøgodkendes af kommunen. I statusnotatet blev også muligheden for etablering af midlertidigt opbevaringsanlæg på et eller flere af forsvarets områder nævnt, herunder etablering af lækagesikker silo af beton. Mulighed for opbevaring i slam anlæg, gylletanke blev også nævnt, men det blev konstateret, at det ikke havde været muligt at finde ledig kapacitet. Desuden blev det angivet, at opbevaring i frysehusene var muligt, men at der ikke var ledig kapacitet i frysehusene. Endelig blev mulighed for nedgravning/afbrænding nævnt, men det blev den 3. november 2020 konstateret, at det ikke var aktuelt pt.

7.2. Øvrige mulige bortskaffelses og opbevaringsmuligheder undersøgt efter 3. november 2020

Den 4. november 2020 udarbejdede Fødevarestyrelsen en revideret statusopdatering vedrørende muligheder for midlertidig oplagring og bortskaffelse af aflivede mink. I statusopdateringen blev der under punktet "*Nedgravning/afbrænding- undtagelsesmulighed artikel 19*" tilføjet, at det var blevet aktuelt, jf. ovenfor under afsnit II, punkt 5.2.

I forlængelse af beslutningen om at foretage nedgravning af de aflivede mink, og mens Naturstyrelsen gennemgik forskellige muligheder for at udpege egnede områder, rejste direktør i Naturstyrelsen Peter Ilsøe den 4. november 2020 internt i Naturstyrelsen spørgsmålet om, hvorvidt nedgravning i "huller" hos hver enkelt minkavler skulle anvises. Han skrev således til en medarbejder i Naturstyrelsen følgende:

Kære XX Her er første del af opdraget – det er også ok at pege på, hvis vi mener forsvaret har egnede arealer. Og jeg synes vi ved oversendelsen skal pege på, at vores erfaring med logistik tilsiger, at man graver huller hos hver enkelt minkavler i stedet for at ligge og rasle rundt med læs af døde dyr på landevejene. Ulemperne ved massegravene må vel også alt andet lige blive mindre med mindre huller(?).

Det kan ikke konstateres, om der sket en oversendelse af dette forslag til Fødevestyrelsen eller andre, men i svar på spørgsmål 291 af 14. november 2020 fra Miljø- og Fødevestyret til Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling, som besvares den 18. december 2020, kan det ses, at årsagen til, at denne mulighed ikke blev anvendt, var miljømæssige hensyn, idet det ikke blev vurderet muligt at opnå tilpas hurtig afklaring af, om det var muligt at nedgrave de aflivede mink på de pågældende minkfarme. Det blev yderligere anført, at man har haft fokus på militære arealer på grund af disse arealers størrelse og deres afstand fra beboede områder.

Den 16. november 2020 udarbejdede Fødevestyrelsen en redegørelse for Fødevestyrelsens beslutning om nedgravning af aflivede mink. I redegørelsen blev det oplyst, at Fødevestyrelsen havde vurderet, at inddragelse af nedgravning som bortskaffelsesmetode var den eneste løsning på kapacitetsproblemerne. Videre blev det oplyst i redegørelsen, at Fødevestyrelsen havde været i dialog med forbrændingsanlæg, som ikke ønskede at modtage smittede døde mink. Smittede døde mink kunne kun modtages som klinisk risikoaffald. Endelig blev det oplyst, Fødevestyrelsen havde været i dialog med DAKA om at undersøge, om der var nogen mulighed for, at DAKA kunne aftage mere end de 250 tons om dagen, der var omfattet af rammeaftalen. Fødevestyrelsen oplyste,

at det som følge af procestekniske grunde ikke havde været muligt for DAKA at udvide kapaciteten, i en sådan grad at de kunne modtage den ønskede mængde.

Den 17. november 2020 udarbejdede Miljøstyrelsen et statusnotat for bortskaffelse af mink. I notatet blev følgende angivet om øvrige bortskaffelsesmuligheder for smittede mink (zone 1 mink) og mink fra 7,8 km zonen fra en smittet besætning (zone 2 mink):

- Oplagring i Lergrav ved Randers (Waste Nordic tidligere leca produktion)
- Gylletanke ved Randers som mellemlager til forbrænding
- Midlertidig opbevaring på skib
- Opbevaring på Esbjerg Havn
- Nedfrysning og midlertidig oplagring på kølefaciliteter
- Forbrænding på anlæg med klinisk affald
- Midlertidig oplagring i haller hos Norrecco.

I forhold til de øvrige bortskaffelsesmuligheder nævnte Miljøstyrelsen vanskeligheder med manglende kapacitet og transport. Endvidere nævnte Miljøstyrelsen, at en række af de øvrige bortskaffelsesmuligheder krævede særskilt kommunal godkendelse eller VVM. Endvidere oplyste Miljøstyrelsen i statusnotatet, at det krævede, at de almindelige partshøringsregler i forvaltningsloven blev fraveget.

Den 20. november 2020 udarbejdede Miljøstyrelsen på ny et statusnotat for bortskaffelse af mink. I notatet blev det oplyst, at det blev forventet, at de resterende smittede mink fra zone 1 kunne nedgraves på de eksisterende udgravningsområder. For så vidt angik de resterende mink i zone 2, som ikke var smittede, blev de forventet bortskaffet hos DAKA og ved de almindelige forbrændingsanlæg. For så vidt angik de pelsede mink i zone 3 forventede Miljøstyrelsen, at de kunne håndteres gradvist og planmæssigt hos DAKA. Endvidere blev midlertidig oplagring/nedgravning i container i Lergrav ved Randers fortsat omtalt. En række af reservationerne for den løsning blev dog også nævnt. Oplagring i gylletanke ved Randers blev også nævnt også, men i tilknytning hertil blev det også nævnt, at det krævede såvel screening efter miljøvurderingsloven som miljøgodkendelse. Endelig nævnte Miljøstyrelsen i statusnotatet,

at Miljøstyrelsen fortsat screenede andre mulige nedgravningsområder på statslige arealer.

Den 30. november 2020 afholdt Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen et oplæg for Folketingets Miljø- og fødevarerudvalg⁹³ om bortskaffelsen af mink. I PowerPoint præsentationen blev der redegjort for, hvilke yderligere muligheder der var blevet overvejet, med korte bemærkninger til, hvorfor det ikke lod sig gøre. Fødevarestyrelsen anførte følgende om beslutningsgrundlaget:

Der var behov for løsninger, som med sikkerhed kunne tages i brug umiddelbart, havde betydelig kapacitet og hensigtsmæssig lokalitet. Løsninger med længere tids proces ift. Miljøgodkendelse ikke mulige.

I oplægget blev det også nævnt, at bortskaffelse af mink ved brug af biogasanlæg også var en overvejelse, som ikke lod sig gøre på grund af regulering på området. Årsagen til dette var:

De aflivede mink må ikke anvendes direkte i biogasanlæg, men vil først skulle forarbejdes ved tryksterilisering på et godkendt kategori 2 forarbejdningsanlæg, inden de må anvendes i biogasanlæg. Det ville derfor ikke afhjælpe kapacitetsproblemerne, da de aflivede mink skal tryksteriliseres på DAKA, inden de kunne sendes til biogasanlæg, og DAKA's kapacitet udnyttedes i forvejen fuldt ud

Videre blev det på mødet den 30. november 2020 oplyst,⁹⁴ at der var overvejelser om lagring af døde mink på skibe eller pramme ved en havn. Grundet problemer med lugtgener, anskaffelse af skib og pram samt den hurtige forrådnelsesproces af de døde mink, var dette ikke en mulighed.

Det fremgik yderligere af oplægget den 30. november 2020, at oplagring af døde mink i frysecontainere på Aarhus Havn og oplagring i tørdok blev undersøgt. Det blev dog ikke aktuelt,

⁹³ MOF alm. del. spm. 292.

⁹⁴ MOF alm. del. spm. 335

eftersom der var problemer med transporten til containerne, med at døde mink med pels ikke kan stables og med luftgener.

Oplagring i frysehuse så man bort fra, da der opstod problemer med efterfølgende rengøring og med at få godkendelse til oplagring af fødevarer.

Kemisk bortskaffelse, som f.eks. et syrebad, blev droppet, da det blev vurderet urealistisk i forhold til, hvor det skulle foregå og hvordan, og med hvad det skulle gøres. Både nedsækning af mink i havet og oplagring i deponi, som f.eks. lergrave, blev afvist, da begge muligheder krævede miljømæssige godkendelser eller tilladelser, hvormed den nødvendige kapacitet ikke kunne tilvejebringes tilpas hurtigt.⁹⁵

8. **Juridisk vurdering af øvrige bortskaffelses- og opbevaringsmuligheder**

Den juridiske vurdering af øvrige bortskaffelsesmuligheder består i første omgang af en vurdering af de i beskrivelsen identificerede øvrige bortskaffelsesmuligheder, der er indgået i overvejelserne:

- Oplagring i lergrav
- Oplagring i gylletanke
- Oplagring på skib eller pram i havn
- Oplagring i tørdok
- Oplagring i frysehuse eller frysecontainer på Aarhus Havn
- Forbrænding på anlæg for klinisk risikoaffald
- Bortskaffelse i biogasanlæg
- Kemisk bortskaffelse i syrebad
- Nedsækning i havet
- Nedgravning på produktionsstedet

I anden omgang foretages en juridisk vurdering af nedgravning i Holstebro og Karup i forhold til de øvrige bortskaffelsesmuligheder, der indgik i overvejelserne. I vurderingen indgår også, om der var andre bortskaffelsesmuligheder, der ikke har været overvejet.

⁹⁵ MOF alm. del. spm. 292

8.1. Oplagrings alternativer

Biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen stiller en række krav til, hvordan oplagring af animalske biprodukter skal foregå, jf. afsnit II, punkt 3.10, ovenfor. Blandt andet er der krav om, at animalske biprodukter skal oplagres hensigtsmæssigt under passende temperaturforhold, indtil de afsendes igen.⁹⁶

Midlertidig oplagring af animalske biprodukter kræver en godkendelse efter biproduktforordningen. I forhold til miljøreglerne er en godkendelse til oplagring efter biproduktforordningens regler ikke tilstrækkelig. Oplagring af animalske biprodukter med henblik på senere bortskaffelse som affald på affaldsforbrændingsanlæg kræver også miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven, jf. afsnit II, punkt 2.7.1, ovenfor, som deponeringsanlæg. Oplagring med henblik på bortskaffelse udgør i affaldssammenhæng deponering. Ifølge affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra b, er animalske biprodukter, der deponeres, underlagt affaldsreglerne. Ifølge miljøbeskyttelsesloven kræver deponering miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

Ved gennemgang af materialet i forbindelse med Advokatundersøgelsen er det konstateret, at det ikke i perioden fra 4. november til 8. november 2020, hvor nedgravning af de smittede og formodede smittede mink blev påbegyndt, lykkedes for Fødevarestyrelsen eller andre at finde mulige steder, der havde tilstrækkelig opbevaringskapacitet til de aflivede smittede og formodede smittede mink. Ingen af de steder, der blev overvejet til opbevaring, havde i øvrigt de nødvendige godkendelser efter biproduktforordningen eller miljøbeskyttelsesloven. På den baggrund blev muligheden for midlertidig oplagring som alternativ til bortskaffelse ved nedgravning afvist af de involverede myndigheder, også med henvisning til at det var kommunerne, der skulle meddele miljøgodkendelse.

Vi skal bemærke, at myndighederne ved vurdering af opbevaringsløsningerne ikke var opmærksom på den call-in-beføjelse, som Miljøstyrelsen har efter miljøbeskyttelseslovens § 82 og delegationsbekendtgørelsen på miljøområdet. Call-in-beføjelsen kunne eventuelt have været anvendt med henblik

⁹⁶ Gennemførelsesforordningens artikel 20, bilag IX, kapitel II, afsnit 2

på at overtage kommunernes kompetence til at meddele miljøgodkendelse af forskellige opbevaringsløsninger. Selvom Miljøstyrelsen havde overtaget kommunernes kompetence efter miljøbeskyttelsesloven til at meddele miljøgodkendelse af opbevaringsløsningerne, skulle Miljøstyrelsen dog stadig have iagttaget forvaltningslovens partshøringsregler, ligesom en call-in heller ikke afskærer parter og eventuelle lokale eller nationale miljøorganisationers klageadgang. Endvidere har klagenævnene mulighed for at tillægge klage opsættende virkning.

Samlet er det således vores vurdering, at oplagringsalternativet var hverken faktisk eller juridisk muligt.

8.2. Bortskaffelse ved forbrænding på anlæg for klinisk risikoaffald

Bortskaffelse af animalske biprodukter ved forbrænding på affaldsforbrændingsanlæg er en lovlig bortskaffelsesform efter biproduktforordningens artikel 13. Når animalske biprodukter forbrændes på et forbrændingsanlæg er affaldsreguleringen gældende.⁹⁷

Som beskrevet ovenfor under afsnit II, punkt 2.4, skal aflivede smittede mink og mink, der formodes smittet, efter affaldsreglerne klassificeres som klinisk risikoaffald. Når affaldsforbrændingsanlæg forbrænder klinisk risikoaffald, skal det tilføres oven uden direkte håndtering, og uden at det blandes med andet affald.⁹⁸ Endvidere er der emballeringskrav til klinisk risikoaffald, der medfører, at de smittede mink skulle pakkes om inden forbrænding enten i papkasser af europalle størrelse eller i 200 liters plasttønder eller i plastposer. Endelig skal affaldsforbrændingsanlægget være miljøgodkendt til at forbrænde klinisk risikoaffald.

Som beskrevet ovenfor i afsnit III, punkt 3.2 var det den 4. november 2020, hvor beslutning om nedgravningmuligheden

⁹⁷ Affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra b

⁹⁸ Bestemmelsen i affaldsforbrændingsbekendtgørelsen er en implementering af IE-direktivets artikel 50, stk. 6. IE-direktivet henviser i artikel 3, nr. 37 til de affaldsdefinitioner, der indgår i affaldsrammedirektivet med det tilhørende Europæiske Affaldskatalog

blev igangsat, vurderet, at emballeringskravene for klinisk risikoaffald betød, at forbrænding af smittede mink ikke var en relevant bortskaffelsesmulig. Hertil kom, at der ikke var indgået aftale eller identificeret affaldsforbrændingsanlæg, som havde tilstrækkelig kapacitet til at brænde de mængder smittede mink som klinisk risikoaffald, som var nødvendig. Dermed var bortskaffelse af aflivede smittede mink ved forbrænding på anlæg for klinisk risikoaffald ikke et faktisk alternativ, idet kapaciteten for forbrænding af klinisk risikoaffald ikke var til stede og mulig på grund af emballeringskravene.

8.3. Omdannelse på biogasanlæg

Efter biproduktforordningen kan animalske biprodukter i kategori 2 omdannes på et biogasanlæg. Omdannelse af animalske biprodukter på et biogasanlæg kan efter biproduktforordningen kun ske efter forudgående tryksterilisering af det animalske biprodukt.⁹⁹ DAKAs kapacitet til forudgående tryksterilisering var ifølge det oplyste op til den 4. november 2020 fuldt udnyttet.

Omdannelse af aflivede smittede og formodede smittede mink i biogasanlæg uden forudgående tryksterilisering var ikke en lovlig bortskaffelsesmulighed efter biproduktforordningen heller ikke i en særlig situation, hvor bortskaffelseskapaciteten er overskredet som følge af et omfattende udbrud af epizootisk sygdom.¹⁰⁰ I den særlige situation kan bortskaffelsen ifølge gennemførelsesforordningen alene ske ved nedgravning eller forbrænding

Ved gennemgang af materialet i forbindelse med Advokatundersøgelsen kan vi konstatere, at de relevante myndigheder var opmærksomme på de regulatoriske begrænsninger, der var i forhold til omdannelse af de aflivede smittede og formodede smittede mink på biogasanlæg.

⁹⁹ Biproduktforordningens artikel 13, litra e

¹⁰⁰ Gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 1

8.4. Bortskaffelse i syrebad eller ved nedsænkning i havet

Biproduktforordningen indeholder ikke mulighed for i nogen situationer at bortskaffe animalske biprodukter eller aflivede dyr ved syrebad eller ved nedsænkning i havet.

8.5. Nedgravning på produktionsstedet

Efter biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen er bortskaffelse ved nedgravning på produktionsstedet en lovlig bortskaffelsesmulighed, når der foreligger et omfattende udbrud af epizooti, og bortskaffelseskapaciteten er overskredet.

Ved gennemgang af materialet i forbindelse med gennemførelsen af Advokatundersøgelsen kan vi konstatere, at muligheden for nedgravning eller afbrænding på produktionsstedet indgik som alternativ tidligt i overvejelserne. Alternativet blev efter vores vurdering med rette forkastet med henvisning til vanskelighederne med at vurdere miljøforholdene på hvert enkelt produktionssted. I tillæg hertil kan det tilføjes, at staten ikke rådede over produktionsstederne, og dermed kunne staten ikke beslutte, at en grundejer skulle acceptere nedgravning på produktionsstedet. Det er dog ikke umuligt, at der med hjemmel i dyreholdslovens § 30 eventuelt kunne være givet et påbud til ejeren om, at der skulle ske nedgravning af de aflivede mink på produktionsstedet.

8.6. Sammenfattende juridisk vurdering af valg af nedgravning i forhold til øvrige bortskaffelsesmuligheder

Samlet er det vores juridiske vurdering, at valget af nedgravning i forhold til de øvrige bortskaffelsesmuligheder, der blev overvejet, er det korrekte valg. De øvrige muligheder, der blev overvejet, var enten ikke faktisk mulig og/eller lovlige.

Når der foreligger en særlig situation med omfattende udbrud af epizooti og manglende bortskaffelseskapacitet, indeholder biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen som

nævnt ovenfor under afsnit III, punkt 6.8, følgende udtømmende opregning af lovlige bortskaffelsesmuligheder af aflivede dyr: ¹⁰¹

- nedgravning på oprindelsesstedet, *eller*
- nedgravning på et godkendt deponeringsanlæg, *eller*
- nedgravning på et andet sted *eller*
- afbrænding på produktionsstedet eller andet sted

Opregningen er ikke prioriteret og bortskaffelsesmulighederne fremstår som alternativer. Der stilles heller ikke i gennemførelsesforordningen krav om, at der skal vælges "den miljø- og sundhedsmæssige bedste løsning", men bortskaffelsen skal dog i alle de nævnte tilfælde gennemføres "*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.*"¹⁰² I den sammenhæng vil blandt andet rammerne i miljødirektiverne kunne have betydning også i forhold til valg mellem forskellige løsninger. Ved bortskaffelse på et andet sted end produktionsstedet indgår også et afstandskrav, således at nedgravningsstedet skal ligge inden for en afstand, hvor det er muligt at styre forebyggelse i forhold til såvel mennesker og dyr som miljø.

Staten rådede over forsvarets arealer i Karup og Holstebro, hvor nedgravning blev foretaget, hvilket muliggjorde hurtige beslutninger og tilsyn. I forhold til de miljømæssige vurderinger og afstandskravet henvises til afsnit III, punkt 20.1, nedenfor.

Ved gennemgang af materialet i forbindelse med Advokatundersøgelsen kan vi konstatere at muligheden for at nedgrave de smittede og formodede smittede mink på godkendte deponier ikke ses at være overvejet. I forhold til godkendte deponier vil der allerede foreligge miljøgodkendelse. Endvidere vil der også i forhold til godkendte deponier foreligge en miljøvurderingen i forbindelse med etableringen af deponiet, ligesom deponiet ofte er etableret under iagttagelse af lokaliseringsprincippet i miljøbeskyttelsesloven, jf. afsnit II, punkt 5.2, ovenfor.

¹⁰¹ Gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 1

¹⁰² Gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 3

Et godkendt deponeringsanlæg vil som udgangspunkt have et anlæg til perkolatopsamling og -behandling.¹⁰³ Anlægget til perkolatopsamling vil dog typisk være indrettet, således at det håndterer perkolat, der opstår ved deponering over jorden og ikke under jorden, ligesom der heller ikke i deponiets miljøvurdering vil være taget højde for deponering af en større mængde biprodukt under jorden. Et godkendt deponi kan også have etableret bundmembran i forhold til risiko for nedsivning fra deponi. Bundmembran på godkendte deponier vil ligeledes typisk også være etableret med henblik på overjordisk deponering og ikke med henblik på deponering under jorden. Det er derfor vores vurdering, at nedgravning på et godkendt deponi ikke ud fra en miljø- og sundhedsmæssig vurdering var et bedre alternativ til nedgravning af de smittede og formodede smittede mink end de valgte nedgravningssteder. Endvidere er der ikke oplysninger om, at Staten rådede over godkendte deponier, hvilket dermed havde forudsat en forudgående aftale med godkendt deponi i området. Det er uafklaret, om der forelå kommunalt eller privatejede godkendte deponier nær de områder, hvor mængden af aflivede smittede og formodede smittede mink var størst, og om transporten dermed kunne ske forsvareligt i forhold til mennesker, dyr og miljø.

9. **Beskrivelse af konkrete miljømæssige undersøgelser og vurdering inden nedgravning af aflivede mink**

Beskrivelse af de gennemførte miljømæssige undersøgelser og vurderinger inden nedgravning kan opdeles i følgende emner

- Afsøgning af mulige arealer
- Screening for miljø- og naturinteresser
- Prøvegravninger
- Dispensationer
- Overvejelser om VVM vurdering
- Inddragelse af kommunerne i screeningen og vurderingen

¹⁰³ Perkolat er i miljösammenhæng regnvand, der er sivet gennem en losseplads. Den store danske ordbog

9.1. Naturstyrelsens afsøgning af mulige arealer

Naturstyrelsen står for at afsøge og screene mulige arealer for nedgravning på arealer i de områder, der udvælges af Fødevarestyrelsen.

Den 4. november 2020, kl. 20.22, oplyste Nikolaj Veje, direktør i Fødevarestyrelsen til Lars Hindkjær, direktør Miljøstyrelsen, at de gik efter at grave fem huller af ca. 7.000 m² og at hullerne skulle være 2½ meters dybde. Fødevarestyrelsen foreslog i samme henvendelse fem huller i alt, fire i Jylland og et på Sjælland:

Vi går efter fem huller af ca. 7.000 m² pr styk. Vi skal i ca. 2½ meters dybde. Vi kommer til at grave hullerne løbende ud efter behov. Vi foreslår fem huller i alt, fire i Jylland og et på Sjælland, hvis det er muligt ideelt set i følgende områder:

Nordjylland, centralt i Vendsyssel, ikke for langt for motorvej Vest for Hobro Tæt på Holstebro, øst for Holstebro, tæt på vej til Viborg Esbjerg, i retning mod Grindsted Sjælland, gerne tæt på Korsør

Størrelsen på arealerne i Jylland kan godt variere mellem de enkelte steder, og kan evt fordeles på fem istedet for fire steder, hvis det er nemmere. Sig til hvis behov for yderligere info.

Samme dag kl. 20.35 oplyste direktør Lars Hindkjær til Peter Ilsøe, direktør i Naturstyrelsen, at "opdraget" vil tage udgangspunkt i statslige arealer

Hermed som nævnt "opdraget" med udgangspunkt i placering på statslige arealer. Det vil være fint med en foreløbig tilkendegivelse i morgen ved 11-tiden.

Samme dag kl. 20.43 oplyste direktør Peter Ilsøe til direktør Lars Hindkjær, at forsvarets arealer også kan indgå i udpegningen af statslige arealer.

Her er første del af opdraget – det er også ok at pege på, hvis vi mener forsvaret har egnede arealer. Og jeg synes vi ved oversendelsen skal pege på, at vores erfaring med logistik tilsiger, at man graver huler hos hver enkelt minkavler i stedet for at ligge og rasle rundt med læs af døde dyr på landevejene. Ulemperne ved massegravene må vel også alt andet lige blive mindre med huller(?)

Den 5. november 2020, kl. 12.33, oplyste Peter Ilsøe til Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen, at arealanalysen på Naturstyrelsens arealer var gennemført, men dog ufuldstændigt. Peter Ilsøe bemærkede, at det så svært ud på Naturstyrelsens arealer i den givne geografi, men det var muligt, hvis der blev set bort fra beskyttelsesinteresser. I sammen mail oplyste Peter Ilsøe, at der var potentielle muligheder på Forsvarets arealer, som dog ikke var drøftet med forsvaret. Efterfølgende sendte Peter Ilsøe kortudsnit for de 4 mulige arealer til Miljøstyrelsen.

Samme dag kl. 14.54 oplyste Per Schriver, kontorchef Miljøstyrelsen til Peter Ilsø, Nikolaj Veje og Lars Hindkjær, forsvarets områder i Aalborg og Antvorskov umiddelbart så svære ud, da de lå i områder med drikkevandsinteresser.

Samme dag kl. 17.28 oplyste kontorchef Per Schriver Kasper Høeg-Jensen, direktør i Forsvarsministeriet Departement, at flyvestation Karup kunne være en mulighed. Det meste af området var beskyttet, men syd for landingsbanerne var der et hvidt område. Han oplyste at en del af området i Karup var beskyttet natur, og et yderligere stort område var registret Natura 2000område.

Samme dag kl. 18.15 oplyste Peter Ilsøe Nikolaj Veje, at Peter Ilsøe håbede, at Vejdirektoratets areal i Vendsyssel kunne finde anvendelse, da det ikke var let at finde relevante arealer i det nordjyske som følge af drikkevandsinteresser, grundvandsnærhed eller andre naturbeskyttelseshensyn.

I samme mailkorrespondance den 5. november 2020, kl. 20.25, kontaktede kontorchef Per Schriver direktør Nikolaj Veje og direktør Peter Ilsøe og oplyste, at Oksbøl, Holstebro

øvelsesterræn, fortsat lever, og Flyvestation Karup var kommet til, og at der var blevet sagt god for arealet ved Aalestrup, Holstebro Brobjerg Nørreskoven og Vejdirektoratets areal ved motorvejen i Vendsyssel, men at han frygtede grundvandsstand på den sidste.

Samme dag kl. 20.42 oplyste afdelingschef Kasper Høeg-Jensen, Forsvarsministeriet Sikkerhedspolitik og Operationer Per Schriver, Miljøstyrelsen, at Forsvarets Ejendomsstyrelse var ved at fastlægge de helt nøjagtige lokaliteter til nedgravning af mink, og at to kommuner lå fast - Holstebro og Varde Kommune:

Hej Per, Tak for din hjælp.

Forsvarets Ejendomsstyrelse (FES) er ved at fastlægge de helt nøjagtige lokaliteter til nedgravning af mink, herunder bl.a. i lyset af tilkørselsforhold.

To kommuner ligger dog fast. Jeg forstår, at dispensation kan sendes generelt til kommunen. Der skal graves i følgende to kommuner: - Holstebro kommune - Oksbøl, Blåvandshuk kommune

Vi har således brug for tilladelser til disse to kommuner.

Om der er behov i Karup eller Aalborg også, er pt. under afklaring.

*Tilladelser kan sendes direkte til Oberstløjtnant Helmuth Borchert FES.
Mvh Kasper*

Den 6. november 2020, kl. 12.45, kontaktede kontorchef Per Schriver, Miljøstyrelsen og Fødevarestyrelsen, og meddelte, at det i forhold til dispensationen til at grave i de fredskovspligtige arealer ved Hedensted og Nørrelund Plantage var mere kompliceret at give dispensation efter skovloven end forventet. Han anbefalede, at der blev fundet alternativer uden fredskov.

Samme dag kl. 13.42 kontaktede direktør Peter Ilsø direktør Nikolaj Veje og oplyste, at der var blevet screenet videre i Vendsyssel, og at der var fundet enkelte steder, der var teknisk egnede – men at der var drikkevandsinteresser, skovlovsudfordringer samt Natura 2000 udfordringer i Vendsyssel.:

Vi har screenet videre i Vendsyssel – og har fundet enkelte steder, der er teknisk egnede – men der er skovlovsudfordringer også der (og Natura2000). Der er også nogle fine områder, som dog har særlige drikkevandsinteresser. Som lægmand ville jeg vurdere, at det var mindre betydningsfuldt at komme på tværs af konflikter med naturen oven på jorden end grundvandet under jorden – men det må andre vurdere. Vi fremsender

2snarest. Med hensyn til skovloven – det forlyder fra MST, at der ikke i loven er muligheder for at dispensere fra høringsfristen. Har i ikke i FVST en eller anden Force Majeure-hjemmel, der kan overtrumfe en inferior lov som skovloven? Det virker absurd, hvis den skulle kunne bremse tiltagene. Hvis et dige bryder – så laver vi vel afværgeforanstaltninger uanset om arealet er §3beskyttet eller ej....

Nå – til den nye opgave. Jylland. Det er ret bredt. Er der overhovedet ingen begrænsninger – eller skal vi komme med landbrugsarealer på Djursland eller ved grænsen?

Den 6. november 2020, kl. 17.02, sendte direktør Peter Ilsø til Nikolaj Veje en opdateret liste over mulige arealer til minknedgravning.

Peter Ilsø skrev i fremsendelsesmailen til Nikolaj Veje, at han ønskede, at der skulle være klare linjer omkring, hvem der traf den endelig beslutning om anvendelse af et areal, og en række andre beslutninger:

I forhold til processen fra indmelding som denne og til at der rent faktisk graves er der

en række ting vi tænker der skal være klare linjer omkring. F. eks.:

Hvem træffer den endelige beslutning om anvendelse af et areal – jeg antager at det er jer i FVST?

Hvordan bliver NST kontaktet når et areal er valgt. Jeg ser gerne at det sker via kontorchef Mads Jensen, da det er vigtigt at vi får mulighed for dialog med dem, der skal gennemføre operationen (forsvaret?).

Hvem ansøger om evt. Dispensationer og sørger for det samlede overblik over myndighedsbehandlingen? Jeg har forstået at det er MST og oplever også de griber den bold. I den forbindelse har jeg spekuleret på, om der er tænkt på planlovstilladelser fra de berørte kommuner?

Hvem står for gravearbejdet – jeg har forstået at det der forsvaret, men hvis der er tale om NST-arealer bistår vi selvsagt meget gerne i tilrettevisningen af arealerne.

Som aftalt regner vi med, at det er NO-STE'en og FVST der tager initiativ til kommunikationen, men jeg håber vi får lejlighed til at koordinere da nedgravningen uden tvivl vil tiltrække sig stor opmærksomhed.

Vicedirektør Anne Marie Vægtter Rasmussen, Miljøstyrelsen, der var CC på e-mail fra Peter Ilsøe, kvitterede for modtagelsen af mail og oplyste i umiddelbar forlængelse heraf, at de gik i gang med at sagsbehandle på arealerne.

9.2. Miljøstyrelsens screening og risikovurdering

Miljøstyrelsen foretog en samlet screening og risikovurdering af de mulige områder til nedgravning af aflivede mink, som var identificeret af Naturstyrelsen. Naturstyrelsen vurderede ved fremsendelsen af arealudpegningen den 6. november 2020 til Miljøstyrelsen, at på baggrund af miljømæssige hensyn var en

række de identificerede områder udelukket. Naturstyrelsen havde ud fra nogle af områderne bemærket "fredskovpligt", "Natura 2000 habitatområde" og "Store og natur og friluftinteresser". Miljøstyrelsen konstaterede hurtigt, at 27 ud af de 31 udpegede mulige områder ikke var egnede, og Miljøstyrelsens risikovurdering efter den 6. november 2020 var koncentreret om følgende 4 områder:

- Naturstyrelsens areal ved Hald Sø, Viborg Kommune
- Forsvarets areal i Holstebro – to særskilte områder, Holstebro Kommune
- Forsvarets areal i Karup nær Kølvrå, Viborg Kommune

Miljøstyrelsens samlede screening og risikovurdering forelå først den 13. november 2020 og blev udsendt den 16. november 2020. Nedgravningen af de aflivede mink blev påbegyndt den 8. november 2020, jf. nedenfor under 13.4.

Miljøstyrelsen oplyste i et faktaark af den 27. november 2020, at Naturstyrelsen og Miljøstyrelsens miljø- og naturmæssige gennemgang bestod af en screening og risikovurdering af de påtænkte graveområder. Screeningen afgjorde, om Miljøstyrelsen gik videre med risikovurderingen for området. Miljøstyrelsen og Naturstyrelsens miljøparametre i den indledende screening var ifølge det oplyste foretaget på baggrund af udtræk af OIS-data.

Følgende GIS-temaer er ifølge Miljøstyrelsens anvendt.

- *Områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD)*
- *Indvidningsoplande til almene vandforsyninger uden for OSD*
- *Borringsnære beskyttelsesområder (BNBO)*
- *Buffer på 300 meter om boringer til enkeltindvindere (1-2 husstande)*
- *Buffer på 300 meter om boringer til ikke almene vandforsyninger (3-9 husstande)*
- *Beskyttede naturtyper*

- *Fuglebeskyttelsesområder, Natura 2000*
- *RAMSAR, Natur 2000*
- *Beskyttede vandløb*
- *Habitatområder, Natura 2000*
- *Bekendtgørelsesfredninger*
- *Beskyttede sten- og jorddiger*
- *Fredede områder*
- *Råstofområder*
- *Åbeskyttelseslinjer*
- *Søbeskyttelseslinjer*
- *Fredsskov*
- *Grundvandsstand*

Datasættene Områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD), Indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for OSD og Boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) er fra den bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer, der træder i kraft 1. januar 2021.

Ved at inddrage OSD og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for OSD, er følgende indvindingsområder og tilhørende indsatsområder håndteret i screeningen. Øvrige data er udtrukket 4. og 5. november 2020. 300 meter buffer rundt om alle vandforsyningsboringer til ikke almene vandforsyninger (3-9 husstande) og enkeltindvindere (1-2 husstande) er baseret på dataudtræk fra Jupiterdatabasen (GEUS). Enkeltindvinders borer er bl.a. registreret med koordinater og anvendelse i Jupiter. Data kan være fejlbehæftet og derfor ikke nødvendigvis fyldestgørende. Middelgrundvandsstand for nuværende klimaperiode er undersøgt via klimatilpasning.dk. Øvrige datasæt stammer fra Danmarks Arealinformation (DAI).

På baggrund af screeningen orienteres Naturstyrelsen efterfølgende om, hvor minkgrave ikke kan placeres. Udpegning af arealer til placering af gravene foretages af Naturstyrelsen i samråd med den statslige jordejer på grundlag af lokalt kendskab. De udvalgte arealer risikovurderes ved Miljøstyrelsen

Miljøstyrelsens risikovurderingen vedrørende natur- og vandindvindingsinteresser skete ved også ved dialog med Holstebro Kommune og Viborg Kommune samt Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelsen.

Viborg Kommune blev den 6. november 2020 kontaktet af Naturstyrelsen om et konkret areal sydvest for Viborg nær Hald. Forvaltningen gav Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen oplysninger om beskyttelsesinteresser i området og oplyste blandt andet, at graveområdet på sigt ville kunne påvirke vandkvaliteten i Bækkelund Bæk og Hald Sø. Området blev ikke anvendt til minknedgravning.

Den 9. november 2020, kl. 11.26, oplyste kontorchef Jan Boll Jespersen, den interne afdeling i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, at de to graveområder i Viborg kommune lå udenfor vandindvindingsområdet:

Viborg kommune har fremsendt nedenstående kort. Heraf fremgår, at de to graveområder ligger udenfor vandindvindingsområdet. Den del af BRAVO 1, som ligger øst for stien, ligger dog lige op ad området.

Vi er altså på den rigtige side af grænsen, men Viborg kommune antyder, at de i en given forvaltningsafgørelse ville sige, at vi skal blive på vestsiden af stien. Aktuelt er det Miljøstyrelsen, der har det sidste ord. Jeg kontakter Miljøstyrelsen for nærmere afklaring.

Viborg Kommune bekræftede den 10. november 2020 i forhold til Miljøstyrelsen, at der ikke var nogen risiko for drikkevandsforsyningen i Kølvrå ved nedgravning ved Flyvestation Karup. Viborg Kommune bekræftede ligeledes den 11. november

2020 i forhold til det lokale Grundvandsforum, at der ikke var problemer med minknedgravningen og drikkevandsinteresser ved nedgravning på Flyvestation Karup:

Hej X Tak for din henvendelse. Det er vigtigt at understrege, at det er Viborg Kommunes vurdering, at der ikke er nogen risiko for drikkevandsforsyningen i Kølvrå. Baggrunden for vurderingen er at drikkevandet i det pågældende område dels er beskyttet af et tykt lerlag, dels er vandboringen i Kølvrå er meget dyb og så er gravene placeret uden for indvindingsoplandet. Vi har været i dialog med Miljøstyrelsen om deres vurdering og de siger bl.a. at specielt ved KarupKølvrå er vandets vej fra overfladen kortlagt ved grundige studier. Udover at vandboringen er 100 meter dyb og beskyttet af et lerlag er beregningen tilføjet en buffer på 100 meter, inden det tegnes op som "indvindingsopland" og minkgravene er placeret uden for dette område. De mener derfor ikke, gravene udgør en risiko for drikkevandet. Miljøstyrelsen har desuden lagt en nyhed på deres hjemmeside, hvor de også redegør for disse forhold. Deres faglige vurdering er altså sammenfaldende med Viborg Kommunes.

Holstebro Kommunes miljømedarbejder foretog på baggrund af oplysninger i avisen om placering af nedgravningsstedet nær Boutrup Sø den 8. november 2020 en mindre screening af området og konstaterede, at der var placeret en enkeltindvinder ca. 300 meter fra nedgravningsområdet. Screeningen var ikke præcis, idet der ikke i avisen var angivet præcis lokation. Holstebro Kommunes miljømedarbejder kontaktede derfor telefonisk Naturstyrelsen den 9. november 2020.

Miljøstyrelsen kontaktede samme dag Holstebro Kommune og bad om oplysninger om vandboringer for enkeltindvinder. Holstebro Kommune gav også Miljøstyrelsen oplysninger om § 3-søen – Boutrup sø.

Miljøstyrelsens dialog med Holstebro Kommune vedrørende grundvandsforholdene er beskrevet i Miljøstyrelsens notat af 12. november 2020 ved følgende:

Drikkevandsforhold ved Holstebro
Ved screeningen af mulige områder udelukkes indvindingsoplande til almene vandforsyninger og OSD, der er udpeget for at sikre det fremtidige drikkevand. Der holdes en afstand på 300 meter til private vandboringer, hvilket er den samme afstand, som overholdes, når der skal nedsives spildevand. I forbindelse med screeningen har Miljøstyrelsen haft kontakt til Holstebro Kommune for at inddrage lokal viden om grundvandsforholdene i området. Holstebro Kommune vurderer, at grundvandets strømretning er nordvestlig, men at det terrænnære grundvand kan påvirkes af en strømretning mod søer og vandløb, samt indvinding af grundvand. Dette er i overensstemmelse med Miljøstyrelsens vurdering på baggrund af eksisterende regionale potentialekort samt ved sammenligning med det nærliggende indvindingsopland til Idom Vandværk, hvor vandet strømmer fra sydøst mod vandværkets boringer i nordvest.

Ved at oprette et geologisk profilsnit fra NV mod SØ, indeholdende grundvandspotentialet gennem området, observeres ligeledes et højere grundvandspotentiale mod sydøst. Dette understøtter vurderingen af den generelle grundvandsstrømning, hvis der ses bort fra det terrænnære grundvand. Holstebro Kommune har endvidere oplyst, at en ny indvindingsboring til en almen vandforsyning er planlagt 4 km vest for det planlagte graveområde. Det vurderes at gravene er uden for områder med drikkevandsinteresser.

I notatet blev også afstandskrav på 300 meter fra nedgravningsområdet i Holstebro til Boutrup sø omtalt. I notatet blev det oplyst, at Miljøstyrelsens afstandskrav på 300 meter til

Boutrup Sø var fastsat ud fra et forsigtighedsprincip, hvilket Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse ikke var tilfreds med. Dialogen mellem Miljøstyrelsen og Forsvarets Ejendomsstyrelse vedrørende afstandskrav på 300 meter til Boutrup sø er beskrevet nærmere nedenfor under 19.3.

Den 10. november 2020 forelå Miljøstyrelsens screening i forhold til eventuelle påvirkninger af Boutrup Sø, Hald Sø og eventuelle vandløb samt grundvandet i forbindelse med nedgravning af mink i et militært område syd for Holstebro samt på Naturstyrelsens arealer ved Viborg. Miljøstyrelsen konkluderede følgende:

På baggrund af ovenstående faglige vurderinger må det konkluderes, at det ikke vil være muligt at anvende området ved Viborg til nedgravning af mink, da afstanden til Bækkelund Bæk er mindre end 300 m, samt usikkerhed omkring udbredelsen af nyt indvindingsopland til evt. en ny kildeplads i område. For området ved Holstebro betyder det, at de dele af det påtænkte nedgravningsområde, der ligger tættere på Boutrup Sø end 300 m ikke kan anvendes

Miljøstyrelsen konkluderede således, at Naturstyrelsens areal ved Hald Sø ikke var egnet, og at i forhold til Forsvarets areal ved Holstebro kunne det påtænkte nedgravningsområde, der lå tættere på Boutrup Sø end 300 m ikke anvendes. Derimod vurderer Miljøstyrelsen, at den øvrige del af det påtænkte område på forsvarrets areal i Holstebro kunne anvendes.

Ligeledes forelå den 10. november 2020 Miljøstyrelsens screening af Forsvarets arealer i Karup i forhold til drikkevandsinteresse. Miljøstyrelsen konkluderede følgende:

Miljøstyrelsen vurderer ikke, at de påtænkte graveområder udgør en risiko for drikkevandet. Da der ved optegningen af indvindingsoplandene til almene vandforsyningsboringer er tillagt en buffer. Ligeledes vurderes det, at de almene vandforsyninger indvinder relativt gammelt vand i 100 m dybde, uden indikationer af aktivitet

på terræn. Da der indvindes reduceret vand og uden fund af pesticider. Ligesom der er der i screeningen er taget hensyn til enkeltindvindere ved at tilføje en 300 meter buffer omkring disse boringer.

Den 12. november 2020, kl. 06.43, oplyste vicedirektør Lars Møller Christiansen, direktionen Miljøstyrelsen kontorchef Per Schriver, Miljøstyrelsen om, at to nye arealer på Sjælland skulle i gang med at blive screenet efter samme procedure som i Finnerup. Der blev ikke nedgravet mink på Sjælland.

Miljøstyrelsen udarbejdede den 13. november 2020 notat om en "Samlet vurdering for udvidelsen af udgravning ved Holstebro og Karup". Notatet indeholdt reelt en samlet vurdering af såvel det oprindelige udgravningsområde som det udvidede udgravningsområde i Karup og Holstebro.

Miljøstyrelsen bemærkede i notatet, at arealerne for nedgravning ikke lå i et Natura 2000 område eller tæt på Natura 2000 område. Det blev også af Miljøstyrelsen oplyst, at der ikke var registreret § 3-beskyttet natur på arealerne med minknedgravning, dog bemærkedes det for så vidt angik graveområdet i Kølvrå, at der ud fra luftfotos var usikkerhed om, hvorvidt der var § 3-registreret hede.

I forhold til fredskovspligt bemærkede Miljøstyrelsen i notatet med den samlede vurdering, at graveområdet blev omgrænset af fredskov, og at der i de omkransende skovarealer ikke måtte udføres gravearbejde. I graveområde Kølvrå bemærkede Miljøstyrelsen, at der mellem de to skovbevoksede arealer fandtes en skov- og buskbevokset stribe, der kunne have potentiale for fredskov, hvorfor Miljøstyrelsen vurderede, at der ikke måtte graves heri.

I Miljøstyrelsens notat med den samlede vurdering var konklusionen, at der ikke var indvindingsoplande eller områder med særlige drikkevandsinteresser i gravearealerne. Miljøstyrelsen fastslog dog, at der skulle holdes en afstand på 300 meter til private vandboringer. I forhold til grundvandsinteresser konkluderede Miljøstyrelsen, at det blev vurderet, at der ikke kunne ske en væsentlig påvirkning af grundvandsforekomsten.

I forhold til Boutrup Sø og vandløb ved Holstebro konstaterede Miljøstyrelsen i notatet med den samlede vurdering, at søen ikke var udpeget som badesø og ikke var omfattet af Vandområdeplanen. Søen ligger i en afstand på 100-300 meter fra nedgravningsområdet. Endvidere nævnte Miljøstyrelsen, at der fandtes en række mindre målsatte vandløb. I forhold til Hessellund Bæk ved Kølvrå bemærkede Miljøstyrelsen, at bækken var omfattet af vandområdeplanen, og ifølge Vandrammedirektivet skulle opnå god økologisk tilstand. Tilstanden var ved seneste tilstandsvurdering opgjort til at være god. Miljøstyrelsen bemærkede, at Hessellund Bæk var 100 meter fra nedgravningsområdet.

I forhold til overfladevand bemærkede Miljøstyrelsen i notatet med den samlede vurdering, at det ikke kunne udelukkes, at en nedgravning af mink kunne medføre en påvirkning af søerne eller det nærliggende vandløb, der begge var grundvandsført, med organisk stof, kvælstof, fosfor og bakterier. Miljøstyrelsen angav dog ikke noget om mængden af potentielt organisk stof, kvælstof og bakterier, men angav følgende:

Minimering af risikoen for påvirkning af vandområderne sker ved, at der holdes mest muligt afstand til områderne og ud fra et forsigtighedsprincip og så vidt muligt med en afstand på 300 m, svarende til den afstand, som er fastlagt i spildevandsbekendtgørelsen for nedsivning af spildevand i relation til drikkevandsboringer.

Endvidere anbefalede Miljøstyrelsen i konklusionen i notatet med den samlede vurdering, at der blev iværksat overvågning af en eventuel påvirkning af miljøet.

Miljøstyrelsen sendte den 16. november 2020, kl. 12.22, notatet med den samlede vurdering til Naturstyrelsen, Fødevarestyrelsen og NOST. I fremsendelsesmailen var angivet følgende:

Det kan oplyses at forsvarsministeren har vurderet, jf. Mail til NOST af 16. november 2020 kl. 11.55, at miljøvurderingslovens

regler ikke finder anvendes på dette projekt vedr. nedgravning af mink, jf. Miljøvurderingslovens § 1.

Det betyder, at fortsat nedgravning kan begyndes umiddelbart for så vidt angår arealet ved Holstebro, forudsat det sker i overensstemmelse med Miljøstyrelsens gennemgang og vurdering af områderne. For så vidt angår arealerne ved Karup udestår kontakten til kommunerne med henblik på at få endeligt afklaret, at der ikke er § 3 beskyttet arealer i graveområdet. (vores understregning)

9.3. Prøvegravninger

Sideløbende med Naturstyrelsens identifikationer af arealer og Miljøstyrelsen screening og miljøvurdering af arealerne blev der foretaget prøvegravninger for at identificere den faktiske grundvandsstand, således at det blev sikret, at minkgravene lå over grundvandsspejlet. Fødevarestyrelsens krav på dybden af minkgraven var 2,5 meter. Prøvegravningen blev foretaget på en række forskellige lokationer i Danmark.

Den 6. november 2020, kl. 16.31, udarbejdede Forsvarets Ejendomsstyrelse en foreløbig instruktion for gravearbejdet til Ejendomsstyrelsens tre berørte distrikter, og der blev klargjort til prøvegravning i Karup, Holstebro og Store Vildmose. Det var Forsvarets Ejendomsstyrelsens opfattelse, at styrelsen skulle forestå udgravningerne af renderne, hvorefter Fødevarestyrelsen skulle forestå den faglige ledelse af modtagelse, nedlægning og tildækning af mink i både Karup og Holstebro, hvortil Ejendomsstyrelsen leverede maskinstøtte.

Den 6. november 2020, kl. 18.30 til 23.59, blev der fortsat foretaget prøvegravninger i Karup, Holstebro og Store Vildmose. Beslutningen af den nøjagtige placering af render til udgravning indenfor området, som var udpeget af Miljøstyrelsen, blev truffet af Forsvarets Ejendomsstyrelse efter resultatet af prøvegravninger i Karup og Holstebro.

Den 6. november 2020 blev der ligeledes foretaget prøvegravning på arealer ejet af Vejdirektoratet i Vendsyssel. Ved prøvegravningen blev der konstateret opstigende grundvand inden den krævede dybdekant var nået, og områderne blev konstateret uegnet.

Den 6. november 2020 havde Fødevarestyrelsen udarbejdet en ny SOP for nedgravning af aflivede mink fra besætninger, der var smittede, mistænkte eller raske.

Den 7. november 2020 kontaktede Fødevarestyrelsen kontorchef Jan Boll Jespersen, Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse med en opdatering til SOP for transport af døde mink og nedgravning af mink og oplyste, at der skulle udføres yderligere prøvegravninger med rendeograver indenfor udpegede områder, og at en rende skulle have en brede på ca. 3 meter og en dybde på 2,5 m.

Den 8. november 2020, kl. 12.52, kontaktede NOST Naturstyrelsen vedrørende prøvegravningen i Nørlund Plantage, syd for Herning, om der kunne afsættes en mand til prøvegravning.

Den 8. november 2020, kl. 17.55, blev det internt i Naturstyrelsen oplyst, at der om eftermiddagen var gravet tre huller ude på arealet i Nørlund. Det blev vurderet, at der ikke var problemer med grundvandsstanden på arealet.

Den 8. november 2020, kl. 14.00, blev der internt i Naturstyrelsen oplyst, at der nu blev prøvegravet rundt omkring:

Så er der kommet lidt skred i det og der prøvegraves nu rundt omkring inden for de næste timer. Det drejer sig mig bekendt pt. om Stråsø, Nørlund og Hald.

Selvom NOST'en har været i dialog med entreprenørerne og bestilt dem er entreprenørerne meget usikre og spørgende til hvad en prøvegravning er og hvor stort maskineri de skal stille med. Jeg har været i dialog med NOST'en der har sendt vedlagte specifikation. Det er en beskrivelse af det store hul, men de angiver at prøvegravningen skal være en lille version af det

samme. Som jeg læser det er de vigtigste kriterier for prøvegravning at der:

- 1. skal graves i 2,5 meters dybde*
- 2. Skal graves så bredt og langt at man sikkerhedsmæssigt forsvarligt kan besigtige hullet hvis det er relevant*
- 3. skal laves flere prøvegravningshuller med en vis indbyrdes afstand idet det angives at jordbundsforholdene kan variere meget (det ved vi jo godt)*

Den 8. november 2020, kl. 19.28, oplyste kontorchef Mads Jensen, Naturstyrelsen direktør Peter Ilsøe, i en status for minkgravene om, at der ville blive prøvegravet i området: Thy ved Hjørdemål, vest for Hobro. Derudover blev det vurderet, om der skulle prøvegraves øst for Holstebro – Borbjerg Nørreskoven. Sluttelig oplyste Mads Jensen, at der var blevet prøvegravet i områderne sydvest for Holstebro, syd for Viborg, sydøst for Herning, syd for Hirtshals og syd for Sorø:

Vedlagte status t.o.

Der har været rigtig mange opkald i weekenden for bare at komme lidt frem over isen. Efter en frustrerende lørdag hvor jeg antog at tingene kørte når vi videregav info har jeg ændret strategi i dag. Det skyldtes at tingene åbenlyst gik i stå mellem FVST og NOST og internt i NOST. Det skal dog for en god ordens skyld siges at alle man taler med er venlige og ordentlige, men der sker ikke noget. Strategien i dag har derfor været at følge information mere til dørs, og det betyder at status nu er den der ses i nedenstående tabel. Arealerne med gult er dem jeg tror mest på som gravearealer og mon ikke de alle er prøvegravet i morgen.

Jeg har mange steder i dag spurgt ind til behovet for gravearealer og får bekræftet at der er behov. Behovet opgøres i løbende meter grøfter af 3 meter i bredden og 2,5 meter i dybden. Der er behov for i

alt 6.000 meter af den slags. Det siges at der er fundet 3.200 meter på forsvarets arealer, men at de resterende meter ikke er fundet som jeg forstår det. Hertil skal det jo siges at der er opstået folkelig modstand mod nedgravningen ved Holstebro øvelsesplads hvor langt de fleste meter er placeret. Om det betyder, at de stopper eller fortsætter der må tiden vise.

Rytmen der er ved at indfinde sig er nu følgende:

- *NST finder arealer og grovscreener*
- *MST finscreener*
- *MST giver myndighedstilladelser – skovlov + N2000*
- *Vi (de lokale enheder) kontakter kommunerne*
- *Vi (de lokale enheder) kontakter evt. forpagtere. Det synes at gå rigtig flot.*
- *Vi giver kontaktoplysninger*
- *NOST bestiller entreprenører*
- *NOST/FVST koordinerer dyrlægetjek af prøvegravningerne*

Så langt så godt. Herfra hvor vi er kommet til er det mere usikkert:

- *Hvem træffer endelig beslutning om valg af steder og omfang – formentlig NOST'en ?*
- *Hvem koordinerer presse – formentlig NOST'en, men orienteres vi og hvordan ?*

- *Skal naboerne til nedgravningerne orienteres og hvornår og hvordan ?*
- *Osv.*

De åbne spørgsmål er nogen af dem vi vil arbejde med i morgen da det er helt afgørende for hvordan vi og staten vil udkomme på dette projekt.

Håber det giver mening.

God aften og god weekend. Håber I har nået at nyde lidt af den

Mvh

Mads

Den 8. november 2020, kl. 22.43, blev det internt i Naturstyrelsen oplyst, at der om aften dagen før var blevet prøvegravet i Tornby. Resultatet ved prøvegravningen var grundvand i ca. 1,5 meters dybde, hvilket ifølge entreprenøren, som foretog prøvegravningen, ikke var godt nok.

Den 11. november 2020, kl. 23.06, oplyste kontorchef Jan Boll Jespersen, Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, kontorchef Per Schriver, Miljøstyrelsen om, at Ejendomsstyrelsen nu havde gennemgået etableringerne på Sjælland for mulige graveområder. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse ville meget gerne i gang med prøvegravningerne.

Ejendomsstyrelsen har nu gennemgået etableringerne på Sjælland for mulige graveområder.

Resultatet fremgår af vedhæftede som henholdsvis et område bag Jægerspris-lejren (altså ikke i skydeterrænet) og Næstved øvelsesplads Kalby Ris.

Da det haster med at få jeres vurdering af områderne, har jeg ringet til både Lars Møller og til dig. Desværre forgæves. Der-

udover ser vi meget frem til at få jeres endelige afgørelse på arealet i Finderup øvelsterræn ved Ravnstrup.

Dette vurderer vi at være den eneste tilbageværende mulighed i Jylland. Vi skal meget gerne i gang med prøvegravningerne. Jeg ser frem til at høre fra jer.

Samlet kan det konstateres, at der blev foretaget prøvegravninger mange forskellige steder i landet. Nedgravning af aflivede mink skete dog ifølge det modtagne materiale alene i Karup og Holstebro.

9.4. Dispensationer og bekendtgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5

Torsdag den 5 november 2020, om morgenen, kontaktede Fødevarestyrelsens kontorchef Charlotte Moosdorf, Miljøstyrelsen, hvor de blev enige om, at fordelingen var således, at Miljøstyrelsen udpegede nedgravningsområder med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, og at Fødevarestyrelsen tillod nedgravninger efter forordningen om animalske biprodukter med hjemmel i lov om hold af dyr. Fødevarestyrelsen oplyste, at de ville udarbejde en bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr, og at det skulle fremgå i bekendtgørelsen, at "*pelsdyr kan nedgraves på områder, der udpeges af Miljøstyrelsen*". Samme dag udarbejdede Fødevarestyrelsen et udkast til bekendtgørelsen om tilladelse til nedgravning af pelsdyr. Bekendtgørelsen blev sendt i høring hos Miljøstyrelsen, der oplyste, at det var Naturstyrelsen, der skulle udpege arealerne, og at bekendtgørelsen derfor skulle tilrettes derefter.

I en længere mailkorrespondance og flere telefonsamtaler mellem kontorchef Charlotte Moosdorf (m.fl.), Miljøstyrelsen og kontorchef (Jura) Birthe Schubart, Fødevarestyrelsen, blev der konkluderet, at Fødevarestyrelsen ikke havde bemyndigelse til at udmønte Miljøministerens beføjelser i en bekendtgørelse, og at Fødevarestyrelsen derfor mente, at Miljøstyrelsen skulle udarbejde sin egen bekendtgørelse.

Kære (FVST)

Tak for jeres mail. Jeg har netop forsøgt at ringe til dig, men jeg kan ikke komme igennem på din mobil.

Vi har nogle bemærkninger til jeres forslag til bekendtgørelse.

Det bliver ikke Miljøstyrelsen, der skal udpege arealerne, det bliver Naturstyrelsen. Der skal derfor stå Naturstyrelsen i stedet for Miljøstyrelsen i jeres bekendtgørelse.

Jeg har forsøgt kl. 11 at få fat i Naturstyrelsen for at orientere dem om dette og bedt dem kontakte jer eller mig. Der er lagt telefonisk besked og sendt sms. Jeg har ikke hørt noget fra Naturstyrelsen endnu (Mads Jensen).

Vi har siden, at vi talte sammen XX haft hastemøde om vores hjemler i forhold til miljøbeskyttelsesloven og er kommet frem til, at det er nødvendigt, at miljøministeren giver bemyndigelse til, at minkene må graves ned. Jeg har indsat vores forslag til formulering markeret med gult. Inden vi kan give accept til, at denne formulering indsættes i jeres bekendtgørelse, skal vi have formuleringen godkendt af vores juraenhed og departementet, da ministeren skal give denne bemyndigelse. Dette går vi i gang med nu. Det er vores umiddelbare vurdering i Cirkulær Økonomi og Affald, at minkene ikke kan graves ned, før denne bemyndigelse er givet, eller der meddeles tilladelse efter §19 i Miljøbeskyttelsesloven. Dette får vi afklaret hurtigst muligt. Det haster dermed at få denne bemyndigelse på plads.

I medfør af § 30, stk. 1, § 44, stk. 1, §§ 67 og § 70, stk. 3 i lov om hold af dyr, jf. lovbekendtgørelse nr. 15 af 2. januar 2019 samt § 19, stk. 5 i lovbekendtgørelse nr.

1218 af 25. november 2019 om lov om miljøbeskyttelse og efter bemyndigelse fra Miljøministeren fastsættes efter bemyndigelse i henhold til § 7, nr. 1, og i bekendtgørelse nr. 576 af 7. maj 2020 om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser

En anden mulighed vi har overvejet, som kan åbne mulighed for, at der ikke skal en bemyndigelse til fra ministeren, er en beredskabsplan. Er der udarbejdet en beredskabsplan, eller vil der blive udarbejdet en sådan? Det blev der gjort i 2004 i forbindelse med mund- og klovsyge.

Jeg tager nu fat i vores juraenhed og efterfølgende departementet. I hører fra os hurtigst muligt. Vi deltager også gerne i et hastemøde på skype, hvis I ønsker dette.

Venlig hilsen

Charlotte Moosdorf

Fødevarestyrelsen svarede kontorchef Charlotte Moosdorf, Miljøstyrelsen:

Kære Charlotte

Jeg vil lige tilføje, at det ikke er muligt at indsætte det angivne tekststykke i vores bekendtgørelse.

Beføjelser og bemyndigelser der i henhold til jeres regler er tillagt ministeren kan ikke udøves af vores direktør. Hvis der er behov for, at I fastsætter regler, så må det ske i en særskilt bekendtgørelse.

Vi tilretter naturligvis § 3, stk. 1, således at der står Naturstyrelsen i stedet for.

Kontorchef Charlotte Moosdorf, Miljøstyrelsen stillede efterfølgende spørgsmål:

Vi er nu og her sammen med vores departement ved at afgøre, om beredskabsplanen er tilstrækkelig i forhold til miljøbeskyttelseslovens bestemmelser, eller om der skal en bemyndigelse til fra vores minister. I hører fra os hurtigst muligt.

Et spørgsmål til din mail, (xxx): Hvis Fødevareministeren ekstraordinært underskrev bekendtgørelsen, vil det så være muligt at sætte en bemyndigelse ind fra Miljøministeren i jeres bekendtgørelse? Herved undgås, at vi skal udstede en særskilt bekendtgørelse.

Til pålydende svarede Fødevarestyrelsen kontorchef Charlotte Moosdorf, Miljøstyrelsen:

Jeg er ikke bekendt med om der er hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at Miljøministeren kan uddelegere sin kompetence til andre ministre. Det er dog en kompliceret løsning (også i forhold til administration) og vil tidsfaktoren taget i betragtning være meget vanskeligt at få gennemført. Indhentelse af underskrift hos Fødevareministeren tager i sig selv en rum tid. Vores bekendtgørelse skal træde i kraft i dag.

Jeg tænker derfor, at I må udstede en særskilt bekendtgørelse såfremt det er nødvendigt.

På baggrund af Fødevarestyrelsens anmodning til Miljøstyrelsen om at udarbejde egen bekendtgørelse om nedgravning af aflivede mink begyndte Miljøstyrelsen derfor den 5. november 2020 at udarbejde udkast til bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven.

For at muliggøre påbegyndelse af gravearbejdet allerede 5. november 2020 udstedte Miljøstyrelsen efter bemyndigelse fra Departementet og ønske fra Fødestyrelsen konkrete dispensationer fra forbuddet i miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, hvorefter der ikke må graves stoffer/materialer ned i jorden,

der kan forurene jord og grundvand. Miljøstyrelsen sendte således den 5. november 2020, kl. 22.23-22.25, i forlængelse af Naturstyrelsens indledende screening konkrete dispensationer til Holstebro Kommune, Varde Kommune, Brønderslev Kommune, Vejdirektoratet og Forsvarets Ejendomsstyrelse. Den 6. november 2020 sendte Miljøstyrelsen også en dispensation til Viborg Kommune og Flyvestation Karup. De konkrete dispensationer indeholdt ingen henvisning til hjemmelsgrundlaget. I dispensationerne var oplyst følgende:

Miljøstyrelsen dispenserer efter bemyndigelse fra Miljøministeren fra kravet om tilladelse med omgående virkning indtil bekendtgørelsen foreligger.

Bekendtgørelsen om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven trådte i kraft den 6. november 2021, kl. 17. Bekendtgørelsen fastslog, at pelsdyr kan nedgraves uden tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19 på områder udpeget af Naturstyrelsen. Bekendtgørelsen oplyser endvidere, at tilladelsen er givet til "myndighederne".

Den 6. november 2020, klokken 22.01, oplyste vicedirektør Christian Bruhn Rieper, Miljøstyrelsen direktør Nikolaj Veje om, at der ikke var behov for yderligere dispensation eller dispensationsbreve til gravninger, da bekendtgørelsen nu var underskrevet af ministeren.

I forlængelse af udstedelsen af bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven opstod der internt i Miljøstyrelsen diskussion om, hvorvidt der i stedet burde have været givet en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33. En jurist i miljøstyrelsen skrev i mail af 13. november 2020 følgende:

Hermed som lovet en kort opsummering:

Jeg mener (98 % sikker), at der ikke er krav om miljøgodkendelse af nedgravning af mink i den pågældendesituation. Af-faldsrammedirektivet undtager (Art 2(2)c) fra anvendelsesområdet herunder krav om miljøgodkendelse "døde dyr, der er døde

på anden måde end ved slagtning, herunder dyr, der er aflivet med henblik på at udrydde epizootiske sygdomme, og som bortskaffes i overensstemmelse med forordning (EF) nr. L774/2002" (Forordningen om animaske biprodukter) :

2. Følgende undtages fra direktivets anvendelsesområde, for så vidt det er omfattet af anden fællesskabslovgivning:

c) døde dyr, der er døde på anden måde end ved slagtning, herunder dyr, der er aflivet med henblik på at udrydde epizootiske sygdomme, og som bortskaffes i overensstemmelse med forordning (EF) nr.1774/2002

Gennemført i affaldsbekendtgørelsen ved S 1. Bekendtgørelsen omfatter håndtering af affald, der ikke er reguleret af anden lovgivning.

Videre konkluderede samme jurist, at hvis der ikke forelå en situation omfattet af affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, så skulle der foreligge en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 til nedgravning af aflivede mink.

9.5. Dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1

I forbindelse med Miljøstyrelsens miljøscreening i anledning af Fødevarestyrelsens ønske om udvidelse af nedgravningsområdet på grund af kapacitetsproblemer, blev Miljøstyrelsen den 11. november 2020 opmærksom på, at der ikke forelå en udtrykkelig stillingtagen til grundlaget for at undlade at foretage en VVM-vurdering af nedgravningsarealerne. Med henvisning hertil og med henblik på at afklare om udvidelsen af nedgravningen krævede en forudgående VVM-vurdering efter miljøvurderingsloven, kontaktede Miljøstyrelsen derfor Miljø- og Fødevareministeriets departement med henblik på at få departementets vurdering af betydningen af den manglende udtrykkelige stillingtagen til anvendelsen af MVL § 4, stk. 1, og proceduren fremadrettet i så henseende.

Den 13. november 2020 udarbejdede Miljø- og Fødevareministeriet, Departementet, Natur og Klimatilpasning et notat om Miljøvurderingslovens processer og anvendelsen af § 4, stk. 1. I notatet blev det vurderet, at nedgravningen af aflivede mink kunne være omfattet af screening og/eller vurderingspligt efter miljøvurderingsloven. I notatet blev der videre bemærket følgende:

Da Forsvaret er grundejer og bygherre/driftsherre på arealet, skal Forsvaret efter en almindelig procedure efter miljøvurderingsloven ansøge om en screening også selvom tilladelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 19 måtte være undtaget i det konkrete tilfælde, jf. hjemmelen i miljøbeskyttelseslovens § 19.

Da Forsvaret ikke har ansøgt om en screeningsafgørelse, kan det opfattes som, at Forsvaret i den konkrete situation har handlet de facto, som om screeningen er undtaget efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1.

Den 14. november 2020 udarbejdede Miljø- og Fødevareministeriet, Departementet, Natur og Klimatilpasning et notat om "Undtagelsesmuligheder i VVM-direktivet og den danske implementering heraf i forbindelse med oplag, nedgravning og bortskaffelse af mink". I notatet beskrev Miljø- og Fødevareministeriet den undtagelsesmulighed, der er i VVM-direktivet, og den danske implementering heraf.¹⁰⁴ Ifølge VVM-direktivet kan forudgående screening og miljøvurdering inden igangsætning undlades, hvis projektet alene tjener et civilt beredskabsformål. I notat bliver der henvist til Kommissionens meddelelse om forståelse af civilt beredskabsformål,¹⁰⁵ hvorefter blandt andet pandemier og zoonoser er omfattet af definitionen civilt beredskabsformål. Notatets konklusion er følgende:

¹⁰⁴ VVM-direktivets artikel 1, stk. 3 som implementeret i miljøvurderingslovens § 4

¹⁰⁵ EU-Kommissionen 2019/C 386/05, »Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face«

Det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at de aktuelle og forestående udfordringer med oplagring og bortskaffelse af aflivede mink, som er et resultat af beslutningen om at kontrollere spredningen af COVID-19, herunder mutationer, i mink, er omfattet af begrebet civilt beredskabsformål.

Justitsministeriet bliver inddraget i vurderingen fra Miljø- og Fødevareministeriet. I Justitsministeriets notat vurderede ministeriet følgende:

Henset dog til, at det følger af VVM-direktivet, at medlemsstaterne kan beslutte ikke at anvende direktivet på projekter, der alene tjener et civilt beredskabsformål, og at denne beslutning skal gives fra sag til sag, forekommer det mest oplagt at lægge til grund, at vurderingen/beslutningen skal foreligge, inden projektet gennemføres.

Forsvarsministerens beslutning vil efter omstændighederne kunne have karakter af en generel forvaltningsakt uden individuelle adressater, jf. f.eks. FOB 2005.507. En sådan beslutning går ensidigt ud på at fastslå, at miljøvurderingsreglerne ikke skal finde anvendelse på det projekt, som ministeren har vurderet, og vil have den retsvirkning, at VVM-reglernes procedurer ikke skal gælde. Da der næppe vil være tale om, at der træffes afgørelse over for parter, er det tvivlsomt, om FVL's partsprocessuelle regler finder anvendelse. MVFM er nærmest til at vurdere disse spørgsmål, om nødvendigt sammen med FVM.

I forhold til gyldigheden af de to konkrete projekter er det væsentligt at hæfte sig ved, at MVL § 4, stk. 1, samt den kompetence, den giver forsvarsministeren – uanset karakteren af denne beslutningskompetence – ikke udgør en høringsregel, der

har til formål at sikre, at et projekt lovligt kan udføres, men derimod en regel, der afgrænser lovens anvendelsesområde. At forsvarsministeren i første omgang ikke har konstateret, at anvendelsen af MVL vil skade det civile beredskabsformål, som projekterne sigter at opfylde, betyder ikke, at skadesrisikoen ikke foreligger.

En manglende konstatering af, at VVM-reglerne ikke skal gælde, kan heller ikke betegnes som en grov sagsbehandlingsfejl, når der henses til de akutte omstændigheder, og det selv om det er sket to gange.

Da forsvarsministeren endnu ikke har truffet en egentlig beslutning om at gå frem efter MVL § 4, stk. 3, for så vidt angår de to første projekter, bør dette gøres. En genoptagelse synes dog ikke at komme på tale, idet dette forudsætter, at der er foretaget en egentlig vurdering.

Kontorchef, Anders Lotterup, Justitsministeriet konkluderede 15. november 2020 følgende:

Jeg er tryk ift. det EU-retlige, også ift. de to "bagudrettede huller". I direktivbestemmelsen står der "såfremt der er hjemmel hertil i national ret". I miljøvurderingsloven har man så koblet kravet om forsvarsministerens vurdering på. Så hvis vi forvaltningsretligt tænker (det ville jeg umiddelbart tænke), at der ikke er tale om en fejl, der påvirker beslutningen eller medfører ugyldighed, lander vi samme sikre sted ift. direktivet ("..er hjemmel hertil.."). Tænker, at der EU-retligt reelt er tale om "national procesret", som overlades til medlemsstaterne at fastsætte (under visse betingelser, som er overholdt her). Jeg kørte lige mine tanker her telefonisk forbi NHC, der var enig.

En anden medarbejder fra Justitsministeriet supplerede med følgende betragtning:

lft. EU-retten fremgår det af betragtning 20 til direktiv 2014/54, der indsatte artikel 1, stk. 3, i VVM direktivet:

”Erfaringen har vist, at det med hensyn til projekter, som udelukkende tjener et civilt beredskabsformål, kan være til skade for bl.a. miljøet, hvis [VVM-direktivet] skal overholdes, og medlemsstaterne bør derfor i givet fald have tilladelse til ikke at anvende direktivet i sådanne tilfælde.”

Altså er muligheden for at fravige VVM-reglerne bl.a. begrundet i miljøhensyn (hvilket vel også flugter med den konkrete sag, hvor konsekvenserne af ikke at have lavet udgravningerne nok kunne have været endnu værre for miljøet). Reglen synes ikke at have til formål at give private eller offentligheden særlige processuelle rettigheder. Det taler så meget desto mere for, at der i sagsbehandlingsmæssig henseende er tale om en ordensforskrift.

Til baggrund er der indtil videre kun pligt til at genoptage afgørelser truffet i strid med EU-retten på begæring (C-453/00 og C-2/06). Det forudsætter dog, at der er handlet i strid med EU-retten, hvilket ikke er sikkert i denne sag, men det kan EU-ret måske sige mere om.

Den 16. november 2020, kl. 11.50, meddelte Forsvarsministeriet FES, FKO og Beredskabsstyrelsen, at Forsvarsministeren havde tiltrådt anvendelsen af miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, i relation til nedgravning af aflivede mink. Meddelelsen havde følgende indhold:

Det kan hermed oplyses, at forsvarsministeren d.d. har godkendt anvendelse af

undtagelsesbestemmelsen i Miljøvurderingslovens § 4, stk. 1 i relation til nedgravning af aflivede mink.

Det er lagt til grund for beslutningen, at de ønskede nedgravningsområder af de miljøansvarlige myndigheder tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med Miljøstyrelsens natur- og miljøfaglige gennemgang og -vurdering af områderne.

Forsvarsministeren ønsker, at der fra miljømyndighedernes side iværksættes en løbende og skærpet opmærksomhed i forhold til de natur- og miljømæssige forhold i nærområdet, herunder i forhold til nærliggende søer.”

Det er muligt, at spørgsmålet om anvendelse af miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, har været drøftet på et møde mellem Forsvarsministeriets og Miljø- og Fødevareministeriets departementschefer forud for Forsvarsministerens meddelelse af 16. november 2020, idet dette ses overvejet internt i Miljøstyrelsen på baggrund af et af Forsvarsministeriet udtrykt ønske om at drøfte anvendelsen af miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, på regeringsniveau. Der er ikke i materialet fundet noget, der med sikkerhed kan vise, at det internt i Miljøstyrelsen overvejede er udmøntet i en drøftelse på regeringsniveau.

Vi kan konstatere, at der, inden Forsvarsministeren tiltrådte anvendelse af Miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, var en drøftelse mellem Miljøstyrelsen og Forsvarsministeriet om fortolkningen og anvendelsen af Miljøvurderingsloven § 4, stk. 1, og at Justitsministeriet har drøftet sagen med Forsvarsministeriets departementschef.

Det kan lægges til grund, at de mellem Miljøstyrelsen og Forsvarsministeriet rejste spørgsmål om fortolkning er blevet afklaret i forløbet frem til Forsvarsministerens tiltrædelse af anvendelsen af Miljøvurderingslovens § 4, stk. 1.

Forsvarsministeriet havde ikke ved meddelelsen den 16. november taget stilling til, hvilken betydning det havde, at vurderingen i henhold til miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, ikke var

meddelt forud for påbegyndelsen af nedgravningen den 7. og 8. november 2020, idet spørgsmålet om betydningen af den manglende forudgående stillingtagen til anvendelsen af miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, blev overladt til Miljø- og Fødevarerministeriet.

Den 17. november 2020 oplyste Fødevarestyrelsen til Fødevareministeren, at Fødevarestyrelsen havde besluttet alligevel at foretage en miljøvurdering af de huller, som var blevet anvendt til nedgravning af aflivede mink. Den endelige indstilling til ministeren forelå den 20. november 2020. I indstillingen oplyste Fødevarestyrelsen under strategi og proces følgende:

Der er behov for en stillingtagen til, om det er ønskeligt med en større klarhed over de miljømæssige konsekvenser samt sikre åbenhed i forhold til offentligheden, selvom det ikke er påkrævet, jf. Miljøvurderingslovens § 4, stk. 1. Såfremt dette besluttes indstiller Fødevarestyrelsen, at ovennævnte VVM Processer vedrørende nedgravning i Holstebro og Karup igangsættes efter drøftelse med forsvaret og miljøstyrelsen.

Fødevarestyrelsen anmodede på den baggrund Fødevareministeriet om midler til at gennemføre en miljøvurdering. Inden der blev bevilliget midler til at gennemføre en miljøvurdering, blev der truffet beslutning om at foretage opgravning af de aflivede mink.

9.6. Inddragelse af kommunerne i beslutningen om nedgravningsområder

Som forberedelse til samråd den 27. november 2020 blev Fødevarestyrelsen bedt om at oplyse om kontakten til kommunerne i forbindelse med nedgravningen.

Vedrørende inddragelsen af kommunerne oplyste Fødevarestyrelsen, at Fødevarestyrelsen den 4. november 2020, kl. 18.02, sendte en mail til Miljøstyrelsen med udkast til mail til NOSTen til kommentering. I mailen blev det angivet, at NOSTen skulle tage kontakt til kommunerne vedrørende arealer,

der egner sig til nedgravning, og vurdere miljøforholdene. Fødevarestyrelsen oplyste videre, at Miljøstyrelsen samme aften ringede til Fødevarestyrelsen og oplyste, at Miljøstyrelsen ville pege på statslige arealer, så det ikke var nødvendigt at tage kontakt til kommunerne. Den følgende dag oplyste Miljøstyrelsen ifølge Fødevarestyrelsen, at det i stedet var Naturstyrelsen, der skulle udpege arealerne. I forbindelse med forberedelse til samråd den 23. november 2020 konstaterede Fødevarestyrelsen da også, at det fremgik af Beredskabsplanen for Veterinærsygdomme, at veterinærenhederne skulle kontakte kommunerne om forhold vedrørende nedgravning af dyr.

Viborg Kommune og Holstebro Kommune blev løbende inddraget af Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen i forbindelse med screening og miljøvurdering af arealerne jf. afsnit III, punkt 9.2, ovenfor.

Viborg Kommune blev den 9. november 2020 kontaktet af Naturstyrelsen, idet Naturstyrelsen ønskede oplyst, om graveområdet skulle myndighedsbehandles af Viborg Kommune. Viborg Kommune svarede følgende, jf. Viborg Kommunes telefonnotat:

Jeg orienterede mandag den 9/11 2020 telefonisk X om, at vi på baggrund af de udstedte bekendtgørelser ikke vurderede, at graveområdet skal myndighedsbehandles af Viborg Kommune i forhold til miljøbeskyttelsesloven

Holstebro Kommune blev ligeledes kontaktet af Naturstyrelsen den 9. november 2020, hvor Naturstyrelsen bad Kommunen oplyse, om graveområdet skulle myndighedsbehandles af Kommunen. Holstebro Kommune meddelte lige som Viborg Kommune, at det ifølge Holstebro Kommunes vurdering var de statslige myndigheder, som traf afgørelsen vedrørende nedgravningssområderne.

10. **Juridisk vurdering af, om der er gennemført tilstrækkelige miljømæssige vurderinger inden nedgravning**

Den juridiske vurdering af, om der er gennemført tilstrækkelige miljømæssige vurderinger inden nedgravningen indeholder en vurdering af følgende emner:

- Udeladelse af miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33
- Udeladelse af miljøscreening- og miljøvurdering efter miljøvurderingsloven og dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1
- Miljøstyrelsens tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5
- Naturstyrelsen og miljøstyrelsens udvælgelse, screening og risikovurdering af nedgravningsområderne
- Udeladelse af lokalplan

10.1. Udeladelse af miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33

Hverken Miljøstyrelsen, Viborg Kommune eller Holstebro Kommune gav miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, inden de aflivede mink blev nedgravet i huller i Holstebro og Karup.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 33 med tilhørende godkendelsesbekendtgørelse skal de anlæg og aktiviteter, der opregnes på godkendelsesbekendtgørelsens bilag, miljøgodkendes inden etablering. Blandt de anlæg, der skal miljøgodkendes, er blandt andet anlæg for deponering af affald under jorden, jf. ovenfor under afsnit II, punkt 8.3.

Bestemmelserne om miljøgodkendelse af underjordiske affaldsdeponier efter miljøbeskyttelseslovens § 33 er baseret på en implementering af deponeringsdirektivet og IE-direktivet.

Deponeringsdirektivet og IE-direktivet henviser til de affaldsdefinitioner, der er indeholdt i affaldsrammedirektivet. Affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, undtager fra dets anvendelsesområde aflivede dyr i forbindelse med epizooti, der bortskaffes efter biproduktforordningen. Dermed er også afli-

vede dyr i forbindelse med epizooti, der bortskaffes efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, undtaget fra henholdsvis deponeringsdirektivet og IE-direktivets anvendelsesområder.

På baggrund af EU-konform fortolkning af miljøbeskyttelseslovens § 33 kræver nedgravning af aflivede dyr i forbindelse med epizooti, og som nedgraves efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, ikke forudgående miljøgodkendelse.

Det skal understreges, at hvis der ikke havde foreligget en særlig situation efter biproduktforordningens artikel 19, litra e, hvor aflivede dyr i forbindelse med epizooti kan nedgraves, ville etablering af et underjordisk affaldsdepot kræve en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33. En tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19 kan ikke erstatte en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. nærmere ovenfor i Afsnit II, punkt 5.5.

Som det fremgår af den interne mailudveksling i Miljøstyrelsen den 13. november 2020, omtalt ovenfor under Afsnit III, punkt 9.4, var Miljøstyrelsen opmærksom herpå – i hvert fald efterfølgende.

Det skal også understreges, at hvis der ikke havde foreligget en særlig situation efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, hvor aflivede dyr i forbindelse med epizooti og kapacitetsoverskridelse kan nedgraves, ville det ikke være lovligt at bortskaffe aflivede smittede dyr ved nedgravning, heller ikke ved deponering på et godkendt affaldsdepot. Bortskaffelse skulle i så fald ske ved forbrænding, idet der består et forbud mod at deponere klinisk risikoaffald efter affaldsbekendtgørelsens § 55, stk. 1, nr. 3, jf. ovenfor under afsnit II, punkt 2.8. De animalske biprodukter kunne også dog godt behandles på biogasanlæg, men kun efter forudgående tryksterilisering, jf. biproduktforordningens artikel 13.

Samlet er det vores vurdering, at der ikke bestod et krav om forudgående miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 i forbindelse med gennemførelse af minknedgravningen.

10.2. Udeladelse af miljøscreening og -vurdering efter miljøvurderingsloven

Der blev ikke forud for iværksættelse af nedgravningen af aflivede smittede og formodet smittede mink på arealerne i Holstebro og Karup den 7. og 8. november 2020 forudgående foretaget en screening eller miljøvurdering efter miljøvurderingsloven.

Naturstyrelsens arealudpegning og Miljøstyrelsens screening og risikovurdering udgør ikke, hvad der i miljøvurderingslovens forstand kan betegnes som en screening og miljøvurdering, og der foreligger ikke en afgørelse efter miljøvurderingsloven der eventuelt kunne påklages, jf. nærmere ovenfor under Afsnit II, punkt 8, om miljøvurderingsloven.

Ifølge miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, nr. 1, er der obligatorisk miljøvurdering for de projekter, der fremgår af miljøvurderingslovens bilag 1, mens de projekter, der fremgår af miljøvurderingslovens bilag 2, forudgående skal miljøscreenes, jf. Miljøvurderingslovens § 16.

Som beskrevet ovenfor under Afsnit II, punkt 8.3, er følgende affaldsanlæg optaget på henholdsvis bilag 1 og bilag 2 til miljøvurderingsloven:

- Anlæg til bortskaffelse af farligt affald ved deponering i jorden
- Anlæg til bortskaffelse af affald

Miljøvurderingsloven er en implementering af VVM-direktivet. VVM-direktivet indeholder i modsætning til biproduktforordningen, IE-direktivet og deponeringsdirektivet ingen henvisning til de affaldsdefinitioner, der er indeholdt i affaldsrammedirektivet.

Ifølge EU-Kommissionens vejledning om fortolkning af VVM-direktivets bilag kan der tages udgangspunkt i de affaldsdefinitioner, der er indeholdt i affaldsrammedirektivet, når bilaget henviser hertil. Ifølge EU-Domstolens praksis har begrebet "bortskaffelse af affald" i VVM-direktivet dog en videre betydning end affaldsrammedirektivet, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 8.3.

Affaldsrammedirektivet undtager i artikel 2, stk. 2, litra c, aflivede dyr i forbindelse med epizootisk sygdom, som bliver bortskaffet i overensstemmelse med biproduktforordningen fra dets anvendelsesområde og dermed fra affaldsrammedirektivets affaldsbegreb.

Som følge af, at VVM-direktivet ikke henviser til definitionerne i affaldsrammedirektivet, er det dermed ikke klart, om aflivede dyr i forbindelse med epizootisk sygdom, der bortskaffes efter biproduktforordningen, er affald efter VVM-direktivet.

På den ene side kan der argumenteres for, at de særlige forhold, der er i forbindelse med den situation, at aflivede dyr i tilfælde af epizooti skal bortskaffes hurtig, og som er afspejlet ved de særlige bestemmelser i biproduktforordningen og affaldsrammedirektivet, også er til stede, når det gælder miljøscreening og miljøvurdering efter miljøvurderingsloven. En miljøvurdering kræver en række omfattende undersøgelser og inkluderer også offentlighedens inddragelse, jf. nærmere ovenfor i Afsnit II, punkt 8.1. Almindeligvis tager en miljøvurdering ca. 1-2 år. En miljøscreening efter miljøvurderingsloven tager cirka 30 dage, men en miljøscreening af nedgravningen ville efter vores vurdering have vist, at en miljøvurdering var påkrævet. En proces med screening og miljøvurdering og offentlighedens inddragelse er dermed ikke forenelig med det behov for hurtig bortskaffelse af aflivede dyr, der er i forbindelse med epizooti, hvor bortskaffelseskapaciteten er overskredet.

På den anden side kan der argumenteres for, at VVM-direktivets formål er at have et bredt anvendelsesområde og dermed sikre, at så mange projekter screenes og miljøvurderes inden de igangsættes.

Efter vores vurdering kan det ikke med sikkerhed fastslås, at det efter miljøvurderingsloven er et krav, at der blev gennemført en miljøvurdering eller screening forud for nedgravningen af mink på arealerne i Holstebro og Karup. Affaldsbortskaffelsesbegrebet i miljøvurderingslovens bilag 2, der afgør, om der skal foretages forudgående screening, omfatter næppe aflivede dyr, der bortskaffes efter biproduktforordningen i forbindelse med epizooti, hvor bortskaffelseskapaciteten er overskredet. Særligt når sammenholdes med affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, der netop er baseret på de særlige

veterinær- og sundhedsmæssige forhold, der gør sig gældende, når aflivede dyr skal bortskaffes ved epizooti og overskreden bortskaffelseskapacitet. I sammenhæng hermed har det efter vores vurdering også betydning, at bortskaffelse af aflivede dyr i forbindelse med epizooti, hvor bortskaffelseskapaciteten er overskredet, skal ske *“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”*, jf. gennemførelsesforordningens bilag VI, kapitel III, afsnit 1.

Selvom det efter vores vurdering næppe var et krav, at der forud for bortskaffelsen af aflivede mink ved nedgravning, skulle gennemføres en screening eller miljøvurdering efter miljøvurderingsloven meddelte Forsvarsministeren den 16. november 2020, kl. 11.50, dispensation fra kravet om forudgående miljøvurdering efter miljøvurderingsloven. Forsvarsministerens dispensation meddeles, med henvisning til at projektet tjener et civilt beredskabsformål, jf. miljøvurderingslovens § 4, stk. 1.

Miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, er en implementering af VVM-direktivet.¹⁰⁶ Undtagelsesbestemmelser fortolkes generelt indskrænkende ved EU-Domstolen, hvilket EU-Domstolen også har gjort i forhold til undtagelsen fra miljøvurderingspligten, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 8.4.

I forhold til civile beredskabsformål er det uddybet i EU-Kommissionens vejledning om anvendelse af undtagelser fra pligt til miljøvurdering efter VVM-direktivet, at undtagelsen kun kan finde anvendelse, hvis det ikke var muligt at forudse den nødsituation, der gav anledning til projektet. Samtidig bemærkes det også i vejledningen, at der kan være nødsituationer, som kunne forventes, f.eks. Naturkatastrofer, men som ikke kunne forebygges, som kan begrunde en undtagelse. Som eksempel nævnes anlæg til forebyggelse af yderligere skade.

Ifølge EU-Kommissionens vejledning om anvendelse af undtagelser fra pligt til miljøvurdering er det en betingelse for anvendelsen af undtagelsen i tilfælde af civile beredskabsformål, at medlemsstaterne påviser, at anvendelsen af direktivet om

¹⁰⁶ Bestemmelsen implementerer VVM-direktivets artikel 1, stk. 3

vurdering af indvirkningen på miljøet vil skade det pågældende formål.¹⁰⁷

Justitsministeriet var i forbindelse med vurderingen af Forsvarsministerens brug af dispensationen i miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, også inde på betragtningen nr. 20 til VVM-direktivet, hvori det oplyses, at i forhold til projekter, der tjener et civilt beredskabsformål, kan det være til mere skade for miljøet, hvis direktivet skal overholdes, og der dermed skal være tilladelse til ikke at anvende direktivet i sådanne tilfælde. Endvidere fremhævede Justitsministeriet også i deres vurdering den 14./15. november 2020, at undtagelsesbestemmelsen i miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, ikke tillægger borgere processuelle rettigheder, hvilket vi er enige i.

Det er vores vurdering, at betingelserne for at anvende undtagelsen i miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, nok er opfyldt i forhold til bortskaffelse af aflivede smittede og formodede smittede mink ved nedgravning i Karup og Holstebro.

De omfattende miljøundersøgelser, som skal gennemføres i forbindelse med en miljøvurdering, og dertil hørende offentlig høringsfase, som samlet tager 1-2 år, ville i betragteligt omfang have øget risikoen i forhold til menneskers sundhed. Endvidere ville alternative bortskaffelsesmuligheder i form af nedgravning eller afbrænding på produktionsstedet være til mere skade for miljøet. Lokale miljøforhold på produktionsstederne i form af grundvandsinteresser og beskyttet natur kunne lide skade, ligesom risikoen for menneskers sundhed og luftforurening ved afbrænding på produktionsstederne heller ikke var undersøgt. Mangel på forbrændingskapacitet for klinisk risikoaffald som følge af epizootisk sygdom i den danske minkpopulation kunne næppe forudses. Hvis den kunne forudses, var det vanskeligt at forebygge den. Hvis den skulle forebygges, ville det kræve, at der inden var opbygget tilstrækkelig emballage- og forbrændingskapacitet for klinisk risikoaffald til at kunne bortskaffe den samlede danske minkbestand inden for få dage. Medlemsstaternes kapacitetsforpligtigelse i biproduktforordningens artikel 4 kan imidlertid ikke fortolkes således, at den skal omfatte alle tilfælde, jf. Afsnit II, punkt 3.6,

¹⁰⁷ kt. 2.1. i Kom's vejledning af 2019-11-14, EUT 2019 C 386/12 [EUR-Lex - C:2019:386:TOC - DA - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

ovenfor. Biproduktforordningen indeholder derfor også i artikel 19, litra e, mulighed for at nedgrave aflivede dyr i tilfælde af udbredt epizooti og overskredet bortskaffelseskapaciteten.

Forsvarsministerens dispensation i miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, er først meddelt den 16. november 2020, og dermed efter at nedgravning var påbegyndt, jf. nedenfor under Afsnit III, punkt 9.5.

Efter miljøvurderingsloven skal en miljøvurdering gennemføres så tidlig som muligt og forud for, at et projekt iværksættes. Dermed er Forsvarsministeriets dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, efter vores vurdering meddelt for sent.

Forsvarsministerens dispensation opfylder heller ikke kravet om, at dispensationen skal indeholde en redegørelse for, hvorfor anvendelse af kravet om forudgående miljøvurdering efter miljøvurderingsloven vil skade formålet med iværksættelse af minknedgravningen. Ifølge Kommissionens vejledning skal dispensationen indeholde oplysninger herom.

Det har i forbindelse med myndighedernes drøftelse af spørgsmålet om pligt til miljøvurdering efter miljøvurderingsloven været overvejet, om det forhold, at nedgravningen skete på forsvarrets arealer, kan anses som en faktisk dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1.

Miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, indeholder ingen formkrav til, hvordan dispensationen skal meddeles. Men som følge af, at det i EU-Kommissionens vejledningen er angivet, at når undtagelsen anvendes, skal der foreligge en påvisning af, at miljøvurderingen ville skade det pågældende formål, er Forsvarets accept af nedgravning på Forsvarets arealer efter vores vurdering ikke tilstrækkeligt til at udgøre en dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1. I tillæg hertil skal undtagelsen også ifølge EU-Domstolens praksis fortolkes indskrænkende.

Det er vores samlede vurdering i forhold til spørgsmålet om udeladelse af forudgående screening og miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, at det ikke kan fastslås, at der er krav

herom. Nedgravningen af aflivede mink udgør efter vores vurdering næppe affaldsbortskaffelse, der er optaget på miljøvurderingslovens bilag 2, og som dermed kræver forudgående screening og tilladelse efter miljøvurderingsloven. Selvom miljøvurderingslovens affaldsbegreb ikke er baseret på affaldsbegrebet i affaldsrammedirektivet, gør de hensyn, der har begrundet undtagelsen af aflivede dyr ved epizootisk sygdom i affaldsrammedirektivet og biproduktforordningen sig også gældende i forhold til den forudgående screening og miljøvurdering efter miljøvurderingsloven. Hertil kommer, at gennemførelsesforordningen stiller krav om, at nedgravningen gennemføres under den nødvendige hensyntagen til miljøet.

Hvis nedgravningen af aflivede mink havde krævet en forudgående screening eller miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, er det vores samlede vurdering, at Forsvarsministerens dispensation efter lovens § 4, stk. 1, er såvel for sen som indholdsmæssig utilstrækkelig. Betingelserne for at anvende dispensation var efter vores vurdering til stede. Dispensationen skulle blot have været udstedt, inden nedgravningen blev påbegyndt, ligesom dispensationen skulle have indeholdt oplysninger om, hvorfor betingelserne for at anvende dispensationsmulighederne var opfyldt.

Det kan i øvrigt konstateres, at hverken Justitsministeriet eller Miljø- og Fødevareministeriet i forbindelse med undersøgelserne om dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, forholder sig til spørgsmålet om, hvorvidt nedgravningen af de aflivede mink overhovedet er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og bilag 2.

10.3. Miljøstyrelsens tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5

Miljøstyrelsen udsteder på baggrund af ønske fra Fødevarestyrelsen dels konkrete dispensationer fra miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 og 2, til potentielle nedgravningskommuner den 5. og 6. november 2020, dels en bekendtgørelse om tilladelse til at nedgrave pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven. Bekendtgørelsen træder i kraft 6. november, kl. 17. Dispensationerne og bekendtgørelsen er meddelt med henblik på at give

tilladelse til at nedgrave aflivede smittede og formodet smittede pelsdyr på de af Naturstyrelsen anviste områder, selvom nedgravning kan indebære en forurening af jord og grundvand.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, er det kommunalbestyrelsen, der er tilladelsesmyndighed i forhold til at give tilladelse til at nedgrave stoffer og materialer, der kan forurene jord og undergrund. Miljøstyrelsen har således ikke efter miljøbeskyttelsesloven kompetence til at meddele dispensationer efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 og stk. 2. Efter miljøbeskyttelseslovens § 82, stk. 1, og delegationsbekendtgørelsen på miljøområdet har Miljøstyrelse dog en call-in-beføjelse i sager af større betydning og kan dermed overtage kommunernes kompetencer til at meddele tilladelse efter loven, også miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 og 2.

Det er vores vurdering, at miljø- og sundhedsmæssig sikker bortskaffelse af aflivede mink i forbindelse med et større udbrud af epizootisk sygdom er en sag af større betydning. Det er derfor vores vurdering, at det ikke i strid med den kompetencefordeling, der er fastlagt i miljøbeskyttelsesloven, at Miljøstyrelsen overtager kommunalbestyrelsens kompetence til at meddele tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 og 2. Miljøstyrelsens brev til kommunerne er imidlertid ikke formuleret som en henvendelse om, at overtage kommunalbestyrelsens kompetence efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 og 2, ligesom Miljøstyrelsen heller ikke henviser til retsgrundlaget herfor. Det ville dog have været i overensstemmelse med god forvaltningsskik, hvis Miljøstyrelsen i forbindelse med udstedelsen af dispensationerne til kommunerne havde henvist til anvendelsen af call-in-beføjelsen i miljøbeskyttelseslovens § 81, stk. 1, ligesom der i stedet for en dispensation burde have været henvist til, at Miljøstyrelsen overtog kompetencen til at meddele tilladelser efter § 19, stk. 1 og 2. Kommunalbestyrelsen har f.eks. ikke mulighed for ud fra dispensationerne at læse, hvem der modtager dispensationen og dermed tilladelsen til at foretage nedgravning af aflivede mink.

Miljøstyrelsen har i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5, og delegationsbekendtgørelsen på miljøområdet kompetencen til at fastsætte generelle regler om, at stoffer og materialer må nedgraves i jorden, selvom stoffet eller materialet kan forurene jord, undergrund og grundvand. Bekendtgørelse

om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven er udstedt af Miljøstyrelsen med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5. Bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven om beskyttelse af jord, grundvand og undervand mod forurening har sammenhæng med en række af de krav og målsætninger, der gælder efter EU's miljødirektiver særlige på vandområdet, jf. ovenfor.

Ved bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter dyreholdsloven er kompetencen til at anvise områder for nedgravning henlagt til Naturstyrelsen, mens tilladelsen til at foretage nedgravningen er givet til "myndighederne". Det er dog ikke konkret oplyst, hvilken myndighed der får tilladelsen.

Det vores samlede vurdering, at Miljøstyrelsens konkrete og generelle dispensationer efter miljøbeskyttelseslovens § 19 i den konkrete situation ikke er i strid med gældende ret eller den kompetencefordeling, der er fastsat i loven. Miljøstyrelsen har efter loven en call-in-beføjelse. Det er endvidere vores vurdering, at bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning efter miljøbeskyttelseslovens § 19 er med til at understrege, at nedgravningen skal ske med respekt af de mål og krav, der er fastsat i miljødirektiverne – særligt i forhold til at beskytte grundvand og jorden mod forurening. Bekendtgørelsen burde dog have henvist til, hvilken myndighed der fik tilladelsen. Endvidere burde de konkrete dispensationer til kommunerne have oplyst om Miljøstyrelsens call-in-beføjelse i miljøbeskyttelsesloven. Anvendelse af begrebet dispensation skaber forvirring – også om, hvem der er adressat for dispensationen.

10.4. Udvalgelse, screening og risikovurdering af nedgravningsområderne

I forhold til den juridiske vurdering af Naturstyrelsens udvælgelse og Miljøstyrelsens screening og risikovurdering skal det understreges, at der ikke er processuelle regler om, hvordan udvælgelsen og screeningen skal foregå. Naturstyrelsen og Miljøstyrelsens udvælgelse og screeningen er ikke udtryk for en miljøvurdering i overensstemmelse med i miljøvurderingsloven, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 8.

Den juridiske vurdering af Naturstyrelsens udvælgelse og Miljøstyrelsens screening og risikovurderingen må dermed foretages inden for rammen af dels gennemførelsesforordningens krav om, at nedgravningen skal gennemføres *“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”*, dels i overensstemmelse med de krav og mål, der er indeholdt i gældende miljødirektiver, således som de er implementeret i dansk ret.

Naturstyrelsens udvælgelse og miljøstyrelsens screening og risikovurdering blev hovedsageligt baseret på en GIS screening suppleret med oplysninger fra Holstebro Kommune og Viborg Kommune samt prøvegravninger.

Vi har indhentet et ortofoto over nedgravningsområderne, hvor det er muligt at se den konkrete placering af minkgravene. Vi har slået samme GIS-lag til, som der blev anvendt ved Naturstyrelsens og Miljøstyrelsens screening og følgende fremgår af kortet:





Vi har medtaget detaljeret kort med signaturforklaring som appendix 2.

Som det fremgår af kortet, er der ikke registreret Natura 2000-områder i graveområdet, ligesom graveområdet heller ikke befinder sig nær et Natura 2000-område. Miljøstyrelsens habitatvurderinger i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsen og konklusion om, at graveområderne er beliggende udenfor og ikke nær Natura 2000-områder er dermed korrekt, jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 6.8.

Vi kan også konstatere, at graveområderne er beliggende uden for registrerede beskyttede naturtype efter naturbeskyttelseslovens § 3 og registreret fredskov efter skovloven. Miljø-

styrelsen påså også i forbindelse med screeningen og risikovurderingen, at graveområderne var beliggende uden for de ikke-registrerede beskyttede naturtyper og fredskovområder på arealerne, jf. nærmere ovenfor i Afsnit II, punkt 6, om beskyttet naturtype og fredskov. Miljøstyrelsen foretog ikke selv en besigtigelse af nedgravningsarealerne, men Miljøstyrelsen havde dog dialog med kommunen herom og havde dermed i et vist omfang taget højde for den faktiske tilstand af arealerne. Miljøstyrelsen bemærkede også i notatet med den samlede miljøscreening og risikovurdering af 13. november 2020, at der på dele af området i Karup muligvis var fredskov, der ikke var registreret, hvilket skulle afklares med Viborg Kommune. Miljøstyrelsen gentog forbeholdet for fredskov i Karup ved udsendelsen af den samlede screening og risikovurdering den 16. november 2020.

Miljøstyrelsen afgrænsede i notatet med den samlede miljøscreening og risikovurdering af 13. november 2020 graveområderne, således at der ikke måtte graves i de områder, hvor der var registreret beskyttet naturtype, og på de områder, hvor der var ikke-registreret skov, der, som følge af at der var tale om statsligt areal, var fredskovspligtigt. Miljøstyrelsen har efter vores vurdering således foretaget en tilstrækkelig vurdering i forhold til beskyttet naturtype og fredskov og fastsat de nødvendige ramme herfor.

Miljøstyrelsen har i notatet med den samlede screening og risikovurdering forholdt sig til indvindingsoplande for almene vandværker, områder registreret med særlig drikkevandsinteresser, grundvandet og enkeltindvinder. I forbindelse med screeningen og risikovurderingen blev såvel grundvandets strømningsretning, lerlagernes tykkelse og boringernes dybde undersøgt. Endvidere foretog Miljøstyrelsen prøvegravninger i de udpegede områder med henblik på at konstatere den faktiske grundvandsstand. Miljøstyrelsens vurdering var, at der ikke var risiko i forhold til indvindingsoplande, og at der ikke ville ske en væsentlig påvirkning af grundvandet. Miljøstyrelsens risikovurdering i forhold til såvel indvindingsoplande og grundvand blev bekræftet af Holstebro og Viborg Kommune.

I Miljøstyrelsens screening og risikovurdering indgår også overfladevand. Miljøstyrelsen konstaterede f.eks., at Hesselund Bæk ved Kølvrå ifølge Vandrammedirektivet skulle

opnå god økologisk tilstand, og at tilstanden ved seneste tilstandsvurdering var vurderet som god. I forhold til Boutrup sø bemærkede Miljøstyrelsen, at den er grundvandsfødt, ikke en badesø og ikke er omfattet af vandområdeplanen. Miljøstyrelsens vurdering af påvirkning af overfladevand var, at det ikke kunne udelukkes, at nedgravning af mink kunne medføre påvirkning af søerne eller nærliggende vandløb, der blev fødet via grundvandet med organisk stof, fosfor og nitrat. Miljøstyrelsen bemærkede dog, at anvendelse af kalk til en vis grad ville binde fosforen. Miljøstyrelsens risikovurdering i forhold grundvand og overfladevand indeholdt ikke noget estimat over mængden af perkolat fra nedgravningsområderne til overfladevand. Miljøstyrelsen fastslog, at der så vidt muligt blev holdt en afstand på 300 meter til områder med overfladevand. Endvidere anbefalede Miljøstyrelsen, at der blev iværksat overvågning af vandmiljøet.

Ifølge miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen, der er udstedt med hjemmel i vandplanlægningsloven og baseret på direktiverne på vandområdet, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 6.8.1, består der en national forpligtelse til at beskytte overflade- og grundvand ved:

- at iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladeområder (dvs. forpligtelsen til at forebygge forringelse), og
- at sikre, at alle overfladeområder senest i slutningen af vandplanperioden har en kvalitet, der mindst er i overensstemmelse med de opstillede miljømål for det relevante vandområde, herunder at der bliver tale om en "god tilstand" (dvs. forpligtelsen til forbedring).

I lyset af kravene i miljødirektiverne på vandområdet er Miljøstyrelsens screening og risikovurdering i forhold til overfladevand, grundvand og indvindingsoplande rimelig. Afstandskravet og overvågningskravet er i overensstemmelse med kravet om at iværksætte de nødvendige foranstaltninger til at forebygge forringelsen af tilstanden og sikre, at Hessellund Bæk fortsat kan have en god tilstand i overensstemmelse med det mål, der er fastsat for bækken. Miljøstyrelsen burde dog efter vores vurdering have overvejet, hvor mange tons mink der

konkret blev nedgravet i området, idet det ikke uden mængdeangivelse er muligt konkret at afgøre belastningen med perkolat i forhold til vandmiljøet. Det er dog ikke givet, at Miljøstyrelsen på det tidspunkt, hvor risikovurderingen blev foretaget, havde kunnet få konkrete oplysninger om, hvor mange tons mink der ville blive nedgravet. Miljøstyrelsens screening og risikovurdering i forhold til grundvand og overfladevand er ikke i strid med reglerne.

Miljøstyrelsen forholdt sig ikke i forbindelse med miljøscreeningen og risikovurderingen til retningslinjerne fastsat for det konkrete graveområde i Kommuneplanen 2017 for Holstebro Kommune. Ifølge Holstebro Kommunes Kommuneplan 2017 var graveområdet beliggende i et område, der i retningslinjen i Kommuneplan, 2017 udpegede området som et større sammenhængende landskab og et bevaringsværdigt landskab. Imidlertid er landskabelige interesser ikke et af de hensyn, der skal varetages i forbindelse med nedgravning af aflivede dyr i forbindelse med epizooti ifølge gennemførelsesforordningens artikel 15. Det er derimod hensyn til miljø i form af luft, vand, jord og støj og natur, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 3.13.4. Henset til at landskabelige hensyn ikke udtrykkeligt er nævnt, kan det ikke anses som en fejl, at Miljøstyrelsen ikke inddragede retningslinjen i Holstebro Kommunes kommuneplan 2017 for arealet.

Det ses ikke i forbindelse med Naturstyrelsens arealudpegning og Miljøstyrelsens screening og risikovurdering at være udtrykkeligt overvejet, om nedgravningen af aflivede mink skulle anses som en permanent bortskaffelsesløsning eller mere som en midlertidig opbevaringsløsning, hvilket ville have været en relevant og central forudsætning i forhold til risikovurderingen. Det kan konstateres, at der forelå oplysninger hos Fødevarestyrelsen den 6. november 2020 fra Dansk Veterinærkonsortium om, at der formentlig ikke efter 6 måneder var risiko for smitte ved mink. Det fremgår ikke af det modtagne materiale, om Fødevarestyrelsen har viderebragt den information til Miljøstyrelsen i forbindelse med risikovurderingen. Ligeledes kan vi konstatere, at der heller i det modtagne materiale er oplysninger om, hvorvidt Miljøstyrelsen har overvejet eller indhentet information fra Fødevarestyrelsen om, hvorvidt nedgravningen var permanent eller midlertidig.

Det fremgår af svaret på spørgsmål 420 fra Miljø og Fødevarerudvalget til Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri afgivet den 17. december 2020, at nedgravningen af Fødevarestyrelsen var påtænkt at være permanent. Det blev oplyst af ministeren, at Fødevarestyrelsen havde oplyst, at nedgravningen skete med henblik på bortskaffelse. Gennemførelsesforordningens artikel 15, bilag VI, kapitel III, afsnit 1, anvender også begrebet "bortskaffelse" i sammenhæng med muligheden for at nedgrave på stedet. Efter gennemførelsesforordningen anses nedgravning således som en slutbehandling og ikke en opbevaringsmulighed, således som der også findes bestemmelser om i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen.

I lyset af dels at gennemførelsesforordningen anvender begrebet bortskaffelse, og dels ministerens svar på spørgsmål 420 af 17. december 2020 er det vores vurdering, at det ikke kan anses som kritisabelt at Miljøstyrelsen i forbindelse med risikovurderingen primo november undlod at undersøge eller overveje, om nedgravningen af de aflivede mink var permanent.

Samlet er Naturstyrelsens arealudpegning og Miljøstyrelsens screening og risikovurdering af de udpegede arealer efter vores vurdering rimelig dels set i lyset af gældende miljødirektiver, således som de er implementeret i dansk ret, dels set i lyset af gennemførelsesforordningen, hvorefter der i den særlige situation, hvor aflivede dyr nedgraves, skal tages hensyn til både miljø og natur samt dyr og menneskers sundhed. Naturstyrelsens arealudpegning og Miljøstyrelsens screening og risikovurdering er ikke i strid med gældende regler.

10.5. Kommunernes involvering og udeladelse af lokalplan

Beredskabsplanen for Veterinære Sygdomme angiver i kapitel 10, jf. Afsnit II, punkt 3.4.2, at Fødevarestyrelsen skal indgå en aftale med kommunerne forud for at nedgravning af aflivede dyr i særlige situationer med bekæmpelse af sygdomme.

Hverken biproduktforordningen eller gennemførelsesforordningen indeholder krav om, at der skal indgås en forudgående aftale med kommunen forud for nedgravning. Ifølge biprodukt-

forordningen er det alene Fødevarestyrelsen, der skal give tilladelse til nedgravning, jf. § 17 i delegationsbekendtgørelsen på fødevareområdet.

Fødevarestyrelsen indgik ikke aftale med kommunerne forud for nedgravningen, hvilket Fødevarestyrelsen også selv erkendte var i strid med egen beredskabsplan for veterinære sygdomme, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 10.5. Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen havde dog en dialog med kommunerne i forbindelse med arealudpegningen, miljøscreeningen og risikovurderingen. Ligesom Miljøstyrelsen den 9. november 2020 spurgte Holstebro Kommune og Viborg Kommuner, om kommunerne skulle varetage myndighedsbehandlingen i forbindelse med nedgravning af aflivede mink. Det afviste begge kommuner.

Samlet er det vores vurdering, at det ikke var i strid med nogen regler fastsat i lov og bekendtgørelse, at Fødevarestyrelsen undlod at indgå aftale med Holstebro Kommune og Viborg Kommune forud for nedgravning af aflivede smittede og formodede smittede mink. Fødevarestyrelsen overtrådte alene bestemmelsen under kapitel 10 i sin egen beredskabsplan for veterinær sygdomme. Ifølge Beredskabsplan for Veterinær sygdomme kræver nedgravning af aflivede dyr forudgående aftale med kommunerne.

Der blev ikke udarbejdet lokalplan i forbindelse med etablering af nedgravningsområderne. I forbindelse med screening af de forskellige nedgravningsområder spørger Miljøstyrelsen medarbejder den 9. november 2020 Holstebro Kommune om nedgravning er lokalpligtigt. Holstebro Kommunes medarbejder afviser at lokalplan er nødvendig, men tager dog forbehold for hans chef eventuelle bemærkninger herom.

Efter vores vurdering er der ikke krav om lokalplan i forbindelse med nedgravning af aflivede smittede og formodet smittede mink efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e. Bestemmelserne i planloven om lokalplanpligt er national lovgivning, der ikke er baseret på implementering af et miljødirektiv. Biproduktforordningen har forrang for nationale regler, hvorfor nationale regler om lokalplaner ikke skal iagttages, når der foreligger en særlige situation med udbredt epizooti og overskredet bortskaffelseskapacitet efter biproduktforordningens artikel

19, stk. 1. litra e. I en sådan situation er det muligt at nedgrave aflivede smittet dyr uden en forudgående lokalplan.

11. **Beskrivelse af konkrete sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige vurderinger og undersøgelser inden nedgravning**

Beskrivelse af de gennemførte sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige vurderinger og undersøgelser inden nedgravning kan opdeles i følgende emner:

- Statens Serums Instituts vurderinger
- Dansk Veterinærkonsortiums vurderinger
- Fødevarestyrelsens SOP for nedgravningerne

11.1. Statens Serums Instituts vurderinger inden 4. november 2020

Fødevarestyrelsens beslutningsnotat til møde i regeringens COVID-19-udvalg fredag den 2. oktober 2020 indeholdt en risikovurdering blandt andet vedrørende smitterisiko for ansatte på minkfarme. Risikovurderingen i forhold til ansatte var baseret på et notat fra Sundhedsstyrelsen fra 25. september 2020, der henviste til en vurdering fra Statens Serum Institut. Statens Serum Institut havde vurderet, at smitterisikoen for personer, som arbejdede på en minkfarm, var betragtelig højere end for baggrundsbefolkningen. Statens Serum Institut konkluderede, at pasning af mink i Nordjylland "aktuelt" var et af de mest risikofyldte jobs i forhold til smitterisiko for ny COVID-19. Videre oplyste Fødevarestyrelsen i beslutningsnotatet, at der var udbredt praksis i minkbranchen for dobbeltjob.

Statens Serum Institut udsendte den 3. november 2020 en risikovurdering i forhold til human sundhed, hvis minkavlere efter aflivning af smittede dyr eller pelsning i 2020-sæsonen fortsatte minkproduktionen ind i 2021 som normalt.

Statens Serum instituts vurdering var udarbejdet til Sundhedsministeren efter anmodning fra Miljø- og Fødevareministeriet. Risikovurderingen forholdt sig alene til risikoen for sundheden, men indeholdt ikke løsningsforslag.

Statens Serum Institut konkluderede den 3. november 2020 følgende:

Per 2. november 2020 er der konstateret SARS-CoV-2 smitte på 191 minkfarme. Denne udvikling er sket til trods for en intensiv indsats fra myndighedernes side mhp. at begrænse smitten. Samtidig ses smitte med nye typer SARS-CoV-2 virus, der tilpasser sig mink (minkvarianter) i lokalbefolkningen, og der er en stærk geografisk og tidsmæssig sammenhæng mellem antal positive minkfarme og smitteforekomst blandt mennesker. Mink med SARS-CoV-2 udgør et stort reservoir af virus, der er en stor erhvervsrisiko forbundet med minkavl i smittede områder, og det er ikke lykkedes at begrænse yderligere spredning til det omgivende samfund. På grund af de ændringer, der optræder i spike proteinet i flere af minkvarianterne af virus, er der risiko for at vacciner, der er rettet imod spike proteinet ikke vil give optimal beskyttelse imod de nye virus, der opstår i mink, og immuniteten fra overstået COVID-19 infektion kan give mindre beskyttelse mod de nye virusvarianter.

Hvis minkproduktionen fortsættes i Danmark, således at der i 2021 genetableres en stor population af mink, vurderes det for overvejende sandsynligt, at denne population vil være modtagelige for smitte. Derudover forventes der stadig at være SARS-CoV-2 i omløb blandt mennesker og ingen betydende immunitet i befolkningen før størstedelen af befolkningen er vaccineret. Dermed er der en betydelig risiko for gentagelse af smittespredning blandt mink og mennesker, som er set i Vestdanmark i 2020. Dette vurderes at indebære en stor risiko for folkesundheden, både ved at medføre større sygdomsbyrde

blandt mennesker, og ved at et stort virus-reservoir i mink øger risikoen for, at der igen opstår nye virusmutationer, som vacciner ikke giver optimal beskyttelse imod. Samlet set kan den flokimmunitet, der opnås ved vaccination eller overstået infektion, risikere at blive svækket eller udeblive. Det må samtidigt forventes at betyde en væsentlig forringelse af vores muligheder for at bevare epidemikontrol i Danmark, hvilket kan medføre, at man må indføre yderligere restriktioner og begrænsninger på samfundslivet mv.

Konklusion: En fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner.

Den 4. november 2020 blev det ved pressemeddelelse oplyst, at alle danske mink skulle aflives, og det blev oplyst, at der ville være tempo bonus ved aflivning inden for 10 dage.

11.2. Dansk Veterinær Konsortiums vurdering af 6. november 2020

Fødevarestyrelsen anmodede den 6. november 2020, kl. 10.50, Dansk Veterinær Konsortium, der består af Statens Serum Institut og Københavns Universitet, om en vurdering af smitterisikoen forbundet med nedgravningen af mink fra COVID-19-smittede og -mistænkte besætninger. Herunder blev der ønsket en vurdering af risikoen for spredning af COVID-19 fra mink fra mistænkte og smittede besætninger til mennesker og dyr, der færdedes oven på de færdigetablerede grave. Endvidere ønskede Fødevarestyrelsen en vurdering af tidsfaktoren for virusoverlevelse i de nedgravede mink.

Fødevarestyrelsens henvendelse var vedlagt et produktark fra Faxe Kalk af 6. november 2020 om Desinfektion af Kadaver ved nedgravning. I produktarket blev det oplyst, at brændt kalk blev anvendt hyppigt ved smitteudbud og medførte, at kadaveret var nedbrudt efter 6 måneder.

Dansk Veterinær Konsortiums svar forelå samme dag i første udgave kl. 13.46 og endelig udgave kl. 15.00.

Dansk Veterinær Konsortium konkluderede den 6. november 2020 følgende:

For the sake of consistency, it is recommended to use the same system to bury all culled mink, whether they are from farms with known SARS-CoV-2 infection or not. No doubt, there are some farms where the infection has not yet been detected but is present.

Once the mink are killed, the risk of spread of the infection from them is low unless there is direct contact with the dead animals, since there is little opportunity for the production of airborne virus.

In the burial sites, it is strongly recommended to use treatments that will inactivate the virus (i.e. use of calcium oxide (kalk) to give high pH). It is known that coronaviruses are readily inactivated at pH >12 (Darnell et al, 2004).

The survival of the virus in the environment, without chemical treatment, under cool conditions (as in winter) can be prolonged (as described in a previous reply (Risikovurdering vedrørende overlevelse af SARS-CoV-2 i kalket husdyrgødning fra minkbesætninger, der er testet positive for SARS-CoV-2, FVST journal number 2020-14-81-01761). It has been shown that transmissible gastroenteritis virus (TGEV) (another coronavirus) is not fully inactivated within 8 weeks at 5°C in slurry (see attached Table from Bøtner, 1990).

Using the burial methodology using calcium oxide (kalk) as planned for use with foot-and-mouth disease virus, avian influenza virus and African swine fever virus is

recommended (see Desinfektion af kadavere ved nedgravning). This indicates that after 6 months the material is safe.

11.3. Fødevarestyrelsens SOP for nedgravningen inden nedgravning påbegyndes

Den 5. november 2020 udarbejdede Fødevarestyrelsen en SOP for nedgravning af aflivede mink, som ikke var mistænkte eller konstateret smittede. Denne beskrev fremgangsmåden for udførelse af nedgravning og afdækning af aflivede mink.

Det blev angivet om fremgangsmåden, at der skulle udføres prøvegravninger med rendegraver på det udpegede område, idet jorden inden for bare 50 m kunne variere betydelig med hensyn til grundvandsstand og andre forhold. Renden skulle være ca. 3 m bred og have en dybde på 2,5 m.

Videre blev det i Fødevarestyrelsens SOP oplyst, at når der blev placeret dyr i renderne, skulle dette ske i et lag på 1 m, og der skulle dækkes til med minimum 1,3 m jord.

SOP'en angav også en foreslået placering af opgravet jord af hensyn til videre arbejde og sikring mod risiko for sammenstyrning.

For så vidt angår værnemidler og efterfølgende rengøring var det under bemærkninger anført, at der ikke var krav om særskilt sikkerhedsudstyr under arbejdet, og at de almindelige forholdsregler for COVID-19 skulle iagttages.

Den 6. november 2020 blev der udsendt en ny SOP for nedgravning af aflivede mink, i anledning af at det blev besluttet, at der skulle ske nedgravning af såvel smittede som ikke smittede mink med deraf følgende behov for nye retningslinjer.

Vi kan konstatere, at det ved mødereferat af 6 november 2020 fra NOST-stabsmøde den 6 november 2020, kl.10.40, er oplyst, at DAKA var under stor belastning, og at der arbejdedes på en løsning for at aflaste deres byrde. Dette ville blive løst ved, at Forsvaret var i gang med at grave huller til nedgravning af ikke-smittede mink.

Vi kan også konstatere, at Mogens Jensen, daværende minister for fødevarer, fiskeri og ligestilling samt minister for nordisk samarbejde, den 6. november 2020 sendte en e-mail til departementschefen Henrik Studsgaard. Mogens Jensen oplyste, at han af en viceborgmester i en kommune var blevet gjort opmærksom på, at der var fiflet med coronaprøver med mink på en række farme, sådant at der var sendt prøver fra nedfrosne mink og ikke den levende besætning. Minister Mogens Jensen beder Henrik Studsgaard, departementschef om at iværksætte de nødvendige foranstaltninger til at håndtere sagen hurtigst muligt.

Den 6. november 2020, kl. 18.04, skrev en major, som var sagsbehandler i Operationsstabens Planlægningsafdeling (Nord), ud internt i NOST, at Fødevestyrelsen nu havde besluttet, at smittede og ikke-smittede dyr blev sammenblandet i forbindelse med nedgravningen, og at der skulle kalkes ved nedgravning.

Fødevestyrelsen har besluttet, at smittede og ikke-smittede dyr sammenblandes i forbindelse med nedgravning. Det betyder, at de etablerede områder [huller] skal dækkes med brændt kalk forud for, at minkene placeres i hullerne, herunder at der kalkes forud for dækning af hullerne. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse er varslet om dette telefonisk.

Den pr. 6. november 2020 reviderede SOP indeholdt samme beskrivelse af arbejdet med gravning, men det var nu angivet, at bunden af de gravede huller skulle være over grundvandspejlet, og at der ved høj grundvandsstand eller andre forhold ved jordens beskaffenhed kunne ske tilpasning af renderne til forholdene, så minkene blev lagt i et tyndere lag og dækket med mindst 1,3 m jord. Der blev yderligere givet instrukser for dækning af bunden på graven med kalk og inden nedkastning af mink heri og foreskrevet, at dyrene skulle vandes, men ikke stå i vand. Det blev angivet, at der herefter skulle ske yderligere nedkastning af kalk over dyrene med angivelse af forhold mellem vægt af dyr og vægt af yderligere kalk og angivelse af, at det blev forventet, at der ville være tale om et kalklag på ca. 10-15 cm. Der blev desuden angivet anbefalinger for så vidt angår beskaffenheden af den jord, der skulle ske tildækning

med. Der blev også givet anvisninger for de afsluttende arbejder, herunder at den tildækkede rende ikke måtte være højere i niveau end den omgivende jord, og at der skulle kalkes på området.

SOP'en anviste også brug af relevante værnemidler i forhold til de angivne risikofaktorer og brugsanvisninger vedrørende den kalk, som skulle anvendes, og behov for rengøring og desinfektion af transportmidler og udstyr.

Den 7. november 2020, kl. 16.25, sendte FVST en berigtigelse til denne SOP ud til Politiet med følgende ordlyd

“MEGET VIGTIGT – MEGET VIGTIGT

Der må ikke hældes vand på de nedgravede mink. Det er meget farlig

Jeg har fået kontraordre fra kalkfirmaet.

Vanding skal slettes i SOP'en”

Fødevarestyrelsen udsendte herefter kl. 18.34 ny SOP til samme mailadresse.

Vi har lagt til grund, at rettelsen af 7. november 2020 til SOP af 6. november 2020 nåede ud til Forsvarets Ejendomsstyrelsen, inden der blev tilført mink til de gravede render.

12. **Juridisk vurdering af, om der gennemført tilstrækkelige sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige vurderinger inden nedgravningen**

Den juridiske vurdering af, om der er gennemført tilstrækkelige sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige vurderinger inden nedgravningen, er gennemført ved at vurdere følgende tre emner:

- Placering af nedgravningsområderne i forhold til transport fra områderne med smittede og formodet smittet mink

- Veterinær og sundhedsmæssige undersøgelser inden nedgravningen og fastsættelse af forskrifter for nedgravningen, der varetager hensynet til dyr og menneskers sundhed
- Tilførsel af såvel smittet som usmittet mink til gravene

12.1. Placering af nedgravningsområderne

Når aflivede dyr efter gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 1, nedgraves på et andet sted end produktionsstedet, skal stedet ligge *“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.”*

På nedenstående kort over Jylland er nedgravningsområderne placeret i forhold til de zoner, der er etableret i henhold til bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr (kortet er en kopi fra bilag 2 til den seneste bekendtgørelse inden 4. november 2020).



De to gule prikker anviser nedgravningsstederne i henholdsvis Holstebro og Karup. De røde cirkler med prik indikerer smittede minkbesætninger og en omkreds på 7,8 km fra den smittede besætning.

Som det fremgår, er nedgravningsområderne placeret tæt på de zoner, som i Vestjylland og Midtjylland er fastlagt ved bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr. Placeringen tæt på de udlagte zoner minimerer transportafstanden. Derimod er der ikke udlagt nedgravningsområder i Nordjylland, som også har mange og tætte zoner i henhold til bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr. Som følge af grundvandsforholdene i Nordjylland var det imidlertid ikke muligt at udpege et areal i Nordjylland, jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 9.3. Hertil kommer, at spredningen af COVID-19 var startet i Nordjylland, og

en del af de mink, der var smittet og formodet smittet med COVID-19, allerede var aflivet og bortskaffet inden beslutning om nedgravning blev truffet.

Bestemmelsen i gennemførelsesforordningens artikel 15. stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 3, fastslår, at der ved nedgravning skal ske en afvejning mellem både miljøinteresser og hensyn til dyr og menneskers sundhed. Ved afvejning mellem transportafstanden og risikoen for grundvandet i Nordjylland har miljøet vejet tungere end transportafstanden til nedgravningsområdet.

Samlet er det vores vurdering, at placeringen af nedgravningsområderne i forhold de zoner, hvor der var smittede og formodede smittede mink, sikrede korte transportafstande og dermed mulighed for styre risikoen for menneskers sundhed og miljøet. Det forhold, at der ikke var placeret et nedgravningsområde i Nordjylland, ændrer ikke på vores vurdering. Det var berettiget at tillægge beskyttelsen af det terrænnære og sårbare grundvandsmagasin i Nordjylland større vægt end transportafstanden. Hertil kom, at på nedgravningstidspunktet var en stor del af de aflivede smittede og formodede smittede mink i Nordjylland allerede bortskaffet hos DAKA.

12.2. Varetagelse af hensynet til dyr og menneskers sundhed

Når aflivede dyr efter gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, stk. 1, nedgraves på et andet sted end produktionsstedet, skal nedgravningen ifølge stk. 3 foregå *“uden at menneskers sundhed derved bringes i fare”*. Endvidere skal nedgravningen foregå, således at kødædende eller altædende dyr ikke kan få adgang til de aflivede dyr.

Biproduktforordningen indeholder ingen nærmere regulering af, hvordan det sikres, at menneskers sundhed ikke bringes i fare i forbindelse med nedgravningen. Der er dermed overladt et betydeligt skøn til dem, der har ansvaret for nedgravningen.

Fødevarestyrelsen anmodede den 6. november 2020, kl. 10.50, Dansk Veterinær Konsortium om en vurdering af smitterisikoen forbundet med nedgravning af mink fra COVID-19-smittede og mistænkte besætninger, samt af risikoen for

spredning af COVID-19 fra mink fra mistænkte og smittede besætninger til mennesker og dyr, der færdedes oven på de færdigetablerede grave. Endvidere ønskede Fødevarestyrelsen en vurdering af tidsfaktoren for virusoverlevelse i de nedgravede mink. Dansk Veterinær Konsortiums svar forelå samme dag kl. 15.00.

Dansk Veterinær Konsortium anbefalede brug af kalk ved nedgravningen, idet kalken vil bidrage til at deaktivere virussen, idet virussen ifølge Dansk Veterinær Konsortium dør, når ph værdien er over 12. Dansk Veterinær Konsortium anbefalede også, at der skulle anvendes samme metode til nedgravning af såvel de mink, som registreret smittede, som de mink, der ikke var registreret smittede. Dansk Veterinær Konsortium skønnede, at der var nogle minkfarme, som var smittet, men hvor smitten endnu ikke var registreret. Dansk Veterinærkonsortium anbefalede også, at der blev anvendt kalk til at gøre virussen inaktiv.

Dansk Veterinær Konsortium skønnede, at der ikke ville være luftbåren smitte fra de aflivede smittede mink. Der var ifølge Dansk Veterinær Konsortium kun risiko for smitte ved direkte kontakt. Endelig skønnede Dansk Veterinær Konsortium, at virussen ville være inaktiv efter 6 måneder, hvis der blev anvendt kalk.

Fødevarestyrelsen ændrede umiddelbart i forlængelse af Dansk Veterinær Konsortiums vurdering SOP for nedgravning af aflivede mink den 6. november 2020. Konkret var der krav om brug af kalk. Endvidere blev der stillet krav om brug af værnemidler, som om alle mink var smittet. Kravet om værnemidler hang også sammen med oplysning om, at Fødevarestyrelsen den 6. november 2020 som følge af kapacitetsproblemer hos DAKA oplyste, at der ville ske tilførsel af også smittede mink til gravene.

Inden for rammerne af det skøn, der er i gennemførelsesforordningen i forhold til varetagelse af hensynet til dyr og menneskers sundhed, er vores samlede vurdering, at der blev gennemført tilstrækkelige sundhedsmæssige og veterinær-sundhedsmæssige vurderinger inden nedgravningen. Fødevarestyrelsen havde indhentet Dansk Veterinær Konsortiums

vurdering den 6. november 2020 og dermed inden nedgravning. Dansk Veterinær Konsortiums vurdering inkluderede såvel smitterisiko ved nedgravning samt risiko for spredning til mennesker og dyr, der færdedes på området efter nedgravningen. Fødevarestyrelsen anvendte Dansk Veterinær Konsortiums anbefaling ved udarbejdelsen af revideret SOP for nedgravningen den 6. november 2020. Den reviderede SOP foreskrev anvendelsen af kalk og værnemidler i forbindelse med nedgravningen. I tillæg hertil havde Fødevarestyrelsen ved SOP'en sikret, at de aflivede mink blev begravet så dybt, at kødædende eller altædende dyr ikke kunne få adgang til dem.

12.3. Nedgravningen af såvel smittede og usmittede mink

I forbindelse med nedgravningen af aflivede mink kunne der ifølge Fødevarestyrelses SOP placeres såvel smittede mink som mink, der ikke var smittet, i renderne.

Biproduktforordningen indeholder ingen bestemmelser om, at alene konstateret smittede dyr kan bortskaffes ved nedgravningen. Afgørende efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, er alene, at betingelserne om udbredt epizooti og overskreden bortskaffelseskapacitet samt den kompetente myndigheds tilladelse er opfyldt. Heller ikke gennemførelsesforordningens artikel 15 med tilhørende bilag indeholder noget krav om, at de aflivede dyr, der bortskaffes ved nedgravning, skal være konstateret smittet.

Affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, der undtager aflivede dyr i forbindelse med epizooti fra dets anvendelsesområde indeholder heller ikke nogen begrænsning af, at alene dyr, der konstateret smittet, er undtaget.

Samlet er det derfor vores vurdering, at det ikke var i strid med reglerne for bortskaffelse ved nedgravning, at såvel mink, der var konstateret smittet, som mink der ikke var konstateret smittet, blev bortskaffet ved nedgravning i hullerne i Karup og Holstebro.

13. Beskrivelse af nedgravningen

Beskrivelse af de nedgravningen af de aflivede mink kan opdeles i følgende emner:

- Endelig beslutning om nedgravning af aflivede mink
- Bygherre på render til nedgravning af aflivede mink
- Forsvarets Ejendomsstyrelses bistand til Fødevarerstyrelsen
- Påbegyndelse af nedgravning af aflivede mink

13.1. Beslutning om nedgravning af aflivede mink

Det fremgår ikke af tilføjelsen til Statusnotat af 3. november 2020, at der den 4. november 2020 udtrykkeligt blev truffet en endelig beslutning om nedgravning af minkene, eller hvem der i givet fald tog beslutningen om, at der skulle foretages nedgravning.

I et Nationalt Strategisk Overblik (NSO) af 5. november 2020, kl. 13.15, vedrørende møde i NOST den 4. november 2020 (overblik nr. 4) anføres bl.a. følgende:

Seneste udvikling

Der er truffet politisk beslutning om, at alle mink i Danmark skal aflives. Dette bliver meldt ud på et pressemøde d.d. kl. 16. Det er samtidig besluttet, at det samlede operationsansvar fremadrettet varetages af NOST. Dette sker under hensyntagen til omfanget af den operation, som nu sættes i værk.

Af en korrespondance den 4. december 2020 mellem Rigspolitiet og Tejs Binderup, afdelingschef Fødevarer, Fiskeri og Internationale forhold, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i forbindelse med forberedelsen af besvarelsen af spørgsmål fra pressen kan vi konstatere, at der ikke er enighed mellem Tejs Binderup og Justitsministeriet/Rigspolitiet om, hvem der traf beslutningen om, at der til opfyldelse af bortskaffelsesbehovet skulle ske nedgravning.

Tejs Binderup foreslog i den forbindelse, at der i forhold til et spørgsmål om, hvem der traf beslutningen om at grave huller, skulle svares, at:

Beslutningen blev truffet i Rigspolitiets Nationale operative stab (NOST), som styrede og koordinerede den myndighedsfælles indsats. Ud over Rigspolitiet og Fødevarestyrelsen deltog blandt andet Forsvarskommandoen og Miljøstyrelsen i NOST-planlægningen af bortskaffelse af døde mink.

Såvel Justitsministeriet som Forsvarsministeriet tog afstand fra den foreslåede formulering, idet Justitsministeriet fremhævede, at NOST ikke var en selvstændig myndighed, og at sektoransvarsprincippet medførte, at den myndighed, der havde ansvaret for en opgave til daglig, bevarede ansvaret for opgaven under en større ulykke eller katastrofe.

Tejs Binderup fastholdt i en mail af 7. december 2020 til Justitsministeriet og Forsvarsministeriet, at det ikke var Fødevarestyrelsen, der traf beslutningen om at foretage nedgravning, idet han skrev følgende:

Vi står gerne på mål for, at vi har haft medarbejdere siddende i NOST'en, som har bidraget med viden og givet indspil til, hvad der kan lade sig gøre. Og vi står gerne på mål for, at det veterinærfagligt gier mening at grave dyrene ned. Og vi er også med på, at FVST har været med til at træffe denne beslutning. Med eet er altså et fælles arbejde, under ledelse af Rigspolitiet, som er kommet frem til, at nedgravning var det bedste af de alternativer, som blev afsøgt, herunder frysehuse, gylletanke og opbevaring på skibe. Det ændrer ikke på, at FVST fra den 6. november blev sat fra bestillingen, da de var der at Rigspolitiet (og forsvaret) for alvor var klar til at "rykken igennem

Denne efterfølgende uenighed om, hvem der tog beslutningen om at foretage bortskaffelse ved nedgravning, har vi søgt at afklare ved en gennemgang af forløb og korrespondancer vedrørende igangsætningen af gravearbejdet:

Den 4. november 2020 skrev souschef i Fødevarestyrelsen følgende til NOST og Miljøstyrelsen:

Fødevarestyrelsen skal hermed bede NOST om at tage kontakt til alle kommuner og anmode om, at der udpeges arealer, der egner sig til nedgravning af døde dyr.

Kommunerne er ansvarlige miljømyndigheder og bedes vurdere arealernes egnethed i forhold til adgang for tung trafik og miljøforhold.

Det er endnu ikke afklaret, om muligheden skal bringes i brug, men med forventningen om hurtigere aflivning af alle mink i Danmark vil der kunne opstå et behov for at deponere kadavere, såfremt en tilstrækkelig destruktionskapacitet ikke kan tilvejebringes i Danmark.

Har kommunerne behov for bistand til vurdering af opgaven, kan henvendelse rettes til Charlotte Moosdorf

I en mail af 23. november 2020 er der om baggrunden for denne henvendelse anført følgende:

Det fremgår af kapitel 10 (s. 56) i Fødevarestyrelsens veterinære beredskabsplan at veterinærenhederne skal kontakte kommunerne om forhold vedrørende nedgravning af dyr.

Mailen er skrevet til Nikolaj Veje, direktør i Fødevarestyrelsen.

I mailen fra den 23. november 2020 er i øvrigt anført følgende om hændelser den 4. november 2020:

Da Covid-19 i mink omfatter mange kommuner, vil FVST skrive til NOST'en og bede dem om at kontakte kommunerne.

X fra FVST Center for Dyresundhed udarbejder et udkast til mailen til NOST'en, men vil have det kvalitetssikret af MST. Derfor ringer Y fra FVST, Center for Dyresundhed til Charlotte Moosdorf (MST) for at afklare om mailen kan sendes til hende, hvilket hun bekræfter.

Onsdag d. 4. november kl. 18:02 sendte X fra FVST, center for Dyresundhed efter aftale med Charlotte Moosdorf (MST) vedhæftede udkast til mail til NOST'en til kommentering. Denne mail vedrører at NOST'en skal tages kontakt til kommunerne vedr. arealer der egner sig til nedgravning, og vurdering af miljøforhold mv. (Vi er ikke bekendt med om X har fået svar på denne mail.)

I forlængelse heraf ringer Christian Hauschildt (MST) samme aften til Y fra FVST, Center for Dyresundhed og oplyser at "MST vil udpege statslige arealer, så det er ikke nødvendigt at involvere kommunerne

Den 4. november 2020 skrev kontorchef i Miljøstyrelsen Per Schriver i øvrigt til Lars Hindkjær:

Jeg kan forstå at NST får opgaven. Det er godt.

Du kunne måske sende vores liste over områder vi mener der skal undgås til Peter Ilsøe.

Følgende områder, der er tilgængelige som GIS temaer på Danmarks Arealinformation (DAI) hos Danmarks Miljøportal (DMP) skal undgås

Mailen blev af Lars Hindkjær sendt videre samme dag kl. 20.37 til Peter Ilsøe, direktør i Naturstyrelsen, Anne-Marie Vægter

Rasmussen, Vicedirektør for Center For Rig Natur i Miljøstyrelsen og til afdelingschef Tejs Binderup i Miljø- og Fødevareministeriet.

Internt i Naturstyrelsen var der en korrespondance om yderligere kriterier for udpegning af områder til brug for nedgravning af aflivede mink mellem kl. 20.44 og kl. 21.47.

Lars Hindkjær havde på dette tidspunkt modtaget en mail fra Nikolaj Veje afsendt den 4. november 2020, kl. 20.22, med følgende indhold:

Vi går efter fem huller af ca. 7.000 m2 pr styk. Vi skal i ca. 2½ meters dybde. Vi kommer til at grave hullerne løbende ud efter behov.

Vi foreslår fem huller i alt, fire i Jylland og et på Sjælland, hvis det er muligt ideelt set i følgende områder:

Nordjylland, centralt i Vendsyssel, ikke for langt for motorvej Vest for Hobro

Tæt på Holstebro, øst for Holstebro, tæt på vej til Viborg

Esbjerg, i retning mod Grindsted

Sjælland, gerne tæt på Korsør

Størrelsen på arealerne i Jylland kan godt variere mellem de enkelte steder, og kan evt fordeles på fem i stedet for fire steder, hvis det er nemmere.

Sig til hvis behov for yderligere info.

Mailen blev sendt videre til Peter Ilsøe, Per Schriver, Anne-Marie Vægter Rasmussen og Tejs Binderup kl. 20.35 med følgende besked:

Hermed som nævnt "opdraget" med udgangspunkt i placering på statslige arealer.

Det vil være fint med en foreløbig tilkendegivelse i morgen ved 11-tiden.

Fredag den 6. november 2020 havde en medarbejder i Fødevarestyrelsen, Center for Dyresundhed, telefonisk fået oplyst af Per Schriver, at sagsgangen var, at Naturstyrelsen udpegede områderne, og at Miljøstyrelsen varetog miljøvurdering af de udpegede områder.

Det kan på baggrund af ovenstående og uanset den konstaterede efterfølgende uenighed om, hvem der traf beslutningen om at anvende nedgravning til bortskaffelse, lægges til grund, at Fødevarestyrelsen i overensstemmelse med hjemlen i den udstedte bekendtgørelse de facto stod for at træffe afgørelsen om bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning.

13.2. Bygherre på huller til nedgravning af aflivede mink

Et andet spørgsmål end spørgsmålet om, hvem der traf beslutningen om at bortskaffe de aflivede mink ved nedgravning, er spørgsmålet om, hvem der retligt set var bygherre på de huller, der blev etableret til nedgravning af de aflivede mink.

Som beskrevet ovenfor, var det Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen, der den 4. november kl. 20.22 sendte en mail til Lars Hindkjær, Miljøstyrelsen, hvor han bad om at få 5 huller af 7.000 m² pr. stk.

I Miljøstyrelsens bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven, der blev udstedt den 6. november 2020, er det oplyst, at det er "myndighederne" der får tilladelsen. I bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter dyreholdsloven er det oplyst, at nedgravning skal foretages efter Fødevarestyrelsens anvisninger.

Den 16. november 2020 bad Karin Breck, kontorchef, Fødevarestyrelsen i en mail til en række medarbejdere i Fødevarestyrelsen om et kort notat om huller til nedgravning af mink. I mailen berørtes spørgsmålet om, hvem der er var bygherre på hullerne.

Til brug for ministeren i morgen bedes I udarbejde et KORT notat om huller til nedgravning af mink.

Det skal køre som "sag af egen drift"

Udgangspunktet er at FVST formelt set er bygherre – dette skal dog afklares.

Tilsvarende skrev Nikolaj Veje i indstilling om Miljøvurdering af huller til nedgravning den 17. november 2020, at det var bygherre, der efter miljøvurderingsloven skulle fremlægge en miljøkonsekvensrapport. Som følge af at Fødestyrelsen søgte om bevilling til at foretage en miljøvurdering, så Fødevarestyrelsen således sig selv som bygherre.

Spørgsmålet om bygherrerollen indgik også i forbindelse med Fødevarestyrelsens drøftelser med Beredskabsstyrelsen om afslutning af minknedgravningen. I Fødevarestyrelsens kommunikation med Beredskabsstyrelsen blev det angivet, at Fødevarestyrelsen var bygherre. En souschef fra Fødevarestyrelsen, Center for Dyresundhed skrev den 11. december 2020 følgende til Beredskabsstyrelsen:

Befalingsvejen er, at Fødevarestyrelsen er bygherre. FVST har indgået aftale med BRS omkring opgaveløsningen som under sig af kommandovejen har Ingeniørregimentet.

På baggrund af det foreliggende materiale må Fødevarestyrelsen retlig set anses som bygherre på de huller, der blev etableret til nedgravningen af aflivede mink.

13.3. Forsvarets Ejendomsstyrelses bistand til Fødevarestyrelsen

Den 6. november 2020 udarbejdede Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse en instruktion om nedgravning af mink. Det fremgik i instruktionen, at opgaven skulle løses af Fødevarestyrelsen med støtte fra de øvrige styrelser i staten. Det blev beskrevet, at Ejendomsstyrelsen skulle støtte Fødevarestyrelsens opgaveløsning ved udgravning af to områder på Forsvarsministeriets arealer, hvor aflivede mink fra besætninger, som ikke var smittet med COVID-19, kunne deponeres. Alle

gravearbejder skulle påbegyndes den 6. november 2020 efter bemyndigelse fra Forsvarsministeriet.

I opgavebeskrivelsen skulle Ejendomsstyrelsen:

Ejendomsstyrelsen skal:

- *Udpege nøjagtig placering samt markere udgravningssteder i Holstebro og Karup.*
- *Instruerer maskinførere om gavearbejdets udførelse i henhold til bilag til denne instruks.*
- *Påbegynde udgravningsarbejde fra den 6. november 2020. Der graves kontinuerligt indtil opgaven er udført.*
- *I takt med ankomst og aflæsning af aflivede mink, skal der foretages tildækning indtil afslutning.*

For at udføre instruktionen skulle Forsvarets Ejendomsstyrelse:

Der er Ejendomsstyrelsen plan at:

- *Forestå udpegning og afmærkning af områder i Holstebro og Karup.*
- *Kontakte Vejdirektoratet for at modtage kontaktpunkt og tidspunkt for levering af maskinstøtte.*
- *Meddele ISS opgave og kontaktpunkter for maskinstøtte i Holstebro, Karup og Store Vildmose.*
- *Modtage maskinstøtte i Holstebro og Karup samt påvise opgaven og gennemgå instruktion med maskinførere.*
- *Udlægge køreplader og eventuelt andet materiel, som kan lette aflæsning af aflivede mink i udgravningen*
- *Føre tilsyn med arbejdets udførelse i Holstebro og Karup.*

Forsvarets ejendomsstyrelsen modtog Forsvarsministeriets bemyndigelse til at støtte Fødevarestyrelsen med gravearbejdet den 6. november 2020, kl. 13.14.

Bemyndigelsen indeholdt følgende:

- Forsvarsministeriet bemyndigede Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES) til at støtte Fødevarestyrelsen med gravearbejde relateret til coronavirus/COVID-19.
- FES bemyndigedes til at træffe afgørelse om placering af deponeringssteder på Forsvarsministeriets arealer.
- FES bemyndigedes til at udføre gravearbejder støttet af Forsvaret og/eller civile leverandører.
- Forsvarsministeriet lagde til grund for bemyndigelsen, at Miljøstyrelsen oplyste, at der blev udstedt en bekendtgørelse, som omhandlede suspendering af krav om dispensation fra regler for nedgravning af mink.
- Miljøstyrelsen oplyste, at der blev udsendt en bekendtgørelse den 6. november 2020, som fjernede kravet om miljøtilladelse ved nedgravning af mink.

13.4. Påbegyndelse af nedgravning af aflivede mink

I forbindelse med forberedelse til samråd den 27. november 2020 og udarbejdelse af tidslinje for beslutning om nedgravning af mink blev spørgsmålet om tidspunktet for påbegyndelse af nedgravningen af mink drøftet mellem Miljøstyrelsen og Fødevarestyrelsen.

Det blev ved e-mail af 24. november 2020 fra Annette Samuelsen kontorchef i Miljøstyrelsen konstateret, at nedgravningen af mink blev påbegyndt den 7. november 2020 om aften i Karup og den 8. november 2020 i Holstebro.

Nedgravning af mink påbegyndes den 7. november – aften i Karup og den 8. november - aften i Holstebro ilg. FVST.

Denne oplysning er i overensstemmelse med, at Fødevarestyrelsen den 7. november, kl. 13.07, i en intern mailkorrespondance har anført, at de gravede huller på henholdsvis Karup Flyvestation og Holstebro Kasserne var klar, bortset fra at der manglede løsning af praktiske forhold som fordeling af kalk, tilførsel af vand og lignende.

I mailkorrespondancen ses videre, at Fødevarestyrelsen senere samme dag noterede, at der nu var fyldt kalk i hullerne på

Karup Flyveplads, og at der var dyrlæger til stede på begge lokationer.

Den 8. november 2020, kl. 14.02, skrev Nikolaj Veje til Lars Hindkjær og til Peter Ilsøe, at han havde set fotos fra aftenen i forvejen, som viste, at der kom mink i hullerne, uden at han angav, på hvilken af de to lokationer der den 7. november 2020 om aftenen således var tilført mink.

Igangsætningen af nedgravningen skete i øvrigt efter, at Naturstyrelsen havde fremsendt oplysninger til Forsvarets Ejendomsstyrelsen om, indenfor hvilke grænser der kunne graves, hvorefter Forsvarets Ejendomsstyrelse besluttede præcist, hvor der blev gravet indenfor de af Naturstyrelsen angivne grænser.

Forsvarets Ejendomsstyrelse blev bemyndiget til at udføre arbejdet i henhold til Forsvarslovens § 7.

Vi kan konstatere, at udgravningsområderne Holstebro og Karup blev lukket for modtagelse af mink den 20. november og den 1. december 2020.

Det kan lægges til grund, at Fødevarestyrelsen den 18. december 2020, hvor gravene var lukket, på baggrund af oplysninger til Miljø- og Fødevareudvalget i anledning af spørgsmål til Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri nr. 293 (MOF alm. del) stillet 14. november 2020 efter ønske fra Kristian Pihl Lorentzen (V) om, *"Hvor mange døde mink i alt planlægges nedgravet på de militære arealer ved henholdsvis Nr. Felding og Kølvrå?"*, oplyste, at tallene for antal aflivede mink, der var blevet nedgravet, som dog blev angivet at være forbundet med betydelig usikkerhed, var, at der var 4.919 tons aflivede mink begravet ved Holstebro, svarende til estimeret 1,6 mio. mink. I Karup er tallet på 5.416 tons, svarende til estimeret 1,8 mio. mink. Ministeren oplyste i øvrigt, at de oplyste tal ville blive kvalificeret yderligere.

14. **Juridisk vurdering af nedgravning af aflivede mink**

Den juridiske vurdering af nedgravningen omfatter følgende emner:

- Beslutningskompetencen for nedgravning af aflivede mink
- Bygherre på huller til nedgravning af mink

14.1. Beslutningen og beslutningskompetence i forhold til nedgravningen af aflivede mink

Beslutning om nedgravning af aflivede mink blev på baggrund af beskrivelsen i hændelsesforløbet ovenfor truffet af Fødevarestyrelsen, også selvom Fødevarestyrelsen efterfølgende ikke var helt enig med de øvrige deltager i NOST-regi om, at det var Fødevarestyrelsen, der traf beslutningen.

Fødevarestyrelsen er efter § 17 i delegationsbekendtgørelsen på fødevarerområdet den kompetente myndighed i forhold til biproduktforordningen og dermed også den myndighed, der efter biproduktforordningen skal give tilladelse til nedgravning af animalske biprodukter efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e.

Fødevarestyrelsen havde med bekendtgørelse om nedgravning af aflivede pelsdyr givet tilladelsen til nedgravningen. Bekendtgørelsen oplyste imidlertid ikke, hvem tilladelsen var givet til, men angav alene, at nedgravningen skulle foretages på de af Naturstyrelsen udpegede områder og efter Fødevarestyrelsens anvisninger. Det kan dermed ikke ud af bekendtgørelsen om nedgravning af aflivede pelsdyr efter dyreholdsloven læses, hvem der fik tilladelsen til at foretage nedgravningen. Bekendtgørelsen om tilladelse til nedgravning af dyr efter miljøbeskyttelsesloven oplyser, at tilladelse til nedgravning blev givet til "myndighederne". Det kan imidlertid ikke læses, hvilken konkret myndighed, der har fået tilladelsen.

Ifølge biproduktforordningens artikel 4 påhviler ansvaret for animalske biprodukter driftslederen. Driftslederen skal i hele kæden for animalske biprodukter inklusive bortskaffelse sikre en håndtering i overensstemmelse med biproduktforordningens regler, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 3.5.

Driftslederen efter biproduktforordningen er ifølge artikel 3, nr. 11, den fysiske eller juridiske person, der har den faktiske kontrol med et animalsk biprodukt, herunder transportører.

Veterinærdirektøren i Fødevarestyrelsen har efter dyreholdslovens § 30, stk. 2, nr. 1, litra h, samt delegationsbekendtgørelsen på fødevareområdet, hjemmel til at iværksætte foranstaltninger med henblik på at bekæmpe sygdomme hos husdyr. Bestemmelsen indeholder hjemmel til, at Veterinærdirektøren blandt andet kan iværksætte *"aflivning af dyr, herunder i et område omkring et udbrudssted, eller slagtning på særlige vilkår"*.

Fødevarestyrelsen fastlagde den 6. november 2020 en ny aflivningsstrategi for de danske mink, som er omtalt nedenfor under Afsnit III, punkt 14.1. Aflivningsstrategien blev udsendt til de danske minkavlere. Fødevarestyrelsen angav i aflivningsstrategien, at de danske mink skulle aflives. Endvidere angav fødevarestyrelsen i aflivningsstrategien, at i de Nordjyske Kommuner var det NOST, der sørgede for at bestille containere og bortskaffe de aflivede mink. Uden for de nordjyske kommuner var det ejeren af minkbesætningen, der varetog containerbestilling. Vedrørende bortskaffelse blev det i aflivningsstrategien oplyst, at det kunne ske ved forbrænding på DAKA og ved nedgravning.

Aflivningen kunne ifølge aflivningsstrategien varetages af såvel ejeren selv som NOST.

Fødevarestyrelsen overtog reelt med aflivningsstrategien af 6. november 2020 ansvaret for, hvorledes de aflivede mink skulle håndteres og bortskaffes.

Efter vores vurdering må aflivningsstrategien, som er udarbejdet efter dyreholdslovens § 30, betyde, at det var Fødevarestyrelsen, der havde overtaget driftslederansvaret efter biproduktforordningen i forhold til aflivning af mink. Det var dermed også Fødevarestyrelsen, der havde kompetencen til og ansvaret for bortskaffelsen af de aflivede mink efter biproduktforordningen.

Som beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 6.7, er der efter vores vurdering hjemmel til, at de aflivede mink kunne bortskaffes ved nedgravning efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e. Fødevarestyrelsen havde dermed ikke overtrådt reglerne i biproduktforordningen ved at træffe beslutning om at bortskaffe de aflivede mink ved nedgravning.

14.2. Bygherren for huller til nedgravning af mink

Bygherre for huller til nedgravningen af aflivede mink var, som det fremgår af beskrivelsen ovenfor, Fødevarestyrelsen. Den konkrete placering af huller skete dog efter Forsvarets Ejendomsstyrelses konkrete beslutninger.

Biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen indeholder ingen regler om, hvem der skal være bygherre for de huller, der bliver anvendt til nedgravning af aflivede dyr i forbindelse med epizootisk sygdom efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e.

Heller ikke andre regler fastslår, at Fødevarestyrelsen skal eller må være bygherre.

Det er derfor efter vores vurdering ikke i strid med gældende regler, at det var Fødevarestyrelsen, der var bygherre på hullerne til nedgravning af mink.

Det skal understreges, at det i forhold til vurderingen af, om anden lovgivning er overholdt, har betydning, hvem der er bygherre, i forhold til vurdering af om anden lovgivning er overholdt.

15. **Beskrivelse af midler anvendt til at sikre, at nedgravningen foregik miljømæssigt forsvarlig**

Beskrivelsen af de midler, der blev anvendt til sikre at nedgravningen foregik miljømæssigt forsvarlig, behandler følgende emner:

- Miljøstyrelsens overvågning af eventuel påvirkning af vandmiljøet
- Rapport fra GEUS og DTU Miljø af 4. december 2020

15.1. Miljøstyrelsens overvågning af eventuel påvirkning af vandmiljøet

I Miljøstyrelsens notat af 13. november 2020 "*Samlet vurdering for udvidelse af udgravningen ved Holstebro og Karup*", jf. Afsnit III, punkt 9.2 ovenfor, anbefalede Miljøstyrelsen, at der

blev iværksat overvågning af eventuel påvirkning af vandmiljøet i tilknytning til minkgravene.

Miljøstyrelsens anbefaling af iværksættelse af overvågning af vandmiljøet blev bekræftet igen af Miljøstyrelsen den 16. november 2020. I en korrespondance oplyste kontorchef Per Schriver, Miljøstyrelsen samme dag kl. 07.57 til en anden medarbejder i Miljøstyrelsen følgende:

Nej, vi har aldrig fået at vide hvor mange tons.

Jeg deler dit billede. Vi har alene vurderet arealerne. At vurdere dem uden kendskab til mængderne er også usædvanligt, som så meget er for tiden.

Det forlyder, at forsvarsministeren vil tage §4 i anvendelse, så der ikke skal udarbejdes VVM.

På den baggrund giver det god mening med overvågning.

Miljøstyrelsen besluttede derfor den 16. november 2020, at der skulle udarbejdes forureningsundersøgelser, afværgeforanstaltninger og monitoreringer ved minkgravene i Holstebro og Karup.

Miljøstyrelsen nedsatte en følgegruppe med deltagelse af repræsentanter for: Holstebro Kommune, Viborg Kommune, Region Midtjylland, Forsvarets miljøafdeling, Cowi, Rambøll og Miljøstyrelsen. Følgegruppen holdt første gang møde den 19. november 2020. Ifølge Miljøstyrelsens oplæg på mødet skulle forureningsundersøgelserne, afværgeforanstaltningerne og monitoreringerne faseopdeles og bestå af følgende:

Fase 1: Afdækning af basistilstand, forureningsudbredelse og –styrke samt forslag til afværgeforanstaltninger

- *Afklaring af de geologiske forhold (moræneler, smeltevands-sand etc.), herunder også en be-*

skrivelse af, hvor godt grundvandet er beskyttet på basis af eksisterende data, samt afklare om der er behov for yderligere dataindsamling i form af fx terrænnære geofysiske data.

- *Fastlæggelse af øverst forekommende grundvandsmagasins potentiale (grundvandets strømningsretning og strømningshastighed, fastlægges ved pejlinger af grundvandsspejlet), samt afklare behov for installation af pejleloggere, som måler kontinuerligt i tilfælde af at der er behov for senere at opstille en strømningsmodel som viser (årstids)variation i strømningsbilledet.*
- *Måling af grundvandets kemiske sammensætning inden påvirkning (analyser af vandets kemiske indhold, herunder iltindhold)*
- *Vurdering af forureningspotentiale (herunder forureningens omfang, dvs. mængde, indhold og spredning over tid). Vurdering af forureningens mulige udbredelse skal fremgå af kort*
- *Vurdering af om der er risiko for metangasdannelse*
- *Opstille et samlet analyseprogram ud fra viden omkring mink, og hvad der potentielt kan strømme ud af deponiet, til brug for beslutning om afværgeforanstaltninger og monitorering efterfølgende (skal indeholde alle relevante parametre herunder vur-*

dering af, om der kan være rester af medikamenter i mink f.eks. antibiotika, bedøvelsesmiddel (minkene gasses, så formentlig ikke relevant)

- *Samlet risikovurdering, herunder vurdering af, hvilken trussel de nedgravede mink evt. udgør for hhv. grundvand og overfladevand, hvis der ikke foretages afværgeforanstaltninger*
- *Rådgiver skal på baggrund af risikovurderingen foreslå afværgeprogram og afværgeforanstaltninger, herunder forslag til mulig fjernelse af forurening (kan f.eks. være omfangsdræn, recirkulering af beluftet forurenede væske opsamlet fra omfangsdræn, eller rensning af forurenede væske med minirenselanlæg og UV-belysning, afværgepumpning osv.)*

Supplerende bemærkninger til fase 1: Der skal etableres et passende antal filtersatte boringer rundt om de enkelte grave. Det vurderes, at det bliver nødvendigt med ca. 20 boringer i Holstebro rundt om gravområdet (det er vigtigt at placering af både boringer og også selve "minkgravene" er fastsat med GPS). Afstanden mellem boringerne foreslås til 40-50 meter. Rådgiver skal kvalificere forslaget om antal boringer i Holstebro og komme med forslag til boringer i Karup. Rådgiver skal desuden komme med en vurdering af, om det vil være relevant og muligt at placere et par boringer umiddelbart i minkgravene. Herudover skal der etableres et par boringer mellem minkgravene og nærliggende

overfladevand hhv. sø og vandløb i Holstebro og vandløb i Karup. Der skal laves en plan over placering af de enkelte borer, inden de etableres. Denne plan skal godkendes af MST, inden borearbejdet påbegyndes.

Fase 2: Afværgeforanstaltninger

- *Etablering af afværgeforanstaltninger*

Fase 3: Monitering

- *Med baggrund i viden om grundvandets strømningsretning og -hastighed og de etablerede afværgeforanstaltninger, skal der afsættes x antal borer nedstrøms minkdepotet til fortsat overvågning af grundvandets forureningsbelastning*
- *Ligeledes skal grundvandets forureningsbelastning overvåges i de borer, som er etableret fra gravene og ned mod vandløb og sø.*
- *Der skal laves forslag til omfang, herunder omkostninger, ved fortsat monitering af grundvandet i 2020 og fremadrettet. Der nedsættes en teknisk arbejdsgruppe i Miljøstyrelsen, som rådgiver løbende skal af-rapportere til og fremlægge resultaterne for. Miljøstyrelsen orienterer Region Midtjylland, Holstebro kommune og Viborg kommune, inden arbejdet iværksættes.*

I forlængelse af mødet den 19. november 2020 om forureningsundersøgelser, afværgeforanstaltninger og monitoreringer oplyste Viborg Kommune den 20. november 2020 Miljøstyrelsen om, at monitoreringsboringerne skulle anmeldes til kommunen, og der ville blive stillet vilkår om, at installationerne skulle fjernes og borerne sløjfes efter endt brug. Endvidere sendte Viborg Kommune et notat til Miljøstyrelsen samme dag med Viborg Kommunes vurdering af boringernes placering. I Viborg Kommunes notat af 20. november 2020 blev følgende oplyst:

Umiddelbart vurderes det, at der er risici for forurening af:

- *Beskyttet vandløb, som ligger 50 m vest for området*
- *Det øvre frie grundvandsmagasin - GVS står ca. 5 m. terræn.*
- *Det nedre primære magasin hvor Kølvrå vandværk indvinder fra vurderes ikke at blive påvirket af perkolat fra minkgravene.*

15.2. Rapport fra GEUS og DTU Miljø af 4. december 2020

Med henblik på at kunne opstille et fagligt velfunderet monitorings- og eventuelt afværgeprogram for grund- og overfladevand i nedgravningsområder bad Miljøstyrelsen ved e-mail af 23. november 2020 om GEUS' faglige input. Efterfølgende blev også DTU Miljø, Danmarks Tekniske Universitet inddraget i arbejdet. GEUS og DTU Miljø's notat blev udarbejdet på baggrund af teoretiske studier ud fra foreliggende litteratur og ikke ved studier i marken.

Den 4. december 2020 blev GEUS og DTU Miljø's fælles rapport sendt til Miljøstyrelsen. Rapporten indeholdt følgende sammenfatning:

Dette notat beskriver resultaterne af et litteraturstudie, der er gennemført som et samarbejde mellem GEUS og DTU Miljø. Formålet med studiet har været på et overordnet plan at beskrive de processer, der

kan tænkes at forekomme i et nedgravningsområde for mink – og hvilke stoffer, bakterier og vira der potentielt kan udgøre en risiko for overfladevand og grundvand. Der er desuden foretaget en overordnet vurdering af de geologiske og hydrogeologiske forhold ved de aktuelle nedgravningsområder i Danmark.

Overordnet kan det konkluderes, at der fra nedgravningsområderne vil dannes en perkolfane. Redoxforholdene i perkolfanen vil være reducerende, og fanen vil have en relativt høj densitet i forhold til grundvandet i området. Det vurderes, at der i perkolfanen vil være forhøjede koncentrationer af uorganiske stoffer som ammonium og evt. fosfor samt et generelt forhøjet indhold af organisk stof. Derudover vil der potentielt også findes miljøfremmede stoffer (f.eks. antibiotika) samt vira og bakterier – herunder også coronavirus Sars-CoV-2. Det vurderes dog sandsynligt, at vira, der udvasker fra nedgravningsområderne, i overvejende grad – herunder også Sars-CoV-2- ikke længere er virulente, hvilket vil sige, at de ikke længere kan smitte.

På baggrund af den detaljerede gennemgang af litteraturen omkring perkolat fra begravede dyrebeseætninger og øvrig litteratur fra lossepladsstudier gives anbefalinger til en række stoffer, der kan indgå i et monitoringsprogram ved nedgravningsområderne. På baggrund af skønsmæssige beregninger vurderes det sandsynligt, at væske, der dannes i gravene, kan udvaske til grundvandet lige under gravene inden for relativt kort tid (dage til måneder). I selve grundvandszonen vil transporten være langsommere. Grundvandets strømningshastighed vurderes således til at

være 40-125 m/år og nogenlunde ens i de to nedgravningsområder.

Infiltrerende regnvand kan øge infiltration fra nedgravningsområderne. Det anbefales derfor, at områderne snarest dækkes til, og at gravene ventileres for at kunne aflaste gasudviklingen i gravene. Grundet den højere densitet af perkolatet fra nedgravningsområderne vil der i den mættede zone være en relativt høj vertikal gradient, som vil betyde, at perkolatet kan strømme vertikalt mod dybere dele af grundvandsmagasinerne. Det anbefales derfor også, at det prioriteres først at etablere monitoringsboringer under og tæt ved nedgravningsområderne for at kunne observere spredningen af forurening fra områderne tidligst muligt.

Det anbefales desuden, at der foretages grundige geologiske og hydrogeologiske studier, og at der etableres monitoringsstationer i både grund- og overfladevand. Det er væsentligt for den fremtidige vurdering af eventuel forurening i monitoringsstationerne, at der så vidt muligt foretages baseline målinger i alle monitoringsstationer hurtigst muligt. Særligt for Kølvrå bør der være opmærksomhed på at monitorere mulig spredning af forurening via Hessellund Bæk.

Endelig anbefales det, at det videre arbejde inkluderer en egentlig risikovurdering, hvor der bl.a. foretages mere konkrete vurderinger af både varighed og spredning af forureningerne og sandsynlige effekter på miljøet, herunder særligt grund- og overfladevand

Miljøstyrelsen sendte først rapporten fra GEUS og DTU til Holstebro Kommune og Viborg Kommune den 10. december 2020, efter at rapporten havde været omtalt i medierne.

Holstebro Kommune og Viborg Kommune havde den 7. december 2020 holdt møde med Fødevarestyrelsen om opgravning og nedgravning af minkene, hvor kommunerne således ikke var bekendt med rapporten. Mødet mellem kommunerne og Fødevarestyrelsen den 7. december 2020 er omtalt nedenfor under Afsnit III, punkt 23.5.

16. **Juridisk vurdering af, om der er anvendt tilstrækkelige midler til at sikre, at nedgravningen foregik miljømæssigt forsvarligt**

Den juridiske vurdering af, om der er anvendt tilstrækkelige midler til at sikre, at nedgravningen foregik miljømæssigt forsvarligt, behandler følgende emner:

- Nedgravningen påbegyndt inden endelig samlet risikovurdering forelå
- Monitorering af vandmiljøet

16.1. Nedgravning påbegyndt inden endelig samlet risikovurdering fra Miljøstyrelsen

Minknedgravningen blev igangsat den 7. og 8. november 2020, og dermed inden, Miljøstyrelsens endelig samlede risikovurdering af 13. november 2020 forelå. Miljøstyrelsen sendte derfor også notatet med den samlede risikovurdering ud med den noget særegne udsendelsesmail den 16. november 2020, hvorefter "*fortsat nedgravning kan begyndes umiddelbart*", jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 9.2.

Ifølge biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen skal nedgravning af aflivende dyr foregå "*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*".

Hverken biproduktforordningen eller gennemførelsesforordningen indeholder krav om en forudgående samlet risikovurdering i forhold til miljøet, inden nedgravningen påbegyndes.

Der foreligger som beskrevet ovenfor heller ikke krav om forudgående miljøgodkendelse af affaldsdepot inden igangsætning af nedgravningen af aflivede mink.

I forhold til spørgsmålet om forudgående screening og miljøvurdering efter miljøvurderingsloven kan henvises til Afsnit III, punkt 10.2 ovenfor. Som det fremgår heraf, kan det ikke med sikkerhed fastslås, at der var krav om forudgående screening og miljøvurdering efter miljøvurderingsloven.

Bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5, trådte i kraft den 6. november 2020, kl. 17. Nedgravningen blev først påbegyndt efter bekendtgørelsens ikrafttræden.

Ifølge bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven skal nedgravningen foregå på de af Naturstyrelsen udpegede arealer. Naturstyrelsens udpegning af 4 mulige arealer for nedgravning forelå den 6. november 2020, og dermed også inden nedgravningen blev påbegyndt, jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 9.1. Naturstyrelsen foretog ved udpegningen af de mulige arealer en vurdering ud fra de GIS-parametre, der er beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 9.2. GIS-parametrene omfattede såvel indvindingsoplande, områder med særlig drikkevandsinteresser, beskyttet natur som Natura 2000-områder mv. Der var således også foretaget en habitatvurdering, inden nedgravningen blev påbegyndt. Ligeledes var der også foretaget en vurdering i forhold til beskyttede naturtyper og drikkevandsinteresser. Derimod ses grundvandsinteresserne ikke at være blevet afdækket, inden nedgravningen blev iværksat, ligesom vi heller ikke kan konstatere, om der forelå ikke-registreret beskyttet naturtype på arealet.

Efter vores vurdering er der ikke tilsidesat regler ved, at nedgravningen blev påbegyndt, inden Miljøstyrelsens samlede risikovurdering forelå.

Efter vores vurdering er det heller ikke kritisabelt, at nedgravningen blev igangsat, inden Miljøstyrelsens samlede risikovurdering forelå. Miljøstyrelsen kommunikerede løbende de fundne resultater i forbindelse med risikovurderingen til Fødevarestyrelsen, jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 9.2. Hertil kom,

at der også bestod en risiko for miljøet, når bortskaffelseskapaciteten var overskredet. Som følge af den overskredne bortskaffelseskapacitet ændrede Fødevarestyrelsen den 6. november 2020 aflivningsstrategi, omtalt nedenfor under Afsnit III, punkt 17.1, således at det blev muligt at opbevare aflivede mink på produktionsstedet inden afhentning. Opbevaring hos minkavlerne kunne ifølge aflivningsstrategien ske ved placering ovenpå burene eller på en presenning på jorden, og at denne så vidt muligt skulle overdækkes, hvis minkene ikke kunne blive afhentet samme dag. Formålet med overdækningen var at sikre, at der ikke kunne komme rovdyr til de døde mink. En lokal opbevaring af de aflivede mink udgjorde potentiel også en miljøbelastning i områder, der ikke var screenet af Naturstyrelsen.

Samlet set er det vores vurdering, at det ikke i den konkrete situation kan kritiseres, at nedgravningen af aflivede mink den 7.-8. november 2020 blev påbegyndt, inden den samlede risikovurdering fra Miljøstyrelsen forelå. I sammenhæng hermed skal det også understreges, at efter gennemførelsesforordningen og biproduktforordningen skal hensynet til miljø i nedgravningssituationen også afvejes i forhold til hensynet til dyr og menneskers sundhed og i forhold til risikoen for, at kødædende eller altædende dyr kan få adgang til de aflivede mink. Hertil kom, at opbevaring lokalt på produktionsstederne også kunne udgøre en miljøbelastning.

16.2. Overvågning i forhold til vandmiljøet

Miljøstyrelsen anbefalede i styrelsens samlede screening og risikovurdering af 13. november 2020, at der blev etableret overvågning af eventuel påvirkning af vandmiljøet i tilknytning til minkgravene.

Som følge af at nedgravningen af de aflivede mink ikke blev gennemført på baggrund af en forudgående miljøgodkendelse for et affaldsdepot, kunne Miljøstyrelsen ikke stille et vilkår om, at der skulle etableres en monitorering- og overvågningsboring i forhold til nogle nærmere parametre i vandmiljøet. Miljøstyrelsen kunne alene anbefale etableringen heraf. Det skal understreges, som beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 10.1, at der heller ikke var et krav om forudgående miljøgodkendelse af nedgravningen af de aflivede mink.

Ifølge biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen skal nedgravning af aflivende dyr foregå *"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"*.

Som følge af at det var Fødevarestyrelsen, der var bygherre og beslutningstager på minknedgravningen, var det Fødevarestyrelsens ansvar at sikre, at nedgravning skete under anvendelse af processer, der ikke skadede miljøet.

Som beskrevet ovenfor under Afsnit II, punkt 5.8, er Danmark i medfør af en række direktiver på vandområdet forpligtet til at opfylde en række kvalitetskrav, når det gælder såvel overfladevand som grundvand. De konkrete kriterier og mål for de danske vandområder er fastlagt ved miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen, der er udstedt med hjemmel i vandplanlægningsloven.

Der er tale om to særskilte, men indbyrdes tæt forbundne, mål, der indebærer en national forpligtelse til at beskytte overflade- og grundvand ved:

- at iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladeområder (dvs. forpligtelsen til at forebygge forringelse), og
- at sikre, at alle overfladeområder senest i slutningen af vandplanperioden har en kvalitet, der mindst er i overensstemmelse med de opstillede miljømål for det relevante vandområde, herunder at der bliver tale om en "god tilstand" (dvs. forpligtelsen til forbedring).

For at kunne vurdere, om de målsætninger og kvalitetskrav for grundvand og overfladevand, der er fastsat på baggrund af EU's vanddirektiver, er opfyldt, er det nødvendigt at etablere overvågning af eventuel påvirkning af vandmiljøet i tilknytning til minkgravene.

Miljøstyrelsen havde enten som led i Miljøstyrelsens tilsyn med minknedgravningen eller vandmiljøet generelt eller på bag-

grund af opdrag fra Fødevarestyrelsen, der er bygherre, igangsat udarbejdelse af et monitorerings-, afværge- og overvågningsprogram. Det fremgår ikke af det modtagne materiale, på hvilket grundlag programmet blev iværksat. Miljøstyrelsen holdt møde herom med de involverede kommuner den 19. november 2020.

Miljøstyrelsen indhentede inden igangsætning af programmet en skrivebordsvurdering fra GEUS og DTU Miljø. GEUS og DTU Miljø's fælles rapport blev den 4. december 2020 sendt til Miljøstyrelsen og er omtalt ovenfor. Rapporten konkluderede, at der i forhold til nedgravningsområderne ville være en perkolatfane med relativ høj densitet, der kunne forurene grundvandet. Det blev endvidere konkluderet, at vira, der blev udvasket fra nedgravningsområdet, næppe kunne smitte.

Miljøstyrelsens program for monitorering, afværgeforanstaltninger og overvågning blev ikke gennemført, idet vi kan konstatere, at der ret hurtigt efter DTU og GEUS-rapporten blev taget initiativ også fra embedsværket til at undersøge muligheden for at grave minkene op. Vi skal understrege, at efter EU's vanddirektiver består der en handlepligt fra medlemsstaterne i forhold til at opnå de mål og kvalitetskrav, der er fastsat i forhold til miljøet. Den 20. december 2020 blev der indgået politisk aftale om opgravning og forbrænding af minkene.

Ud fra en gennemgang af materialet er det vores vurdering, at overvågning af eventuel påvirkning af vandmiljøet i tilknytning til minkgravene er i overensstemmelse med og nærmest påkrævet for at sikre, at bortskaffelsen kan ske uden risiko for miljøet, herunder vandmiljøet. Igangsættelse af overvågning af vandmiljøet på nedgravningsstederne kan derfor efter vores vurdering på ingen måder kritiseres og er heller ikke i strid med gældende regler.

Det forhold, at Miljøstyrelsen, inden overvågningen bliver igangsat, indhenter en skrivebordsvurdering fra DTU og GEUS af nedgravningsområdernes risiko i forhold til vandmiljøet, kan heller ikke kritiseres. Miljøstyrelsen reagerede også på de resultater, som DTU og GEUS' skriveborsundersøgelse af risikoen for vandmiljøet viste, og vi kan konstatere, at der på det

administrative plan blev arbejdet på genopgravning af de nedgravet mink, også inden den politiske aftale om opgravning blev indgået den 20. december 2020.

Man kan overveje, hvorfor Miljøstyrelsen ikke allerede i forbindelse med den samlede risikovurderingen den 13. november 2020 i højere grad var opmærksom på risikoen for grundvandet. Men som beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 9.2, blev Miljøstyrelsens risikovurdering i forhold til grundvandet dels bekræftet af kommunerne, der i en normal situation ville være grundvandsmyndighed i området, dels havde Miljøstyrelsen den 13. november 2020 ikke overblik over mængden af aflivede mink, der blev placeret i gravene, der i øvrigt også løbende under nedgravningen blev udvidet. Som også beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 10.4, burde spørgsmålet om mængden af mink, der skulle graves ned, nok allerede have indgået i Miljøstyrelsens forudgående miljøscreening, dog var det som beskrevet ovenfor ikke sikkert, at Miljøstyrelsen havde kunne få oplysninger herom på det pågældende tidspunkt.

17. **Beskrivelse af midler anvendt til at sikre, at nedgravningen foregik sundhedsmæssigt forsvarligt**

Beskrivelsen af midler anvendt til at sikre, at nedgravningen foregik sundhedsmæssig forsvarligt behandler følgende emner:

- Fødevarestyrelsens nye test- og aflivningsstrategi
- Fødevarestyrelsens tilstedeværelse ved nedgravningen
- Fødevarestyrelsens reviderede SOP for nedgravningen
- Fødevarestyrelsens supplerende undersøgelser om smittefare, bæreevne og gasudvikling

17.1. Fødevarestyrelsens nye test- og aflivningsstrategi

Fødevarestyrelsen udsendte den 6. november 2020 et notat om ny aflivningsstrategi for mink. Aflivningsstrategien blev udsendt ved brev til alle minkavlere. Konkret blev det oplyst, at

baggrunden for notatet var, at alle mink i 7 nordjyske kommuner skulle være aflivet senest den 9. november 2020. Endvidere blev det i notatet oplyst, at

Rigspolitichefen har endvidere kommunikeret en målsætning om, at øvrige besætninger skal være aflivet senest den 16. november 2020. Det kan kun lade sig gøre i form af en ny aflivningsstrategi, hvor det overordnede formål er, at aflivningen går så hurtigt som muligt.

Fødevarestyrelsens notat om ny aflivningsstrategi indeholdt ingen henvisning til specifikke veterinær Sundhedsmæssige undersøgelser i forhold til fastlæggelse af målsætningerne. Der blev blot oplyst, at begrundelsen var, at folkesundheden havde allerhøjeste prioritet og dermed også hastigheden for aflivningerne.

Fødevarestyrelsens notat om ny aflivningsstrategi oplyste om de nordjyske kommuner, at

I NOST regi bliver der sørget følgende... for indsamling og bortskaffelse af døde mink.

Endvidere blev det oplyst, at i de nordjyske kommuner kunne aflivning blive påbegyndt, selv om der endnu ikke var modtaget containere hos den enkelte minkbesætning. Videre blev det oplyst:

At de, såfremt de ikke har en container til de døde dyr, må placere de døde mink oven på burene eller på en presenning på jorden, og at denne så vidt muligt skal overdækkes, hvis de ikke afhentes samme dag, så der ikke kan komme rovdyr til de døde mink.

I forhold til bortskaffelse af aflivede mink blev der i aflivningsstrategien oplyst, at bortskaffelse ud over DAKA nu var udvidet til at omfattede bortskaffelse på forbrændingsanlæg for ikke smittede mink samt ved nedgravning.

For minkfarme, som ikke var smittede og som var beliggende uden for de nordjyske kommuner, oplyste Fødevarestyrelsen, at ejeren af minkfarmen selv stod for at bestille containere til de aflivede mink, uanset om de var pelset eller ej. Fødevarestyrelsens notat om ny aflivningsstrategi angav ikke noget om, hvem der stod for indsamling og bortskaffelse uden for de nordjyske kommuner.

Det blev generelt oplyst, at der var problemer med containerkapaciteten, hvorfor det også var muligt for minkfarme uden for Nordjylland at placere aflivede mink ovenpå burene, fast underlag eller presenning. Dette gjaldt dog ikke for smittede minkfarme.

17.2. Fødevarestyrelsens tilstedeværelse ved nedgravningen

Den 7. november 2020 skrev Fødevarestyrelsen internt, at man ved Karup Flyveplads var i gang med at fylde hullerne op med kalk, at der i Holstebro kaserne var gravet huller, men der manglede kalk, og at ved Tornby Plantage manglede der vurdering af, om der skulle graves eller ej. Yderligere blev det fremhævet, at der var dyrlæger til stede alle steder fra Fødevarestyrelsen.

Den 9. november 2020, kl. 07.22 oplyste Forsvarets Ejendomsstyrelse til direktør Nikolaj Veje og til afdelingschef Tejs Binderup, at det var vigtigt, at Fødevarestyrelsen prioriterede hyppig fysisk tilstedeværelse fra dags dato, altså mandag den 9. november 2020, ved udgravningsstederne i Karup og Holstebro. Forsvarets Ejendomsstyrelse begrundede dette ved:

Det er væsentligt for opgavens løsning, at FVST yder faglig ledelse ved de to udgravningsområder, løbende faglig vejledning af civile leverandører samt tilsikrer, at sikkerhedsbestemmelser og foranstaltninger for at undgå unødigt smitte overholdes. Dette behov øges fra i dag, hvor det kan forventes, at der vil blive foretaget løbende udskiftning af indsat grave-personale, herunder civile entreprenører.

Jeg forstår, at Fødevarestyrelsens tilstedeværelse sker gennem samme person ved begge udgravningssteder og ved den lokale beredskabsstab.

Vores personale ved udgravningsstederne har været indsat kontinuerligt siden fredag. Der indsættes nu nyt personale, hvorfor der som minimum er behov for hyppigt tilsyn med den faglige udførelse og personalets sikkerhed i forhold til minimering af smitterisiko ved korrekt anvendelse af sikkerhedsudstyr, samt sikkerhed ved anvendelse af brændt kalk.

FES og FKO har ikke den faglige kompetence inden for nedgravning af dyr. Den opgave skal udføres af Fødevarestyrelsen. Der skal som minimum udpeges en POC (navn og telefonnummer) for hvert udgravningssted. Der bør gennemføres hyppigt tilsyn og POC bør have mulighed for at komme hurtigt tilstede, såfremt der opstår usikkerhed om den faglige opgaveløsning.

Der kan opstå behov for at afvige fra de retningslinjer, som Fødevarestyrelsen har udsendt (SOP). Det vedrører sikkerhedsudrustning og den faglige udførelse af opgaven bl.a. lagtykkelse af brændt kalk, mink eller jordtype ved tildækning. Denne beslutning kan kun træffes af Fødevarestyrelsens repræsentant.

Jeg håber I hurtigt vil hjælpe med at sikre den nødvendige opbakning frem til opgaven er løst. Det bør håndteres og koordineres løbende i NOST.

Ser meget frem til jeres tilbagemelding.

Den 9. november 2020, kl. 09.27, svarede direktør Nikolaj Veje, Forsvarets Ejendomsstyrelse, at problematikken var blevet drøftet med deres folk i NOSTen:

Jeg har drøftet problemet med vores folk i NOST'en. Som ventet er udfordringen, at dyrlæger pt er kritisk knap kapacitet pga behov for tilstedeværelse på aflivningsstederne. Veterinærfagligt er der kun behov for, at vi er der ved ibrugtagning og afslutning af hullet. Vi forsøger at dække jeres indmeldte behov, og det er videregivet til Vet Nord. Vi har også oplevet, at det er en fordel at kunne håndtere problemer og træffe beslutninger på stedet. Det er allerede muligt at få kontakt 24/7 via en vagttelefon, hvis ikke vi er til stede.

Vi undersøger nu hurtigt, om vi kan øge tilstedeværelse af personale fra os. Ikke nødvendigvis dyrlæger på stedet 24/7, men kompetente folk som kan trække på dyrlæger hvis behov.

Vend endelig tilbage, hvis der opstår udfordringer.

Den 9. november 2020, kl. 10.36, oplyste Center for Dyresundhed, til direktør Nikolaj Veje, FVST, afdelingschef Kasper Høeg-Jensen, Forsvarsministeriet og afdelingschef Tejs Binderup, at Veterinær Nord oplyste, at souschef og dyrlæge XXX denne dag var til stede og dækkede to huller i Karup og Holstebro.

Den 9. november 2020, kl. 11.29, svarede afdelingschef Kasper Høeg-Jensen Center for Dyresundhed, at det var deres anbefaling til og ønsket fra deres folk, der var i gang på jorden, at der blev tilknyttet én person per gravning, så der ikke blev tabt tid.

Den 9. november, kl. 13.53, tilkendegav en dyrlæge fra Fødevarestyrelsen internt, at efter hans optik var det fint, at de klarede sig med dyrelægestuderende og en dyrelæge som fast kontaktperson.

Den 9. november 2020, kl. 14.00, kommunikerede Fødevarestyrelsen internt følgende:

Kære alle

Jeg har talt med en repræsentant fra forsvaret, og de vurderer, at der er behov for, at Fødevarestyrelsen er tilstede hele tiden, da hullerne fyldes op i længden og ikke kun fra bund til top, og dermed er der løbende gang i både opstart og lukning af et hul, hvor FVSTs tilstedeværelse er påkrævet.

(xxx) mener godt, at denne funktion kan dækkes af dyrlægestuderende, hvis de har en FVST-dyrlæge på telefonen som bagvagter.

Kan I godkende denne model eller skal den højere op?

Den 9. november 2020, kl. 14.21, godkendte en sektionsleder i Fødevarestyrelsen, at Fødevarestyrelsen skulle være til stede, når hullerne blev fyldt op, siden Forsvarets Ejendomsstyrelse anså det som et grundlæggende krav, at styrelsen var til stede, når der blev lagt kalk i bunden og på toppen, når hullet blev lukket.

17.3. Fødevarestyrelsens opfølgende SOP for nedgravningen

Fødevarestyrelsen har som beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 11.3, fra 5. november 2020 udarbejdet SOP for nedgravningen af de aflivede mink. Den første SOP blev justeret allerede den følgende dag, den 6. november 2020, som følge af Dansk Veterinær Konsortiums anbefaling om brug af kalk og vurdering af, at alle mink til nedgravning skulle behandles som smittet mink, jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 11.2.

Efter at nedgravningen blev påbegyndt den 7.-8. november 2020, foretog Fødevarestyrelsen følgende ændringer af SOP for nedgravningen af aflivede mink:

- 8. november 2020. Præcisering af, hvilke kalktyper der skulle anvendes hvornår i processen, og fjernelse af instruktion om vanding af de døde mink før dækning heraf med kalk forud for tildækning med jord. Endvidere var SOPen i øvrigt præciseret for så vidt angår desinfektion

af køretøjer og udstyr i tilfælde af transport af aflivede mink af forskellig type (smittet, randzone og ikke smitte), med henblik på at sikre at der ikke blev bragt smitte rundt ved transport af aflivede mink.

- 12. november 2020. Ny SOP, som dog var en opdatering af tidligere SOP. En sammenligning mellem denne SOP og tidligere SOPs viser, at der nu skete en udtrykkelig fremhævelse af, at der blev brugt to forskellige typer kalk i processen, og at der nu skulle ske vanding af jorden i bunden af graven, inden denne blev dækket med kalk. Endvidere indeholdt SOPen nu en række advarsler vedrørende varmeudvikling ved tilførsel af kalk efter vanding. Herudover blev det betonet, at der ved transport af de aflivede mink til nedgravningsstedet skulle ske planlægning, således at gener i lokalområdet blev mindsket mest muligt.
- 16. november 2020. Ny SOP for rengøring og desinfektion af lastbiler, maskiner, containere, udstyr og materiel ved nedlukning af nedgravningsområderne. Der var særlig angivelse af, at Miljøstyrelsen ville anvise, hvorledes spildevand skulle håndteres. For så vidt angår værnemidler blev der henvist til Sundhedsstyrelsens anvisninger.

Fra den 14. november 2020 arbejdede NOST med at udarbejde SOP for nedlukning af deponeringsområder, hvortil Miljøstyrelsen den 18. november 2020 indsendte kommentarer via Fødevarestyrelsen, som videresendte til NOST. I løbet af arbejdet med denne SOP opstod der en uenighed mellem NOST og Fødevarestyrelsen om, hvem der skulle udarbejde SOP for nedlukning, idet det bl.a. fra Fødevarestyrelsens side blev påpeget, at der vedrørende håndtering af døde mink, der brød op af nedgravningen, skulle ske bortskaffelse heraf som animalsk biprodukt. Fødevarestyrelsen oplyste, at Fødevarestyrelsen ikke kunne afgøre, om det var Fødevarestyrelsen, Naturstyrelsen, Forsvaret, kommunen eller andre myndigheder, der i øvrigt skulle føre tilsyn og blive kontaktet ved uregelmæssigheder ved renderne.

Den 20. november 2020 skrev Fødevarestyrelsen afslutningsvist til NOST følgende:

Til NOSTen

Der har været mange mails frem og tilbage mellem Fødevarestyrelsen og NOSTen om to nye SOP'er

-SOP for tilsyn med nedgravningssteder

-SOP om nedlukning af deponeringsområderne

Fødevarestyrelsen er alene ressort for de døde mink, der måtte bryde frem af nedgravningerne, i disse SOP'er. Sker det, skal de døde mink bortskaffes som smittede mink, f.eks. ved nedgravning.

Det er derfor ikke muligt for Fødevarestyrelsen at udarbejde SOP'er på andre myndigheders vegne.

Jeg har været i kontakt med X, som er i NOSTen i dag, som på NOSTs vegne udarbejder et udkast til en SOP, der dækker flere myndigheder. Herefter sendes den til Central Krisestab i FVST med henblik på at få godkendt den del af SOP'en, der er FVST ressort.

De øvrige myndigheder skal godkende deres bidrag.

Mailen var svar på følgende mail fra en anden medarbejder i Fødevarestyrelsen:

Jeg er p.t. i dialog med Forsvaret og Beredskabet i forhold til at afklare, hvad de har brug for af vejledning/instrukser i forhold til at lukke minkgravene. I den forbindelse har jeg brug for jeres hjælp. Jeg er blevet orienteret om, at der er sat gang i en proces i forhold til en SOP for tilsyn med nedgravningssteder samt en SOP om nedlukning af deponeringsområderne. Er det korrekt forstået eller er de to ting en og samme SOP?

Derudover ved jeg ikke, om der er andre SOPs, som I mener, at det vil være relevant at fremsende til Forsvaret/Beredskabet?

Jeg har ydermere allerede modtaget de første spørgsmål fra Forsvaret vedr. nedlukning af gravene. Forsvaret spørger bl.a. til indhegning af hullerne. Jeg kan se, at der i SOP'en for nedgravning af mink står, at der skal spærres af efter at hullet er blevet overstrøget med hydratkalk. Forsvaret oplyser, at ISS vil kunne opsætte et vildt-hegn med højde på 1.80 m – er det noget som FVST kan nikke ja til?

Forsvaret efterspørger også nogle observationspunkter i forhold til, hvad der skal kigges efter ved hullerne (revnedannelser i jorden, sammenskred i renderne, "pop-up" mink, andre døde dyr i området e.l.). Er det noget vi adresserer i vores SOP eller er det Miljøstyrelsen, som skal formulere sådanne observationspunkter?

Endelig spørger Forsvaret også om skiltning af området. Skal der skiltes med, at det kan være forbundet med sundhedsskade at bevæge sig ind på området? Skal der på skiltet stå et telefonnummer til relevant myndighed og i givet fald hvilken myndighed? Er det noget som vi i FVST kan svare på vedr. Skiltning?

Henset til Advokatundersøgelsens kommissorium har vi kun foretaget en gennemgang af SOPs for nedgravning af mink samt SOP for nedlukning af gravene med mink.

Vi har fundet en fælles myndigheds-SOP for tilsyn med nedgravningssteder, efter at renderne var lukket, dateret den 26. november 2020, som omtales nedenfor under Afsnit III, punkt 21.3.

17.4. Fødevarestyrelsens supplerende undersøgelser om smittefare, bæreevne og gasudvikling

Fødevarestyrelsen anmodede den 1. december 2020 Dansk Veterinær Konsortium om undersøgelse af gasudvikling fra minkgravene, bæreevne på arealerne og oplysninger om, hvornår minkene var nedbrudt, og hvor længe de smittede. I anmodningen havde Fødevarestyrelsen angivet, at det drejede sig om "temmelig mange mink" og "mink fra smittede og ikke smittede besætninger" og "minkgrave i Jylland".

Dansk Veterinær Konsortium oplyste den 4. december 2020 til Fødevarestyrelsen, at Dansk Veterinær Konsortium alene havde kompetence til at svare på spørgsmålet om smittefaren. Dansk Veterinær Konsortium oplyste, at

We do not know exactly the conditions that will occur within the buried mink in terms of temperature and pH. Highly alkaline or highly acidic conditions can effectively inactivate the virus but such treatments are likely to only affect virus on the surface of mink exposed to the chemical treatment. Non-exposed virus will decay in a manner that is temperature dependent. Cool temperatures (e.g. 5°C) favour virus survival and infectious virus can be expected to survive for several months under these conditions but, even at 20°C, coronaviruses can survive for some weeks.

18. **Juridisk vurdering af om der er anvendt tilstrækkelige midler til at sikre nedgravningen foregik veterinær og sundhedsmæssigt forsvarligt**

Ifølge gennemførelsesforordningen skal nedgravning af aflivede dyr gennemføres på en måde, så kødædende eller altædende dyr ikke kan få adgang til dem, og uden at menneskers sundhed derved bringes i fare.

Ifølge bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter dyreholdslovens skal nedgravningen gennemføres efter Fødevarestyrelsens anvisninger. Fødevarestyrelsen er ved anvisninger

om nedgravningen underlagt rammerne i gennemførelsesforordningen, hvorefter de kødædende eller altædende dyr ikke må kunne få adgang til de aflivede dyr, og menneskers sundhed ikke må bringes i fare.

Fødevarestyrelsen sikrede ved løbende opdatering af SOP for nedgravningen og ved tilstedeværelse på nedgravningsområderne, at dyr og menneskers sundhed ikke blev bragt i fare.

Vi har således ved vores gennemgang ikke kunnet konstatere, at nedgravningen er blevet gennemført på en måde, som har bragt menneskers sundhed i fare.

Det skal dog bemærkes, at Fødevarestyrelsens nye aflivningsstrategi af 6. november 2020 gav mulighed for midlertidig opbevaring af aflivede mink på produktionsstederne enten på jorden eller oven på burene. En sådan opbevaringsmetode er ikke overensstemmelse med biproduktforordningens bestemmelser om opbevaring af animalske biprodukter, som er omtalt ovenfor under Afsnit II, punkt 3.10. Ligesom en sådan form for opbevaring er i strid med opbevaringsbekendtgørelsen. I tillæg hertil giver en sådan midlertidig opbevaring også mulighed for, at kødædende og altædende dyr kan få adgang til de aflivede mink.

Advokatundersøgelsen skal dog kun afdække forholdende vedrørende nedgravningen af aflivede mink og ikke selve aflivningen.

19. **Beskrivelse af miljøtilsynet og oplysninger under gravearbejdet samt reaktioner herpå**

Beskrivelsen omfatter følgende emner:

- Miljøstyrelsens fysiske tilsyn den 17 og 18. november 2020
- Miljøstyrelsens faktaark om miljømæssige aspekter ved nedgravningen
- Oplysninger om 300 meter beskyttelseslinjen ved Boutrup sø

19.1. Miljøstyrelsens fysiske tilsyn den 17. og 18. november 2020

Miljøstyrelsen gennemførte et fysisk tilsyn den 17. november 2020 i Holstebro og den 18. november 2020 i Karup.

Vedrørende gennemførelsen af tilsynet oplyste Miljøstyrelsen på møde med kommunerne den 1. december 2020, at der på det fysiske tilsyn var kontrolleret følgende:

- Der var styr på proces og logistik
- Bunden af gravene var placeret over grundvandsspejl
- Dieseltanke blev opbevaret korrekt og om der blev observeret af oliespild
- Gravene blev fyldt op efter Fødevarestyrelsens anvisninger.

Den 17. november 2020 blev der sendt en intern mail til direktionen vedrørende de fysiske tilsyn i Holstebro og Karup. Det blev meldt, at det hele umiddelbart så fint ud, og der ikke var forhold, som krævede umiddelbar handling fra Miljøstyrelsen:

Hej alle

Jeg har lige fået en kort tilbagemelding fra Jan omkring tilsynet i Holstebro og Karup i dag. Umiddelbart ser det fint ud og der er ikke forhold, der kræver umiddelbar handling fra MST. Der kommer en egentlig tilsynsrapport fra dem i aften.

I forhold til Karup er er meldingen, at hvis der en gang var §3, så er der det nok ikke længere. I kan se på ingeniørtegningen, der er vedlagt. De skraverede områder er gravet, blevet fyldt med mink og dækket til igen. De ikke skraverede områder er uudnyttet. Renderne med mink har fået en ekstra halv meter jord, da det synker, når minkene forgår. Det skulle være pænt arbejde.

I forhold til bekymringerne vedr. grundvand, så har de gravet på den måde, at de har gravet om aftenen og ladet det stå natten over for at kunne se, om der kom

*vand i renderne. Først herefter er der
hældt mink i. Så det tyder på, at de har
tænkt sig om.*

19.2. Miljøstyrelsens faktaark om miljømæssige aspekter ved nedgravning af mink

Miljøstyrelsen udarbejdede et faktaark den 27. november 2020 vedrørende Miljømæssige aspekter ved nedgravning af mink. Der skulle foretages tre forskellige tiltag, som skulle sikre, at minkgravene ikke påvirkede søer, vandløb og grundvand.

Tilsynet ved minkgravene skulle forløbe, så længe der blev gravet, og have fokus på, at gravene havde den rigtige dybde, at der blev lagt kalk over og under minkene, og at gravene blev korrekt tildækket.

Det andet tiltag var en udvidelse af miljøstyrelsens generelle overvågningsprogram, NOVANA, for at holde øje med udsivning af forurenende stoffer som kvælstof, fosfor og iltforbrugende organiske stoffer og bakterier fra gravene. Formålet var at undgå påvirkning af søer og vandløb, der kunne være følsomme over for udsivning fra gravene.

Det tredje tiltag var en forureningsundersøgelse af grundvandet og en undersøgelse af de forurenende stoffer, der kunne strømme fra gravene mod vandløbet og søer. Som led i forureningsundersøgelsen ville det også blive beskrevet, hvordan risikoen for forurening eventuelt kunne afværges. Miljøstyrelsen mente, at det for eksempel kunne være, at der blev lagt dræn ved gravene, så der kunne ske rensning af forurenede vand.

I samme faktaark af 27. november 2020 udarbejdet af Miljøstyrelsen blev det oplyst, at Fødevarestyrelsen havde besluttet, at der skulle iværksættes en VVM-vurdering for at efterse de faglige vurderinger for en sikkerheds skyld, kvalificere evt. afværgeforanstaltninger og sikre åbenhed i forhold til offentligheden. Som beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 9.2 blev der hverken inden eller efter nedgravningen påbegyndt eller gennemført screening eller vurdering efter miljøvurderingsloven.

19.3. Oplysninger om 300-meter-beskyttelseslinjen og fejl ved udførelse af gravehuller i Holstebro

Den 9. november 2020 havde kontorchef Charlotte Moosdorf, Cirkulær Økonomi og Affald, Miljøstyrelsen ringet til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, som støttede Fødevarestyrelsen i forbindelse med gravearbejdet, og meddelte, at Miljøstyrelsen ud fra et forsigtighedsprincip bad Forsvarets Ejendomsstyrelse om at holde sig 300 meter fra søen i Holstebro. I e-mail af 23. november 2020 forklarede Charlotte Moosdorf, at der ikke var nogen nærmere begrundelse for de 300 meter, og at afstandsambefalingen alene var udmeldt på baggrund af et forsigtighedshensyn:

Dette er den første mail, som Forsvaret får fra mig. Jeg har telefonisk ringet til Forsvaret tidligere på dagen den 9. november og meddelt dem, at vi ud fra et forsigtighedshensyn beder dem holde sig 300 meter fra søen.

Det hele går meget stærkt, da vi skal sikre, at Forsvaret ikke begynder at nedgrave mink i renderne tættere på søen end 300 meter. Der er ikke nogen nærmere begrundelse for de 300 meter, det er alene med baggrund i et forsigtighedshensyn

Den 9. november 2020, kl. 21.23, modtog kontorchef, Charlotte Moosdorf luffotos af Holstebro og Karup, fra kontorchef Jan Boll Jespersen, Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelsen. I mailen oplyste Forsvarets Ejendomsstyrelsen, at de stod for gravearbejdet, og det var andre, som skulle tilvejebringe det nødvendige arealer til nedgravningen. Herudover oplyst han, at der ville være et markant kapacitetstab i Holstebro, hvis de 300 meter som forsigtighedsprincip til søen skulle overholdes. Han bad derfor Miljøstyrelsen om at genoverveje forsigtighedsprincippet på 300 meter.

Den 9. november 2020, kl. 21.26, svarede kontorchef Charlotte Moosdorf, at hun ville vende tilbage med svar på, om de kunne genoverveje forsigtighedsprincippet og afstanden til søen på de 300 meter.

Den 10. november 2020, kl. 17.35, oplyste kontorchef Charlotte Moosdorf, at Miljøstyrelsen havde genovervejet anbefalingen, men at de fastholdt orienteringen:

Miljøstyrelsen har genovervejet anbefalingen af, at kanten af minkgraven minimum er 300 meter fra søen i området ved Holstebro. Til din orientering så fastholder Miljøstyrelsen ud fra et forsigtighedsprincip, at afstanden til søen minimum skal være 300 meter.

Miljøstyrelsen har ikke bemærkninger til placeringerne af arealerne ved Karup jf. fremsendt kortmateriale.

Den 12. november 2020, kl. 18.10, sendte kontorchef Charlotte Moosdorf en meddelelse til kontorchef Jan Boll Jespersen om, at i relation til forsigtighedsprincippet og mail af den 10. november 2020, kl. 17.35, skulle afstanden fra nedgravningerne til søen minimum være 300 meter:

Jeg har en supplerende meddelelse til dig i relation til min mail af 10. november 2020, hvori jeg meddeler, at Miljøstyrelsen ud fra et forsigtighedsprincip fastholder, at afstanden til søen minimum skal være 300 meter.

Du har tidligere orienteret mig om, at I fra Forsvarets side ikke har nedgravet mink tættere end 300 meter på søen. Hvis der fortsat er åbne minkgrave, hvor der er hældt mink i den ene ende af minkgraven, men er åbent i den anden ende af graven, som er mindre end 300 meter fra søen, så skal den åbne del af minkgraven inden for 300 meter zonen fyldes op med jord. Det skal gøres af hensyn til miljøet og for at sikre, at der ikke kan løbe væske fra de døde mink ind i den åbne del af graven, der ligger mindre end 300 meter fra søen.

Jeg orienterede dig om ovenstående ved telefonsamtale i dag ca. kl. 10. Du meddelte

mig telefonisk omkring kl. 11, at I vil sørge for at få tildækket hullerne, der ligger inden for 300 meter til søen, med jord forventeligt i dag. Jeg præciserede, at Miljøstyrelsen som tilsynsmyndighed jf. bekendtgørelse nr. 1569 om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven udelukkende beder om, at det sker tildækning med jord i de dele af gravene, hvor der kan løbe væske til fra de døde mink inden for 300 meter zonen.

Du orienterede om, at I vil tage billeder af gravene, der dokumenterer, der ikke har været mink hældt i gravene inden for en afstand på 300 meter til søen.

Jeg ser frem til at modtage dokumentation fra dig med oplysning om, at tildækningen med jord er foregået.

Den 12. november 2020, kl. 21.02, kvitterede kontorchef Jan Boll Jespersen for modtagelsen af mailen og oplyste, og at de forventede at fylde gravene op i løbet af natten. Det ville omfatte de grave, som de havde nået at udføre, inden Miljøstyrelsen besluttede at indføre et forsigtighedsprincip med et afstandskrav på 300 meter til søen. Han oplyste, at der ikke var kommet mink i disse grave, og at der dermed ikke var en fare for, at der løb væske fra minkene ned i søen.

Den 16. november 2020, kl. 20.57, oplyste kontorchef Jan Boll Jespersen imidlertid kontorchef Charlotte Moosdorf om, at i forbindelse med en henvendelse fra NOST samme dag er de blevet gjort opmærksomme på, at den nordlige del af de render, der blev gravet først, lå omkring 250 meter fra Boutrup sø. Han oplyste, at renderne af naturlige årsager var blevet ibrugtaget først, og at opmærksomheden i forhold til forsigtighedsprincippet alene havde været på de østlige render, som var blevet tildækket:

Venligst se vedhæftede luftfoto. I forbindelse med en henvendelse fra NOST i dag er vi blevet opmærksomme på, at den nordlige del af de render, der blev gravet først, ligger omkring 250 meter fra Boutrup sø. Disse render blev af

naturlige årsager ibrugtaget først og opmærksomheden i forhold til det meddelte forsigtighedsprincip har alene været på de østligste render, som blev tildækket. Det beklager vi naturligvis og afventer melding om betydningen deraf.

Den 19. november 2020, kl. 18.54, meddelte vicedirektør Lars Møller Christiansen, Miljøstyrelsen NOST og kontorchef Jan Boll Jespersen, at efter aftale med Forsvarets Ejendomsstyrelse stillede Miljøstyrelsen med en tilsynsførende, der hjalp med at afgøre, om der var fjernet tilstrækkeligt med mink, således at afstanden på de 300 meter til søen blev opretholdt:

Som tidligere oplyst har Miljøstyrelsen ud fra et forsigtighedsprincip besluttet at indføre et afstandskrav på 300 meter til søen. Derfor skal der fjernes de nedgravede mink, som efter det oplyste er nedgravet tættere end 300 meter på søen.

Efter aftale med FES stiller MST med en tilsynsførende, der hjælper med at afgøre, at der fjernes tilstrækkeligt med mink, således afstanden på 300 meter til søen kan opretholdes.

Den tilsynsførende fra MST vil være til stede kl. 9.30 i Holstebro den 20. november.

Den 20. november 2020, kl. 15.54, oplyste kontorchef Annette Samuelson, Miljøstyrelsen til vicedirektør Lars Møller, Miljøstyrelsen, at det var Fødevarestyrelsen, som gennem NOST anmodede Forsvaret om at stille arealer til rådighed for deponering af mink ved nedgravning. Videre oplyste Annette Samuelson, at det var Miljøstyrelsen som foretog indledende screeninger for miljø- og naturinteresser og efterfølgende fremsendte dem via Naturstyrelsen, der udpegede arealerne. Ved fremsendelsen var der vedlagt kort som angav, hvilke områder der ikke kunne graves i på Forsvarets arealer i Karup og Holstebro. Yderligere oplyste Annette Samuelson, at Forsvarsmi- nisteriets Ejendomsstyrelse på baggrund af kortene foreslog en nærmere placering af udgravningsstederne indenfor de

fremsendte områder, som, Miljøstyrelsen efterfølgende vurderede, kunne bruges, under den forudsætning, at nedgravning skulle ske i overensstemmelse med Miljøstyrelsens gennemgang og vurdering af områderne, herunder underoverholdelse af afstandskrav til søer.

Den 20. november 2020, kl. 16.55, oplyste kontorchef Per Schriver, til kontorcheferne Annette Samuelsen, Charlotte Moosdorf og vicedirektører Isabelle Navarro og Lars Møller Christiansen, Miljøstyrelsen, at ud fra, hvordan Per Schriver så situationen, så var det korrekt, det kontorchef Annette Samuelsen oplyste. Yderligere oplyste han, at de områder, Forsvarets Ejendomsstyrelse valgte, så de først mandag den 9. november 2020:

Det er korrekt som jeg ser det. De områder som FES valgte så vi først mandag, da der var gravet mink ned. Men det er korrekt at vi EFTERFØLGENDE risikovurderede dem.

Den 23. november 2020, kl. 15.00, blev der afholdt et møde vedrørende lukning, tilsyn og hegning omkring gravene i Holstebro og Karup, mødet blev afholdt med deltagere fra direktionen i Forsvarets Ejendomsstyrelse, Beredskabsstyrelsen, Naturstyrelsen, Fødevarestyrelsen, NOST, og Miljøstyrelsen. I referatet vedr. situationsbeskrivelsen fra renderne/gravene i Holstebro og Karup fremgår det at:

Forsvarets ejendomsstyrelse (FES) afventer en afgørelse fra MST til Holstebro i forhold til om der er mink, der skal flyttes. FVST: Veterinærfagligt skal minkene afdækkes med kalk og graves ned – de må ikke ligge frit tilgængelig i Holstebro, mens vi afventer afgørelse fra MST. Forsvar: Forsvaret kan bistå FVST hurtigst muligt med at fjerne og dække minkene til.

Den 24. november 2020, kl. 19.26, oplyste Annette Samuelsen til Miljø- og Fødevareministeriet og Miljøstyrelsen, at den første kontakt til Forsvarets Ejendomsstyrelse fandt sted den 9. november 2020 om eftermiddagen, hvor forsvaret gav udtryk

for, at de havde gravet indenfor beskyttelseslinjen, men ikke fyldt mink i endnu.

Den 26. november 2020, kl. 17.11, sendte Forsvarsministeriet en opgaveanmodning til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, at Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse faktisk skulle oplyse egne opgaver til støtte for Fødevarestyrelsen iht. håndteringen af COVID-19 hos mink for perioden fra 1. oktober til og med 20. november 2020. Der skulle til opgaveanmodningen inkluderes en tidslinje over modtagne varsler, anmodninger, opgavetildelinger, bemyndigelser, væsentlige beslutninger og faktisk oplyse specifikt Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse opgaver og ansvar ved udgravningsområder, idet det blev ønsket oplyst, hvordan den helt konkrete udpegning af de enkelte nedgravningssteder i Holstebro var foretaget.

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse besvarede opgaveanmodningen den 1. december 2020:

Miljøstyrelsen udpegede udgravningsområder, og Ejendomsstyrelsen udpegede nøjagtig placering af render indenfor de udpegede udgravningsområder Karup og Holstebro.

Ejendomsstyrelsen overdragede den 8. november 2020 støtteopgaven til Fødevarestyrelsen til Forsvarskommandoens Task Force Deponering og maskinstøtte til opgaven er leveret via Task Force Deponering.

Ejendomsstyrelsen har videreformidlet meddelelser fra Miljøstyrelsen til Task Force Deponering og egne medarbejdere i Karup og Holstebro.

Ejendomsstyrelsen har initieret tildækning af render, som var placeret indlysende tættere end 300 meter på Boutrup Sø efter modtagelse af meddelelse fra Miljøstyrelsen den 10. november 2020 samt oplyst, at Ejendomsstyrelsen har ikke været bemyndiget til eller pålagt ansvar for at foretage registrering, opmåling eller anden dokumentation

*af Fødevarestyrelsens faglige ledelse af udgravningsområder.*¹⁰⁸

Den 22. juni 2021 har Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i deres sagsnotat til Advokatundersøgelsen af sagen om nedgravning af aflivede mink beskrevet, at udgravningsområdet i Holstebro blev lukket den 20. november 2020 for at afvente Fødevarestyrelsens beslutning om genplacering af nedgravede mink, som var placeret nærmere end 300 m fra Boutrup sø. Ved Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses opgaveløsninger oplyste de, at den 6. november 2020 udpegede Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse den nøjagtige placering af render til udgravning inden for Miljøstyrelsens afgrænsede områder i Karup og Holstebro. Udpegningen skete efter besigtigelse under hensyntagen til lokale natur- og miljøforhold, Forsvarsministeriets installationer samt prøvegravninger i henhold til Fødevarestyrelsens anvisninger. Den nøjagtige udpegning skete i overensstemmelse med Forsvarsministeriets bemyndigelse til Forsvarets Ejendomsstyrelse og efter modtagelse af Miljøstyrelsens dispensationer for Miljøtilladelse til nedgravning af pelsdyr i Karup og Holstebro.

Yderligere i sagsnotat fremhævede Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, at ved udførelsen af ejendomsstyrelsens opgaveløsning oplyste Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, at udgravninger i Holstebro og Karup blev påbegyndt den 6. november 2020. Den 7. november 2020 anmodede Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse om, at Forsvarskommandoen tildelte ressourcer til at støtte op om Fødevarestyrelsens faglige ledelse af nedgravningsområderne i Karup og Holstebro. Der blev ønsket tilgang af Forsvarets kapaciteter til drift af nedgravningsområderne, såsom trafikkontrol, rensning af køretøjer og personale.

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse oplyste, at Forsvarskommandoen den 8. november 2020 etablerede en Task Force Deponering, som skulle bidrage til koordination og understøttelse af Fødevarestyrelsens ledelse af det enkelte udgravningsområde. Under ledelse af den nye Task Force Deponering skulle Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse herefter

¹⁰⁸ Sagsudskrift af Besvarelse af Forsvarsministeriet anmodning om faktuelle oplysninger vedrørende opgaver til støtte for Fødevarestyrelsen COVID-19 mink

alene bidrage med maskinstøtte fra civile leverandørers gravemaskiner.

Om den 10. november 2020 oplyses det i sagsnotatet, at Miljøstyrelsen henvendte sig til Ejendomsstyrelsen om overholdelse af et afstandskrav på 300 m til Boutrup Sø i Holstebro ud fra et forsigtighedsprincip. Den 12. november 2020 meddelte Miljøstyrelsen til Ejendomsstyrelsen, at man ønskede forsigtighedsprincippet fastholdt. Kravet blev videreformidlet af Ejendomsstyrelsen til Task Force Deponering og Ejendomsstyrelsens personale i Holstebro, som på dette tidspunkt var blevet underlagt Task Force Deponering. I sagsnotatet fremhæver Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse yderligere, at:

Ejendomsstyrelsens personale i Holstebro vurderede, at de sidst udførte udgravninger, som endnu ikke var taget i anvendelse, var placeret nærmere end 300 m fra Boutrup Sø. Ejendomsstyrelsen besluttede derfor, at disse render ikke måtte tages i anvendelse, og at de skulle tildækkes og arbejdet fotodokumenteres til Miljøstyrelsen. Ejendomsstyrelsens beslutning blev formidlet til Task Force Deponering.¹⁰⁹

Endvidere hæfter Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse sig ved, at deres opgave fortsat var at levere maskinstøtte til Fødevestyrelsens faglige ledelse af udgravningsområder til Karup og Holstebro via Task Force Deponering. Ejendomsstyrelsen havde ikke været bemyndiget til, pålagt ansvar for eller anmodet om at foretage registrering, opmåling eller anden dokumentation af Fødevestyrelsens faglige ledelse af udgravningsområder. Ejendomsstyrelsens medarbejdere havde på møder med Fødevestyrelsens pladsansvarlige faglige leder ved udgravningsområde Holstebro gjort opmærksom på Miljøstyrelsens nye krav om 300 m til Boutrup sø.

Forsvarets Ejendomsstyrelse oplyste yderligere i sagsnotatet at:

¹⁰⁹ Overordnet beskrivelse af ejendomsstyrelsens støtte til fødevestyrelsens nedgravning af mink

Ejendomsstyrelsen var behjælpelig med udpegning af udgravede render uden mink, som vurderedes at være inden for 300 m fra Boutrup Sø samt tildækning og formidling af dokumentation for dette til Miljøstyrelsen.

Efter modtagelse af en henvendelse fra politiet via NOST vurderede Ejendomsstyrelsen den 16. november 2020, at der kunne være flere af de først etablerede og fyldte render, som var placeret tættere end 300 m fra Boutrup Sø. Miljøstyrelsen blev orienteret samme dag

I sagsnotatet blev det oplyst, at udgravningsområdet Holstebro blev lukket den 20. november 2020 for at afvente Fødevarestyrelsens eventuelle beslutning om genplacering af nedgravede mink, som var placeret nærmere end 300 m fra Boutrup Sø. Fødevarestyrelsen traf ikke en beslutning, hvorfor udgravningsområdet Holstebro forblev lukket.

20. **Juridisk vurdering af miljøtilsynet og oplysninger under gravearbejdet og reaktioner herpå**

Følgende emner er juridisk vurderet:

- Miljøstyrelsens miljøtilsyn og videregivelse af informationer
- Håndtering af nedgravning tættere end 300 meter fra Boutrup Sø

20.1. Miljøstyrelsens miljøtilsyn og videregivelse af informationer

Miljøstyrelsen er ved bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven tillagt tilsynskompetence efter miljøbeskyttelsesloven i forhold til minknedgravningen. Bekendtgørelsen indeholder ingen anvisninger om, hvorledes tilsynet skal gennemføres.

Miljøbeskyttelseslovens tilsynsbekendtgørelse finder anvendelse på tilsyn, der udøves efter miljøbeskyttelsesloven, og

dermed som udgangspunkt også på tilsyn i forhold til nedgravning af de aflivede mink, jf. nærmere om tilsynsbekendtgørelsen under Afsnit II, punkt 5.6, ovenfor. Tilsynsbekendtgørelsens kapitel 2 og 3 finder ikke anvendelse i forhold til tilsyn med nedgravning af aflivede mink. Minknedgravningen falder ikke ind under en af de kategorier i tilsynsbekendtgørelsens § 1, stk. 2, hvor tilsynet reguleres efter tilsynsbekendtgørelsens kapitel 2 og kapitel 3. Årsagen er, at nedgravningen af de aflivede mink i forbindelse med epizootisk sygdom, hvor bortskaffelseskapaciteten er overskredet, kan gennemføres uden forudgående miljøgodkendelse, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 3.13.3.

Den retlige ramme for Miljøstyrelsens miljøtilsyn er derfor gennemførelsesforordningens artikel 15, stk. 1, litra a, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, hvorefter nedgravning af aflivede smittede dyr skal ske, *“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.”* I tillæg hertil skal Miljøstyrelsens miljøtilsyn gennemføres med udgangspunkt i de krav og mål, der er indeholdt i miljødirektiverne, således som de er implementeret i dansk ret.

Vi skal understrege, at tilsynsbekendtgørelsens kapitel 4 omkring offentliggørelse og indberetning af en række oplysninger i forbindelse med tilsynet heller ikke nævner oplysninger i forbindelse med tilsyn med nedgravning af aflivede mink. Tilsynsbekendtgørelsens bestemmelser om offentliggørelse og indberetning er imidlertid baseret på miljøoplysningsdirektivet. Ud fra en direktivkonform fortolkning af miljøoplysningsdirektivet vil der efter vores vurdering også bestå en formidlingsforpligtigelse for miljøoplysninger, som Miljøstyrelsen konstaterer i forbindelse med tilsynet med nedgravning af mink.

Efter vores vurdering er Miljøstyrelsens miljøtilsyn tilstrækkeligt ud fra en gennemgang af de oplysninger, der foreligger om tilsynet og den retlige ramme, som miljøtilsynet skal udøves efter. Miljøstyrelsen påser, at der er styr på proces og logistik, at bunden af gravene er placeret over grundvandsspejl, at dieseltanke opbevares korrekt, og om der observeres oliespild, og at gravene fyldes op efter Fødevarestyrelsens anvisninger.

I tillæg hertil skal Miljøstyrelsens tilsyn også ses i sammenhæng med de undersøgelser omkring overvågning i forhold til overfladevand, som Miljøstyrelsen igangsatte. Undersøgelserne er beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 10.4. Det fremgår ikke klart, om Miljøstyrelsens overvågning og undersøgelser af overfladevand i forbindelse med minknedgravningen blev igangsat af Miljøstyrelsen efter opdrag fra Fødevarestyrelsen, der er bygherre, eller om undersøgelserne blev igangsat som led i Miljøstyrelsens tilsynsopgave.

Miljøstyrelsen modtager den 4. december 2020 GEUS og DTU Miljø om perkolatfane med høj densitet og risiko for grundvandet, jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 15.2.

Vi kan konstatere, at Miljøstyrelsen først videregive GEUS og DTU Miljø's rapport til Holstebro Kommune og Viborg Kommune den 10. december 2020. Kommunerne burde efter vores vurdering have modtaget kopi af denne rapport straks. Dels er Miljøstyrelsen underlagt en offentliggørelsesforpligtigelse efter tilsynsbekendtgørelsen, dels er kommunerne selv tilsynsmyndighed på vandområdet og burde derfor have modtaget informationerne tidligere, særligt i lyset af, at Fødevarestyrelsen holdt møde med kommunerne den 7. december 2020 om opgravning og gennedgravning af minkene.

20.2. Nedgravning tættere på end 300 meter fra Boutrup sø

Med henvisning til forsigtighedsprincippet fastslog Miljøstyrelsen den 9. november 2020, at der ikke måtte etableres minkgrave tættere end 300 meter fra Boutrup sø. Miljøstyrelsen fastholdt kravet efter dialog med Forsvarets Ejendomsstyrelse. Kravet blev indsat som en anbefaling i Miljøstyrelsens Sammenfattende vurdering af 13. november 2020.

Vi kan imidlertid ved gennemgang af materialet konstatere, at der blev nedgravet mink tættere end 300 meter på Boutrup sø, jf. e-mail af 16. november 2020, kl. 20.57, fra kontorchef, Jan Boll Jespersen til kontorchef Charlotte Moosdorf. Ligeledes kan vi ved gennemgang af sagen konstatere, at de nedgravede mink ikke umiddelbart blev gravet op hverken af Forsvarets Ejendomsstyrelse eller Fødevarestyrelsen, da Miljøstyrelsen den 19. november 2020 anmodede om, at mink nedgravet tættere end 300 meter fra søen blev gravet op. Opgravningen

af de mink, der var tættere på søen end 300 meter, skete ud fra de foreliggende oplysninger først i forbindelse med den samlede minkopgravning.

Afstandskravet på 300 meter er i retlig henseende ikke et vilkår for nedgravningen af de aflivede mink, idet nedgravningen af mink med rette gennemføres uden forudgående miljøgodkendelse, jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 10.2. Afstandskravet på de 300 meter er heller ikke baseret på direkte krav i miljølovgivningen, idet der i henhold til naturbeskyttelsesloven alene gælder en beskyttelseslinje på 150 meter for søer, jf. ovenfor under Afsnit II, punkt 6.6.

Selvom afstandskravet i retlig henseende hverken er et vilkår eller et lovkrav, udgør afstandskravet dog en del af den forpligtigelse, der er efter gennemførelsesforordningen til at sikre, at nedgravningen af aflivede dyr i forbindelse med epizootisk sygdom, og hvor bortskaffelseskapaciteten er overskredet, sker under hensyntagen til miljøet, herunder risikoen for forurening af vand, ligesom afstandskravet har betydning i forhold til overholdelse af kravene og målsætninger i EU's vanddirektiver.

Miljøstyrelsen er tilsynsmyndighed efter miljøbeskyttelsesloven og har også som led i udførelse af tilsynet kompetenceadgang til at anvise, at nedgravning ikke kan ske mindre end 300 meter fra søen.

Imidlertid kan vi også konstatere, at forsigtighedsprincippet og de 300 meters afstand til Boutrup sø først blev udmeldt, efter nedgravningen var igangsat. Forsigtighedsprincippet er ej heller anført i nogen af de SOP for nedgravningen, der blev udarbejdet af Fødevarestyrelsen. Endelig anvendte Miljøstyrelsen begrebet "anbefaling" i Miljøstyrelsens notat om "Samlet vurdering for udvidelse af udgravningen ved Holstebro og Karup" af 13. november 2020.

Samlet er det vores vurdering, at det ikke kan kritiseres, at der blev etableret minkgrave tættere end 300 meter fra Boutrup sø, inden afstandskravet blev meldt ud. I tillæg hertil var det, som Fødevarestyrelsen også pointerede, i processen afgørende, at minkgravene hurtig blev tildækket, således at kødædende og altædende dyr ikke kunne få adgang til de aflivede

dyr. Efter gennemførelsesforordningen er det også et krav i forbindelse med nedgravning af aflivede dyr.

Samlet er det vores vurdering, at det kan kritiseres, at de mink, der var beliggende tættere end 300 meter fra Boutrup sø, ikke ret kort tid efter, at det blev konstateret, at de var nedgravet for tæt på søen, blev gravet op.

21. **Beskrivelse af tilsyn i forhold til sundhed og veterinærsundhed og oplysninger under gravearbejdet og reaktioner herpå**

Følgende emner behandles under beskrivelse af tilsyn m.v.:

- Tilsyn med sundhed og veterinærsundhed
- Pop-up mink
- Fælles myndigheds SOP for tilsyn med nedgravningsområderne

21.1. Tilsyn med sundhed og veterinærsundhed

Der er ikke i henhold til bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter dyreholdsloven krav om løbende tilsyn i forhold til sundhed og veterinærsundhed. Derimod er der krav om, at nedgravningen skal gennemføres efter Fødevarestyrelsens anvisninger. Endvidere gælder arbejdsmiljøreglerne ved siden af, som ikke er en del af Advokatundersøgelsen.

Som beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 11.3, udarbejdede Fødevarestyrelsen, allerede inden nedgravningen begyndte, en SOP for nedgravning af aflivede mink, som ikke var mistænkt smittede eller smittede. Det fremgår af bemærkningerne, at der ikke var krav om særskilt sikkerhedsudstyr, at der skulle gennemføres almindelig rengøring af materiel efter end opgaveløsning, og at de almindelige forholdsregler for COVID-19 skulle iagttages.

I forlængelse af beslutningen om, at også smittede mink skulle nedgraves, samt Dansk Veterinær Konsortiums anbefaling af 6. november 2020 om brug af kalk, blev der udarbejdet ny SOP. Det blev igangsat, at SOP efter nedgravningen løbende blev justeret, jf. beskrivelsen ovenfor under Afsnit III, punkt

17.3. Ligeledes udarbejdede også Forsvarets Ejendomsstyrelse SOP for nedgravning. Sikkerhedsudstyret i SOP var åndedrætsværn mod støv fra kalk, nitrilgummiimprægnerede handsker, tætsluttende øjenbeskyttelse, værnemidler mod COVID-19: Vaskbart fodtøj, kedeldragt eller engangsovertræksdragt, åndedrætsværn – FFP3-maske, som slutter tæt til ansigtet, samt tætsiddende beskyttelsesbriller.

Fødevarestyrelsen havde også den 16. november 2020 udarbejdet en SOP, med anvisninger for rengøring og desinfektion af lastbiler, maskiner, containere, udstyr og materiel ved nedlukning af nedgravningsområderne før deponeringsområderne blev forladt. Proceduren for rensning var således, 1) rengøring, hvor der rengøres for snavs eller lign med sæbevand, 2) Desinficering, hvor der oversprøjtes, aftørres, afvaskes med eller nedsænkes i desinfektionsmiddel, 3) Afvaskning, hvor der afvaskes med rent vand, efter desinfektionsmidlet har virket i indvirkningstiden.

Udover anvisninger i form af SOP var Fødevarestyrelsen også til stede ved nedgravningen. Fødevarestyrelsens tilstedeværelse ved nedgravningen er beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 17.2.

Beredskabsstyrelsens kemiske beredskab bistod i øvrigt løbende Fødevarestyrelsen og Forsvarets Ejendomsservice med at løse spørgsmål om anvendelse af kalk og desinfektionsmidler under nedgravningen, herunder også spørgsmål vedrørende brug af værnemidler ved arbejdet med nedgravningen.

21.2. Pop-op-mink

Beredskabsstyrelsen modtog en melding den 11. november 2020, kl. 09.38, fra Fødevarestyrelsen om, at der var problemer med proceduren omkring minkgravene. Fødevarestyrelsen gennemgik proceduren for Beredskabsstyrelsen, som bestod af, at der blev gravet et ca. 2,5 meter dybt hul, hvor der blev lagt et lille lag af brændt kalk i bunden. Oven på dette lag skulle der lægges ca. 1 meter mink, som der igen blev lagt ca. 5 cm brændt kalk ovenpå. Ovenpå dette lag blev der så lagt ca. 1,5 meter jord.

Fødevarestyrelsen oplyste samtidig Beredskabsstyrelsen om, at der må være noget galt med proceduren, da minkene kom op af jorden igen. Fødevarestyrelsen anmodede derefter Beredskabsstyrelsen om svar på, om de havde en god forklaring herpå. Beredskabsstyrelsen svarede:

Jeg fortæller X, at brændt kalk i kontakt med vand eller fx mink vil udvikle en voldsom mængde varme.

Denne varme vil udvikle en del gas, og det kan være det, som er skyld i, at minkene kommer op af jorden igen. X fortæller, at nogle mink næsten er flydende, når de puttes i jorden pga forrådnelse, og det er kun med til at fremme processen med varme og gasdannelse.

I en efterfølgende korrespondance gennemgik Fødevarestyrelsen og Beredskabsstyrelsen den af Fødevarestyrelsen udarbejdede SOP, og de konkluderede, at alle skulle bære beskyttelsesudstyr på pladsen, og at SOPen skulle tilpasses herefter.

Den 12. november 2020 blev SOP for nedgravning af aflivede mink tilpasset for så vidt angår kalk og vandtilførsel, jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 17.3.

Fødevarestyrelsen, Beredskabsstyrelsen, Naturstyrelsen, NOST og Miljøstyrelsen afholdt et møde den 23. november 2020, kl. 15.00, vedrørende lukning, tilsyn og hegning omkring gravene i Holstebro. I referatet fremgår det, at der var aktivitet i undergrunden, ved vulkaniserende macerations, kalkaflejringer med putridt lugtende gasudledninger, områder med jordhævelser, sprækkedannelser og sænkninger:

Der er aktivitet i undergrunden i Holstebro og Karup, hvor der, pt. Ses følgende: Vulkaniserende macerations, kalkaflejringer med putridt lugtende gasudledning, områder med jordhævelse, sprækkedannelse og sænkning. Derudover er der flere steder, hvor der er døde mink, som er "poppet" igen og fodspor efter hjorte og ræve. I

Holstebro er der i fredags efterladt åbne render med mink og en åben container med mink.

Der var ingen beskrivelse af, hvad man ville gøre ved udfordringerne i gravene.

Udgravningsarbejdsområderne i Holstebro og Karup blev lukket for modtagelse af mink den 20. november og 1. december 2020. I Forsvarets Ejendomsstyrelses sagsnotater vedrørende den overordnede beskrivelse af Ejendomsstyrelsens støtte til Fødevestyrelsens nedgravning af mink fremgår det, at Ejendomsstyrelsen bistod Fødevestyrelsen i Karup og Holstebro med én rendegraver på tilkald til håndtering af pop-op-mink frem til den. 11 december 2020.

21.3. Fælles myndigheds SOP for tilsyn med nedgravningsstederne

Den 26. november 2020 foreligger der en fælles myndigheds SOP for tilsyn med nedgravningsstederne.

Formålet med SOPen var at sikre et korrekt tilsyn efter nedlukning af renderne/gravene, og det blev anført, at tilsynene skulle sikre, at de nedgravede mink forblev i jorden, og at uvedkommende ikke færdes på områderne.

Det blev anført heri, at Fødevestyrelsen, efter at forsvaret havde givet melding om nedlukning af områderne, ville foretage tilsyn for at godkende nedlukningen af området. SOP indeholder oplysninger om, hvem i Fødevestyrelsen der skulle rettes henvendelse til.

Der skulle føres dagligt tilsyn i dagslys først på dagen af Fødevestyrelsen de første 14 dage efter nedlukningen, hvorefter Fødevestyrelsen skulle vurdere, om der skulle fortsættes med tilsyn. Fødevestyrelsen kunne anvende kikkert ved tilsynet, idet færdsel langs renderne som anført i tidligere SOP helst skulle undgås. Fødevestyrelsen kunne rekvirere bistand fra Forsvaret, hvis der blev konstateret opbrud af mink. Det blev angivet, hvortil Fødevestyrelsen kunne rette henvendelse, og der blev henvist til SOP af 12. november 2020 for (gen)nedgravning af mink, der var brudt op. Det blev angivet i

øvrigt, at områderne skulle afspærres til beskyttelse mod kontakt med kalk og udsættelse for svovlbrinte gas, og at området ville blive sikret dels ved bistand fra Hjemmeværnet, dels ved Fødevarestyrelsens rekvisition af privat vagtværn. Begge disse skulle i øvrigt kontakte Fødevarestyrelsen i tilfælde af behov for veterinær faglig vurdering af en situation. Fødevarestyrelsen skulle også kontaktes, hvis der blev konstateret jorderosion eller sammenfald af hullerne. I så fald kunne Fødevarestyrelsen rekvirere Forsvarets hjælp til genopretning. Fødevarestyrelsen skulle i øvrigt sikre, at der, når der var sket afhjælpning af f.eks. opbrydende mink, skete kalkning af området igen.

For så vidt angår den menneskelige sikkerhed anbefalede SOPen, at der skete ugentlig test af medarbejdere, som havde foretaget nedgravningsarbejde eller som havde opholdt sig i længere tid ved deponeringsområderne. Ved færdsel på området skulle der bæres personlig beskyttelse i form af kraftige gummistøvler, øjenbeskyttelse, åndedrætsbeskyttelse m.v.

Tidligere udsendte SOPs vedrørende dekontaminering af materiel blev gentaget. Der blev dog udstedt særlige retningslinjer for køretøjer, som blev anvendt til tilsynsopgaver.

Den 23. november 2020, kl. 15.00, afholdt Fødevarestyrelsen et møde vedrørende tilsyn. På baggrund af mødet udarbejdede Fødevarestyrelsen en SOP, der beskrev tilsynet med steder, hvor der var sket nedgravning af mink, frem til der kom hegn. Formålet med SOP var at sikre et korrekt tilsyn efter nedlukning af renderne/gravene.

Denne SOP var gældende, indtil Fødevarestyrelsen vurderede, at der ikke længere kom mink op af gravene. Forsvaret skulle, inden de forlod nedgravningsområderne, give Fødevarestyrelsen en melding om, at området var lukket ned. Efterfølgende ville FVST foretage et tilsyn for at godkende nedlukningen.

Det blev beskrevet, at Fødevarestyrelsen havde tilsynsopgaven de første fjorten dage efter, at nedgravningen var afsluttet:

Tilsyns opgave – FVST:

De første fjorten dage efter at nedgravningen er afsluttet, skal der på nedgravningsområderne gennemføres et dagligt tilsyn, hvor arealerne besigtiges. Tilsynene skal foregå i dagslys først på dagen. Det skal efter de 14 dage vurderes af Fødevarestyrelsen om tilsynene skal fortsættes.

Tilsynet udføres af Fødevarestyrelsen.

Ved tilsynene kan arealerne besigtiges med eks. Kikkert. Der bør især ses efter opbrud gennem jorden af materiale fra de nedgravede mink.

jf. SOP Zone 1+2+3 for nedgravning af mink skal færdsel langs renden undgås efter tildækning med jord.

22. Juridisk vurdering af tilsynet i forhold til veterinær og sundhedslovgivningen og oplysninger under gravearbejdet og reaktioner herpå

Følgende emner behandles under den juridiske vurdering af tilsynet:

- Tilsyn med veterinær og sundhedslovgivningen
- Håndtering af pop-op-mink

22.1. Tilsyn med veterinær og sundhedslovgivningen

Bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter husdyrloven indeholder ingen bestemmelse om tilsyn i forhold til sundhed og veterinærsundhed efter bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen angiver, at nedgravning skal ske efter Fødevarestyrelsens anvisninger.

Fødevarestyrelsens anvisninger kom til udtryk ved de ovenfor gennemgåede SOPs og tilstedeværelse af myndighedspersoner fra FVST under nedgravning.

Umiddelbart kan vi ikke på baggrund af gennemgang af SOPs eller oplysningerne om Fødevarestyrelsen fastslå, at der skulle foreligge mangler eller kritisable forhold vedrørende Fødevarestyrelsens tilsyn.

Fødevarestyrelsen har løbende justeret SOP for nedgravningen af de aflivede mink i takt med informationer og erfaringer med at håndtere minknedgravningen. Dels justeringer som følge af at såvel smittede som usmittede mink skulle håndteres. Dels justeringer som følge af oplysninger og erfaringer med brug af kalk ved nedgravningen.

22.2. Håndtering af pop-op-mink

I forlængelse af at Fødevarestyrelsen konstaterede, at mink efter nedgravning poppede op igen, valgte Fødevarestyrelsen at få justeret SOP for nedgravning. Dels blev mængden af kalk, der blev tilført, justeret. Dels blev der stillet krav om yderligere åndedrætsbeskyttelse ved færdsel i nedgravningsområdet.

Fødevarestyrelsen havde også i forbindelse med SOP for tilsyn med nedlukning af minkgravene taget højde for muligheden af pop-op-mink ved at stille krav om jævnlige tilsyn i dagslys. Vi kan videre konstatere, at der faktisk også blev foretaget en fornyet nedgravning af nogle pop-op-mink den 11. december 2020.

Ifølge materialet kan det konstateres, at der mellem myndighederne indledningsvist var uenighed om, hvorvidt pop-up mink skulle nedgraves på ny, eller om de skulle bortskaffes efter biproduktforordningens almindelige procedure, det vil sige hos DAKA eller ved forbrænding.

Efter vores vurdering kan det ikke kritiseres, at pop-up mink ikke blev indsamlet med henblik på transport til bortskaffelse hos DAKA eller forbrændingsanlæggene. Pop-minkene udgjorde stadig en smitterisiko og dermed klinisk risikoaffald, der ikke kunne forbrændes på forbrændingsanlæggene. Hertil kan tilføjes, at den mulighed, der var at foretage nedgravning efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra b, må forstås som en adgang til endelig bortskaffelse og dermed også til at grave de mink ned igen, der arbejdede sig op af jorden. I tillæg hertil

ville indsamling og transport af pop-up-mink til bortskaffelse hos DAKA have medført en risiko i forhold til sundhed og i forhold til, at kødædende dyr kunne få adgang til minkene.

På baggrund af det modtagne materiale kan vi således ikke konstatere, at der er forhold at kritisere i forhold til Fødevarerstyrelsens håndteringen af pop-op-mink.

23. **Beskrivelse af myndigheder og personer involveret i beslutningen om bortskaffelse af mink ved nedgravning samt uenigheder**

23.1. Myndigheder, der blev involveret i beslutningen om nedgravning af mink

På baggrund af beskrivelsen af det faktiske hændelsesforløb kan vi konstatere, at det er følgende myndigheder, der har været involveret i beslutningen og gennemførelse af beslutningen om at bortskaffe mink ved nedgravning:

- Miljø- og Fødevarerministeriet, departementet før den 19. november 2020
Miljø- og Fødevarerministeriet, departementet bidrog med lovforklaring og koordinering med øvrige ministerier i forbindelse med nedgravning af aflivede mink.
- Naturstyrelsen
Naturstyrelsen hørte under Miljø- og Fødevarerministeriet indtil den 19. november 2020. Herefter hørte Naturstyrelsen under Miljøministeriet. Naturstyrelsen havde til opgave at finde potentielle statslige områder til nedgravning af mink.
- Miljøstyrelsen
Miljøstyrelsen hørte under Miljø- og Fødevarerministeriet indtil den 19. november 2020. Herefter var Miljøstyrelsen underlagt Miljøministeriet. Miljøstyrelsen gav dispensationer konkret og generelt i forhold til miljøbeskyttelseslovens § 19.

Miljøstyrelsen havde til opgave at screene og udpege afgrænsede områder, hvor nedgravningen kunne foretages. De to nedgravningsområder var beliggende på Forsvarsministeriets arealer i Holstebro og Karup. Miljøstyrelsen førte miljøtilsyn med nedgravningsområderne

- **Fødearestyrelsen**

Fødearestyrelsen hørte under Miljø- og Fødevareministeriet indtil den 19. november 2020. Herefter var Fødearestyrelsen underlagt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

I overensstemmelse med Beredskabsplan for Veterinær Sygdomme organiserede Fødearestyrelsen i uge 26 2020 en central krisestab med en kriseledelse, stabschef, pressetalsmand mv. i forbindelse med konstateret COVID-19 i mink. Fødearestyrelsen deltog under hele forløbet med en forbindelsesofficer på alle stabsmøder i NOST, som indhentede information om situationen fra Den Centrale Krisestab.

Efter regeringens beslutning om at aflive mink på smittede besætninger påbegyndte Fødearestyrelsen aflivning af mink efter gældende procedurer. Aflivningerne blev koordineret af Fødearestyrelsen og drøftet dagligt i en undergruppe under den Nationale Operative Stab (NOST), der udgjorde den centrale koordinerende, operative enhed mellem Fødearestyrelsen og Politiet. Efter regeringens beslutning om aflivning af alle mink fastlagde Fødearestyrelsen ny aflivningsstrategi.

Fødearestyrelsen gav tilladelse til, at aflivede pelsdyr kunne nedgraves efter dyreholdsloven. Nedgravning af de aflivede mink foregik efter Fødearestyrelsens anvisninger. Fødearestyrelsen udarbejdede løbende aflivningsstrategi og SOP for nedgravning af aflivede mink. Ligesom Fødearestyrelsen udarbejdede SOP for tilsyn med nedlukning af minkgravene.

- Forsvarsministeriet, departementet
Forsvarsministeriet har med hjemmel i § 7 i Forsvarsloven bidraget med praktisk støtte efter anmodning fra Fødevestyrelsen ved at pålægge forsvaret at bistå Fødevestyrelsen med dens opgaver. Forsvarets indsats, med undtagelse af udpegningen af den nøjagtige placering af render, er blevet koordineret under Rigspolitiets og Fødevestyrelsens ledelse i den Nationale Operative Stab.
- Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse
Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse hører under Forsvarsministeriet og varetager driften af Forsvarsministeriets ejendomme og arealer.

Ejendomsstyrelsen har støttet Fødevestyrelsens nedgravningsområder ved at levere gravemaskiner til udgravning og andet civilt entreprenørmateriel via Ejendomsstyrelsens civile facility management leverandør. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse blev pålagt at støtte Fødevestyrelsens opgaveløsning ved udgravning af tre områder af ca. 7.000 m², hvor aflivede mink skulle nedgraves.

Den 6. november 2020 udpegede Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse den nøjagtige placering af render til udgravning inden for Miljøstyrelsens afgrænsede områder i Karup og Holstebro. Udpegningen skete efter besigtigelse, under hensyntagen til lokale natur- og miljøforhold og Forsvarsministeriets installationer, samt prøvegravning i henhold til Fødevestyrelsens anvisninger, hvor der skulle tages hensyn opstigende grundvand samt gode adgangsforhold for aflæsning af mink. Den nøjagtige udpegning skete i overensstemmelse med Forsvarsministeriets bemyndigelse til Ejendomsstyrelsen og efter modtagelse af Miljøstyrelsens dispensation for miljøtilladelse til nedgravning af pelsdyr i Karup og Holstebro.

Forsvarskommandoen besluttede den 8. november 2020 at etablere en Task Force Deponering, som skulle bidrage til koordination og understøttelse af Fø-

devarestyrelsens ledelse af det enkelte udgravningsområde. Under ledelse af den nye Task Force Depo-nering skulle Ejendomsstyrelsen herefter alene bi- drage med maskinstøtte fra civile leverandørers gra- vemaskiner.

- Beredskabsstyrelsen
Beredskabsstyrelsen hører under Forsvarsministe- riet.

Beredskabsstyrelsen har bidraget med personel til udførsel af rensprocedure ved minkgravene efter Fødevarestyrelsens anmodninger.

Derudover har Beredskabsstyrelsen været medlem af NOST.

- Den nationale operative stab (NOST)
Ifølge Beredskabsstyrelsens ”Retningslinjer for Krise- styring” har krisestyringssystemet i Danmark overord- net set til formål at skabe de bedst mulige forudsæt- ninger for handlekraftig og koordineret håndtering af større kriser, ulykker og katastrofer, der rammer Dan- mark, danskere eller danske interesser i udlandet.

I tilfælde hvor Danmark rammes eller påvirkes af større kriser og hændelser, som f.eks. ekstremt vejr, brand, eksplosioner, strømafbrydelser, ulykker eller angreb, træder Den nationale operative stab – i daglig tale NOST – sammen for at styre og koordinere den operative indsats på tværs af myndighederne. NOST bidrager til krisestyring ved at fungere som den fysi- ske og organisatoriske ramme om statslige myndig- heders samarbejde.

Staben ledes af Rigspolitiet og består ud over Rigs- politiet af Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste, Forsvarskommandoen, Bered- skabsstyrelsen, Udenrigsministeriet, Styrelsen for Forsyningssikkerhed, Sundhedsstyrelsen, Trafiksty- relsen og andre myndigheder kan indkaldes efter be- hov i forhold til hændelsens karakter.

Krisestyringen bygger på en række overordnede principper, herunder sektoransvarsprincippet, der indebærer, at den myndighed, der har ansvaret for en opgave til daglig, bevarer ansvaret for opgaven i en krisituation. Det betyder endvidere, at myndighederne under NOST opererer på grundlag af det regelsæt, der gælder for det relevante område.

NOST er ikke reguleret ved hverken lov, bekendtgørelse eller cirkulære. NOST er imidlertid omfattet af National Beredskabsplan og arbejder i henhold til denne plans centrale præmisser. Stabens virke er rammesat dels i "Hovedplan for NOST", dels i "Rammepapir for National Operativ Stab (NOST)". Hovedplan og rammepapir er senest revideret i 2017, og revisionen blev gennemført i et samarbejde mellem de faste medlemmer af NOST og blev efterfølgende godkendt af stabsudvalget for NOST, ligesom revisionen blev forelagt for og taget til efterretning i Kriseberedskabsgruppen.

NOST er også beskrevet i Fødevarestyrelsens Veterinær Beredskabsplan ved udbrud af husdyrsygdomme. I Veterinær Beredskabsplan oplyses det, at Chefen for Dyresundhed leder den operative veterinærfaglige indsats på centralt niveau og varetager koordinationen med eksterne samarbejdspartnere på centralt niveau. Herunder også at koordinere deltagelsen i den Nationale Operative Stab (NOST), såfremt den etableres. Fødevarestyrelsen og samarbejdspartnere (Beredskabsstyrelsen, Politi, branchen) kan rekvirere forbindelsesofficerer hos hinanden.

- **Koordinationsudvalget**
Koordinationsudvalget behandler større væsentlige initiativer og sager fra regeringen, herunder bl.a. større regeringsudspil og lovforslag.

Det betegnes som regeringens centrale maskinrum. Statsministeren er formand for udvalget, der mødes en gang om ugen.

Departementscheferne for de ministerier, der har punkter på Koordinationsudvalgets næste mødedagsorden, holder et formøde, hvor de diskuterer de pågældende sager og sørger for, at kun de punkter, som er klar til beslutninger, kommer med. Disse møder kaldes for forberedende koordinationsudvalgs-møder.

- Dansk Veterinær Konsortium (DK-Vet)

Dansk Veterinær Konsortium er et samarbejde mellem Københavns Universitet og Statens Serum Institut om varetagelse af den veterinære myndighedsaftale på vegne af Miljø- og Fødevareministeriet og Fødevarestyrelsen.

Den faglige ramme for leverancerne i aftalen er beskrevet i en veterinær ydelsesaftale og er yderligere specificeret i et årligt arbejdsprogram, som er aftalt mellem Miljø- og Fødevareministeriet, Fødevarestyrelse, Københavns Universitet og Statens Serum Institut.

Aftalen omfatter alt fra sygdomsovervågning og varetagelse af konkrete beredskabsopgaver, eksempelvis ved mistanke om sygdomsudbrud, til assistance i form af risikovurderinger, forskningsopgaver og besvarelse af spørgsmål til ministeren.

Dansk Veterinær Konsortium har bistået med faglige vurderinger i forbindelse med nedgravning af aflivede mink.

23.2. Personer der har været involveret i nedgravning af aflivede mink

Til klargøring af, hvilke personer der har været involveret i beslutningen, har vi udarbejdet en oversigt over personer i stillinger som kontorchef og tilsvarende og derover fordelt på de enkelte myndigheder. Oversigten indgår som appendix 3 til Beretningen om Advokatundersøgelsen.

Vi har således konkluderet, at personer under kontorchefniveau eller tilsvarende ikke har haft beslutningskompetence i forhold til undersøgelsens genstand. Disse personer er ikke nævnt ved navn og indgår ikke i den del af Advokatundersøgelsen, der skal afdække, om personer har begået fejl eller forsømmelser, jf. også formuleringen i kommissoriet, hvorefter alene personer *“involveret i beslutningen om”* skal vurderes.

23.3. Uenigheder mellem myndigheder, og hvordan de er blevet løst

Mellem de involverede myndigheder har der i forbindelse med nedgravningen foreligget konkrete uenigheder om følgende emner:

- Meddelelse af dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1
- Afstandskrav på 300 meter til Boutrup sø

Endvidere har spørgsmålet om inddragelse af henholdsvis Holstebro Kommune og Viborg Kommune i beslutningen om minknedgravningen også været rejst af kommunerne. Inddragelse af Holstebro Kommune og Viborg Kommune i forbindelse med minknedgravningen behandles mere uddybende nedenfor. Endvidere kan der henvises til Afsnit III, punkt 9.6 ovenfor.

23.3.1. Dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1

Som beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 9.5, gav Forsvarsministeren den 16. november 2020, kl. 11.50, en dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1.

Forud for meddelelse af dispensationen havde der i perioden 11.-16. november 2020 været en mailudveksling mellem en medarbejder i Forsvarsministeriet og en medarbejder i Miljø- og Fødevareministeriet, der viser, at forsvarsministeren ikke umiddelbart var enig i, at det var forsvarsministerens opgave at give dispensationen. Forsvarsministeriet mente, at Miljøstyrelsens bekendtgørelse om tilladelse til at nedgrave pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven var tilstrækkelig. Justitsministeriet involveres også i fortolkningen.

Forsvarsministeren endte med den 16. november 2020 at give dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1.

Løsningen af uenigheden mellem Forsvarsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet blev således, at Forsvarsministeriet også efter rådgivning fra Justitsministeriet meddelte dispensationen, uden at der med formuleringen heraf blev taget endeligt stilling til, om denne dispensation alene blev givet for så vidt angår den fremadrettede nedgravning af aflivede mink.

23.3.2. Afstandskrav på 300 meter til Boutrup sø

Som beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt. 19.3, anbefalede Miljøstyrelsen, at der var en afstand på 300 meter mellem Boutrup sø og minkgravene.

Meldingen om afstande på 300 meter til Boutrup sø blev givet af Miljøstyrelsen den 9. november 2020 til Forsvarets Ejendomsstyrelse, som støttede Fødevarestyrelsen i forbindelse med gravearbejdet. Forsvarets Ejendomsstyrelse havde imidlertid allerede den 6. november 2020 udpeget graveområderne og påbegyndt gravning samt nedgravning af mink.

Forsvarets Ejendomsstyrelse bad som beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 19.3 Miljøstyrelsen om at genoverveje afstandskravet på de 300 meter, idet det ifølge Forsvarets Ejendomsstyrelse oplysninger vil medføre et stort kapacitetsstab. Miljøstyrelsen fastholdt afstandskravet på de 300 meter og bad Forsvarets Ejendomsstyrelse om at fylde de huller op med jord, som allerede måtte være etableret.

Den 16. november 2020 oplyste Forsvarets Ejendomsstyrelse til Miljøstyrelsen, at de var blevet gjort opmærksom på, at den nordlige del af de render, der blev gravet først, lå omkring 250 meter fra Boutrup sø, og at der allerede var fyldt aflivede mink i renderne. Miljøstyrelsen bad den 19. november 2020 Forsvarets Ejendomsstyrelse om at fjerne de mink, der var beliggende tættere end 300 meter fra Boutrup sø.

Efterfølgende er der uenighed om, hvorvidt arealerne blev udpeget af Forsvarets Ejendomsstyrelse og/eller Fødevarestyrelsen, inden afstandskravet på 300 meter blev udmeldt.

Mink placeret inden for 300 meter af Boutrup sø blev ikke opgravet, inden beslutning om opgravning af samtlige mink blev truffet den 20. december 2020.

Løsningen af uenigheden om 300 meter-afstandskravet og opgravningen af mink tættere end 300 meter fra Boutrup Sø skete således ved beslutningen om at opgrave samtlige mink den 20. december 2020.

23.3.3. Holstebro Kommune og Viborg Kommunes forhold til de statslige myndigheder

Som beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 9.2, bistod Holstebro Kommune og Viborg Kommune Miljøstyrelsen i forbindelse med vurderingen og screeningen af nedgravningsområder i perioden 6.-13. november 2020.

Den 16. november 2020 sendte Holstebro Kommune et bekymringsbrev til Fødevareminister Mogens Jensen og Miljøminister Lea Wermelin. Kommunen bemærkede følgende:

Oven i alt dette giver beslutningen om at nedgrave minkene anledning til stor bekymring. En hel lokalbefolkning ser til og stiller spørgsmål. Som vi som byråd, der normalt skal behandle sager vedr. miljøforhold ikke kan forklare og dermed også har svært ved at forsvare. Dels fordi vi ikke har indsigt i beslutningen og de bagvedliggende vurderinger – og dels fordi vi normalt er den myndighed som behandler sådanne spørgsmål, og med baggrund heri også har indsigt i, hvad der skal inddrages i sådanne vurderinger.

Holstebro Kommune bad også ved henvendelse af 16. november 2020 ministeren om at få de redegørelser for miljøpåvirkninger, som måtte foreligge i forhold til de konkrete placeringer af minkmassegravene.

I forlængelse af henvendelsen blev Holstebro Kommune og Viborg Kommune inviteret til at deltage i Miljøstyrelsens følge-

gruppe vedrørende forureningsundersøgelse, afværgeforanstaltninger og monitorering ved minkgrave i Holstebro og Karup, jf. ovenfor under Afsnit III, punkt 15.1. Første møde i følgegruppen blev afholdt den 19. november 2020. Samme dag og i forlængelse af mødet modtog kommunerne det kortmateriale, der havde været anvendt i forbindelse med nedgravningen, og kontorchef Charlotte Moosdorf Miljøstyrelsen oplyste blandt andet:

Til alle orientering er der ikke nedgravet mink i Holstebro tættere end 300 meter fra søen.

Den 24. november 2020 kontaktede Viborg Kommune Fødevarestyrelsen med følgende spørgsmål:

Kære Fødevarestyrelse Det fremføres pt. i flere sammenhænge, at de nedgravede mink bør graves op og køres til forbrænding/destruktion når kapaciteten er der. Miljøstyrelsen henviser i dette spørgsmål til jer (og denne mailadresse) som ansvarlige for bortskaffelsen af de døde mink. Til brug for den politiske orientering om spørgsmålet i Viborg Kommune vil jeg gerne informeres om status og jeres overvejelser/vurderinger i forhold til dette spørgsmål. Jeg kan evt. kontaktes på nedenstående tlf., også uden for almindelig arbejdstid

Miljøstyrelsen aftalte et nyt møde med henholdsvis Viborg og Holstebro Kommune den 1. december 2020.

Forud for mødet mellem Miljøstyrelsen og Kommunerne var der en dialog mellem miljømedarbejdere i Holstebro og Viborg Kommuner, hvor det blandt andet blev bemærket, at kommunen måtte formode, at Miljøstyrelsen havde vurderet, at nedgravningen ikke udgjorde et miljømæssigt problem, og også måtte have taget stilling til, at nedgravningen ikke var omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 33 om miljøgodkendelse. Endvidere blev det nævnt, at det ikke ville give mening at gennem-

føre en miljøvurdering efterfølgende. Generelt var miljømedarbejderne i Holstebro og Viborg Kommune skeptiske i forhold til, om Miljøstyrelsen havde grundlaget på plads.

På mødet mellem Holstebro Kommune og Viborg Kommune den 1. december redegjorde Miljøstyrelsen for de miljømæssige konsekvenser ved nedgravning af mink.

Den 7. december 2020 blev der afholdt møde mellem Holstebro Kommune og Viborg Kommune med Fødevarestyrelsen, som skulle afklare de mulige løsninger til ny bortskaffelse af aflivede mink. Miljøstyrelsen havde for så vidt angår ny godkendelse, tilladelse og vurdering henvist Fødevarestyrelsen til Kommunerne, der havde kompetencen på miljøområdet. Blandt andet oplyste Fødevarestyrelsen på mødet med kommunerne, at der i forhold til ny bortskaffelse skulle gennemføres en miljøvurdering efter miljøvurderingsloven. En miljøvurdering tager typisk mellem 9-12 måneder.

I forlængelse af mødet mellem Holstebro Kommuner og Viborg Kommuner sendte borgmesteren i Viborg Kommune et brev den 8. december 2020 til Rasmus Prehn, ny minister for fødevarer, landbrug og fiskeri. Borgmesteren oplyste, at varigheden på 9-12 måneder ved korrekt myndighedsbehandling af ny bortskaffelse af de aflivede mink var uacceptabel. Videre oplyser borgmesteren, at den nedgravning, der var foretaget, ikke var gennemført efter de normale miljøvurderingsprocesser, og at der pt. var et stort miljøproblem. Borgmesteren ønskede derfor, at bortskaffelse og håndteringsmuligheder skulle håndteres forsvarligt under tilvejebringelse af den nødvendige særlovgivning.

Den 20. december 2020 blev der indgået politisk aftale om opgravning af de nedgravede mink og bortskaffelse af de opgravede mink ved forbrænding.

23.4. Løsning af uenigheder mellem myndigheder

Som beskrevet i ovenfor i Afsnit III, punkt 13.1, er der efterfølgende opstået en uenighed mellem Fødevarestyrelsen og andre myndigheder, der deltog i arbejdet i NOST, om, hvem der tog den endelige beslutning om at foretage nedgravning af de

smittede mink. Uenigheden synes imidlertid først at være blevet udtalt længe efter, at beslutningen blev taget. Der er derfor ikke så henseende konstateret en uenighed om iværksættelse af nedgravning i situationen, som det har været nødvendigt at tage stilling til løsningen af.

Som beskrevet i Afsnit III, punkt 5.4, blev det under arbejdet med at formulere hjemlen til at foretage nedgravning af aflivede mink diskuteret mellem Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen, om det var Fødevareministeren eller Miljøministeren, som kunne give tilladelse til nedgravning af aflivede mink uden forudgående tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven. Vi har imidlertid ikke konstateret, at drøftelserne mellem styrelserne gav anledning til uenighed mellem de involverede, som det har været nødvendigt at tage stilling til løsning af i situationen.

Som beskrevet i Afsnit III, punkt 19.3, synes der efterfølgende at kunne være opstået en usikkerhed om, i hvilket omfang Forsvarets Ejendomsstyrelse selv forestod udvælgelsen af de helt præcise steder, hvor der blev gravet render til nedkastning af de aflivede mink. Heller ikke denne usikkerhed var klar i situationen, og der var derfor heller ikke i så henseende behov for i forbindelse med udførelsen af nedgravningen at løse en uenighed mellem myndigheder.

24. **Beskrivelse af orienteringer til Folketinget**

24.1. Lovforberedende og Almindelig del spørgsmål i Miljø- og Fødevarerudvalget

Vi har konstateret, at der i arbejdet med forberedelsen af lovgrundlaget for aflivning af mink og efterfølgende blev stillet en række skriftlige spørgsmål, som helt eller delvist angår spørgsmålet om destruktion af aflivede mink, til de involverede ministerier af Miljø- og Fødevarerudvalget og af andre af Folketingets udvalg. En opregning af de relevante spørgsmål og svar er opstillet i appendix 4

Herudover er det stillet en række spørgsmål løbende af Miljø- og Fødevarerudvalget til Miljøministeren og til Fødevareministeren. En opregning af de relevante spørgsmål er opstillet i appendix 5

Vi har foretaget en gennemgang og vurdering af de til imødekommelse af Granskningsudvalgets kommissorium relevante spørgsmål og svar vedrørende med henblik på at konstatere, om disse spørgsmål besvares i overensstemmelse med den viden, som den svarende har haft på det tidspunkt, hvor spørgsmålet besvares.

24.2. Oplysninger til Miljø- og Fødevareudvalget afgivet ved skriftlig svar på spørgsmål

For så vidt angår besvarelse af skriftlige spørgsmål fra Miljø- og Fødevareudvalget har vi, jf. vores beskrivelse af det faktiske hændelsesforløb, konstateret følgende:

Det er vores vurdering, at der ikke ved besvarelse af spørgsmål i forbindelse med forberedelse af L77 er givet Folketinget forkerte oplysninger i forhold til den viden, som forelå på tidspunktet for svarets afgivelse. Det kan imidlertid konstateres, jf. vores gennemgang af gældende ret, at de afgivne svar ikke tager udgangspunkt i helt samme fortolkning af gældende ret, som vi mener, der er grundlag for at anlægge.

Herudover finder vi at:

1. Det er ikke i besvarelse af en række spørgsmål fra Miljø- og Fødevareudvalget nærmere bestemt i besvarelsen af MOF alm. del spørgsmål nr. 279, 284, 285, 385, 409, 412 klart oplyst, at det er Fødevarestyrelsen, der er sektoransvarlig for biproduktforordningen og derfor også den ansvarlige for meddelelse af tilladelse til nedgravning. Vores gennemgang af hændelsesforløbet viser imidlertid, at der i hele forløbet har været Fødevarestyrelsen som har haft ansvaret og også er ansvarlig bygherre.

I stedet anvendes formuleringer som peger i retning af, at det var alle myndigheder, der deltog i arbejdet i NOST, der traf afgørelsen, til trods for at det faktiske hændelsesforløb viser, at Fødevarestyrelsen i dagene 4.-7. november 2020 de facto meddelte tilladelse til nedgravning i overensstemmelse med deres sektoransvar.

Givet, at der entydigt i korrespondancen mellem Nikolaj Veje, Fødevarestyrelsen og Rigspolitiet og Forsvarets

Ejendomsstyrelse fra de sidstnævnte myndigheders side tages afstand fra formuleringer, der ikke klart angiver, at Fødevarestyrelsen var den sektoransvarlige myndighed for så vidt angår beslutningen om, at destruktion af aflivede mink kunne finde sted ved nedgravning, kan svarene på spørgsmålene ikke anses for præcise. Svarene på spørgsmålene afspejler imidlertid den faktiske måde, hvorpå beslutningerne om at foretage nedgravningen er truffet og gennemført. Der kan henvises til Afsnit III, punkt 3.1 og 3.2, ovenfor, hvoraf det fremgår, at der i vidt omfang er foretaget behandling af alle spørgsmål vedrørende nedgravningen tværministeriel og i regi af NOST

2. Spørgsmål om, hvem der har været bygherre på nedgravningerne, er ikke besvaret helt præcist, idet svaret herpå lader det stå åbent, hvem der var bygherre, indtil Fødevarestyrelsen blev udpeget. Vi skal for en god ordens skyld bemærke, at det i samrådet den 2. december 2020, kl. 16.20, af Miljøministeren blev oplyst, at det var Fødevarestyrelsen, der var bygherre i forbindelse med svar vedrørende ansvar for manglende overholdelse af anbefalingen om anvendelse af en 300 m sikkerhedsafstand til Boutrup Sø.
3. Svaret på spørgsmål 300 om gennemførelse af VVM-undersøgelse og Forsvarsministerens meddelelse af fritagelse herfor i henhold til MVL § 4, stk. 1, angiver ikke tidspunktet for denne meddelelse. Der spørges ikke hertil. Vi kan i øvrigt konstatere, at svaret ikke er i overensstemmelse med vores fortolkning af gældende ret, jf. gennemgang heraf og gennemgangen af det faktiske hændelsesforløb.
4. Svaret på spørgsmål 291 om undersøgelser af muligheden for at nedgrave på de enkelte minkfarmes matrikel, hvor svaret oplyser, at dette vil være vanskeligt, fordi det ikke vil være muligt at indhente en tilladelse hertil i samme tempo, som der er behov herfor, pga. kravet om, at nedgravning skal foretages sundhedsmæssigt og miljømæssigt forsvarligt, lyder sandsynligt, men vi har ikke fundet et svar på direktør Peter Ilsøes overvejelser i så henseende, jf. hans mail af 4. november 2020 til Fødevarestyrelsen omtalt

ovenfor afsnit III, punkt 8.5. Svaret til Miljø- og Fødevareudvalget lyder sandsynligt.

24.3. Samråd med Miljø og Fødevareudvalget

Til oplysning af Folketinget er der i øvrigt afholdt samråd i Miljø- og Fødevareudvalget med Miljøministeren og Fødevareministeren og i Forsvarsudvalget med Forsvarsministeren vedrørende spørgsmål af relevans for Advokatundersøgelsen på følgende datoer:

• 11.11.2020 - 11/2time.	• 08.12.2020 - 1 time
• 27.11.2020- 1 time	• 09.12.2020 - 50 min
• 02.12.2020 - 5 timer.	• 28.01.2021 - 50 min
• 04.12.2020 - 1 1/2 time.	

På disse samråd har ministrene foruden at besvare de skriftlige samrådsspørgsmål afgivet svar på de spørgsmål, der blev stillet om bl.a. grundlaget for at foretage destruktion af aflivede mink ved nedgravning, processen med udvælgelsen af de konkrete steder, hvor nedgravning fandt sted, manglende overholdelse af den anbefalede afstand til Boutrup Sø på 300 m, og sikring af, at der efter nedgravningen blev ført tilsyn

Skriftlige spørgsmål og svar på samrådene, der er relevante i forhold til Advokatundersøgelsens kommissorium, er medtaget i appendix 4.

Vi har foretaget en gennemlytning af de offentligt tilgængelige optagelser af disse samråd og en gennemgang af de stillede spørgsmål og givne svar vedrørende nedgravning af mink, med henblik på at vurdere om de stillede spørgsmål bliver besvaret i overensstemmelse med den viden og den burde viden, som den adspurgte minister og dennes ministerium har haft på det tidspunkt, hvor spørgsmålet besvares.

24.4. Vurdering af oplysninger til Miljø- og Fødevareudvalget afgivet på samråd

På baggrund af vores gennemgang af de udleverede materialer og vores konklusioner om gældende ret og henset til undersøgelsens kommissorium finder vi anledning til at fremhæve

følgende svar på mundtlige spørgsmål fremsat under samrådene:

1. I samrådet den 27. november 2020 vedrørende forsvarsministerens anvendelse af Miljøvurderingslovens § 4 blev der ikke oplyst om tidspunktet for Forsvarsministerens meddelelse om anvendelse af Miljøvurderingslovens § 4, stk. 1. Der blev ikke spurgt ind til denne oplysning. Som redegjort for under gennemgangen under Afsnit III, punkt 10.2, kan det diskuteres, om tilladelsen efter Miljøvurderingsloven § 4, stk. 1, fra forsvarsministeren var nødvendig. Den manglende oplysning om, at tilladelsen først forelå, efter gravearbejdet, kan anses som en mangel ved det afgivne svar.
2. I samrådet den 2. december 2020 kan vi konstatere, at det bliver oplyst, at det var NOST, der traf beslutning om nedgravning, uanset at NOST ikke var sektoransvarlig myndighed endsige en myndighed, og at det bliver oplyst, at årsagen til, at der blev nedgravet både smittede og usmittede mink, var logistiske udfordringer.

På samrådene blev der også henvist til en række tekniske redegørelser udarbejdet af de relevante myndigheder. De anvendte præsentationer, der har været anvendt til disse tekniske redegørelser, har vi gennemgået med henblik på at vurdere, om disse indeholder oplysninger som ikke er overensstemmelse med den viden, som forelå på tidspunktet for gennemgangen. Vi vurderer, at der ikke i de tekniske redegørelser er givet Folketinget forkerte oplysninger i forhold til den viden, som forelå på tidspunktet for svarets afgivelse.

24.5. Vurdering af oplysninger til øvrige udvalg og svar på § 20 spørgsmål

Vi har konstateret, at der blev stillet en række skriftlige spørgsmål fra Sundhedsudvalget, fra Forsvarsudvalget og fra Retsudvalget til Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling, til Miljøministeren, til Forsvarsministeren, til Sundhedsministeren og til Justitsministeren, ligesom en række ministre blevet præsenteret for § 20-spørgsmål vedrørende nedgravningen af aflivede mink.

Spørgsmål og svar, der vedrører forhold indenfor Advokatundersøgelsens kommissorium, er opstillet i appendix 5.

Vi har foretaget en gennemgang af de stillede spørgsmål og svar vedrørende nedgravning af minik med henblik på at vurdere, om disse spørgsmål bliver besvaret i overensstemmelse med den viden, som den adspurgte minister og dennes ministerium har haft på det tidspunkt, hvor spørgsmålet besvares.

Det er vores vurdering, at der ikke med de afgivne svar er givet Folketinget forkerte eller vildledende oplysninger i forhold til den viden, som forelå på tidspunktet for redegørelsens afgivelse. Det kan imidlertid konstateres, jf. vores gennemgang af gældende ret, at redegørelserne ikke tager udgangspunkt i samme fortolkning af gældende ret, som vi mener, der er grundlag for at anlægge.

AFSNIT IV – VUDERINGER AF, OM MYNDIGHEDER OG ENKELTPERSONER EVENTUELT HAR BEGÅET FEJL ELLER FORSØMMELSER, HERUNDER EGENTLIGT RETSSTRIDIGE FORHOLD.

1. Retsstridige forhold

Vi har løbende i kapitel III foretaget en vurdering af, om de beslutninger, der førte til nedgravningen af aflivede mink og gennemførelsen af denne beslutning, er i overensstemmelse med gældende ret.

Vores konklusion samlet set er, at det er i overensstemmelse med gældende ret, at det blev besluttet at foretage en bortskaffelse af aflivede mink – smittede, formodede smittede og ikke smittede ved nedgravning. Vores konklusion er også samlet set, at gennemførelsen af denne beslutning er sket i overensstemmelse med gældende ret.

Konkret har vi konkluderet følgende:

- Biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen sammenholdt med de faktiske forhold vedrørende bortskaffelseskapacitet og manglende lovlige alternative bortskaffelsesmuligheder gav hjemmel til, at der kunne ske bortskaffelse ved nedgravning i Karup og Viborg, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 6.7, og afsnit III, punkt 8.6.
- Nedgravningen krævede ikke forudgående miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 10.1
- Nedgravningen krævede med overvejende sandsynlighed ikke forudgående miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, hvorfor Forsvarsministerens dispensation fra kravet om miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, ikke var nødvendig, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 10.2.
- Miljøstyrelsens screening og risikovurdering var rimelig og ikke i strid med konkrete regler. Miljøstyrelsen foretog en habitatvurdering, og det blev sikret, at nedgravningen skete uden for områder med beskyttet natur og fredskov, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 10.4.

- Fødevarestyrelsens hensyntagen til veterinær Sundhed og menneskers Sundhed i forbindelse med nedgravningen var rimelig, og nedgravningsstederne blev placeret, således at det var muligt at styre forebyggelse i forhold til såvel mennesker og dyr som miljø, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 12.1, ligesom der er gennemført tilstrækkelige sundhedsmæssige og veterinær Sundhedsmæssige vurderinger inden nedgravning, jf. Afsnit III, punkt 12.2.
- Nedgravning af såvel smittede som ikke smittede mink var ikke i strid med reglerne i biproduktforordningen, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 12.3.
- Miljøstyrelsen og Fødevarestyrelsen foretog tilsynet med nedgravningsområderne og iværksatte de for tilsynet nødvendige undersøgelser, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 19, 20 og 21.

Selvom vi har konkluderet, at der ikke foreligger retsstridige forhold, kan vi også konstatere, at der i forløbet med beslutningen om nedgravning af aflivede mink og gennemførelsen af beslutningen har manglet såvel klarhed om de faktiske forhold, som klarhed om de retlige forhold hos de involverede myndigheder og personer. Vi har også konstateret, at der i selve udførelsen af nedgravningen er sket fejl i form af bl.a. nedgravning tættere på Boutrup Sø, end Miljøstyrelsen anbefalede i henhold til forsigtighedsprincippet.

Det faktum, at myndighederne ikke materielt traf en eller flere afgørelser i strid med gældende ret, er ikke det samme, som at der i forløbet, der førte frem til beslutningen om at nedgrave aflivede mink på grund af manglende kapacitet til at bortskaffe disse enten hos DAKA eller ved anvendelse af affaldsforbrændingsanlæggene, ikke er sket fejl eller forsømmelser.

I henhold til kommissoriet for Advokatundersøgelsen skal det også undersøges, om der er sket fejl eller forsømmelser hos myndigheder eller hos personer.

2. Grundlaget for at vurdere myndighedernes ansvar

2.1. Indledning

Grundlaget for at vurdere myndighedernes ansvar i forhold til retsstridige forhold, fejl og forsømmelser er følgende:

- Offentligretligt ansvar
- Strafferetligt ansvar
- Erstatningsretligt ansvar
- Forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler
- God forvaltningsskik

Som følge af at vi ikke kan konstatere, at der foreligger ulovlige forhold i forbindelse med beslutningen om nedgravning af aflivede mink og effektivering af beslutningen heraf, er en vurdering af, om der foreligger et offentligretlig ansvar, ikke aktuel.

Som følge af at vi ikke har kunnet konstatere, at der er bestemmelser, der er strafferetligt sanktioneret, som er tilsidesat af myndighederne i forbindelse med beslutningen om nedgravningen af aflivede mink og effektiveringen heraf, er der ikke grundlag for at vurdere, at myndighederne har pådraget sig et strafferetligt ansvar. Endvidere er en strafferetlig vurdering uden for kommissoriets afgrænsning af Advokatundersøgelsen.

I henhold til kommissoriet er vores vurderinger af myndighederne herefter afgrænset til en vurdering af, om myndighederne har begået fejl eller forsømmelser, men der er ikke foretaget en vurdering af, om myndigheder, i tilfælde af at der er begået fejl eller forsømmelser, har pådraget sig et erstatningsansvar efter den almindelige erstatningsret eller miljøerstatningsansvarsloven, da dette falder udenfor vores kommissorium.

Vi har ikke fundet, at der i hændelsesforløbet er sket tilsidesættelse af forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler, hvorfor dette ikke behandles yderligere.

2.2. God forvaltningsskik

Grundlaget for at vurdere myndighedernes ansvar for fejl og forsømmelser er udover forvaltningsret, myndighedernes overholdelse af god forvaltningsskik.

God forvaltningsskik kan have betydning ved bedømmelsen af den konkrete sagsbehandling, idet principperne for god forvaltningsskik gælder ved siden af de krav, der følger af lovgivningen og forvaltningsretlige retsgrundsætninger.

God forvaltningsskik er særlige normer og principper for, hvordan myndighederne bør opføre sig i forhold til borgerne i forbindelse med myndighedsudøvelsen. Det betyder, at myndigheder bl.a. skal optræde venligt og hensynsfuldt og på en måde, der styrker tilliden til den offentlige forvaltning.

God forvaltningsskik er dog også normer og principper, som har betydning ved faktisk forvaltningsvirksomhed og i forholdet mellem myndigheder

Det præcise indhold af begrebet god forvaltningsskik er ikke udtrykkeligt defineret og bevæger sig i øvrigt løbende med rets- og samfundsudviklingen¹¹⁰.

Retsvirkningen af, at en handling er i strid med god forvaltningsskik, er ikke nødvendigvis, at handlingen og dens konsekvens skal tilsidesættes. Retsvirkningen af tilsidesættelse af god forvaltningsskik vil således især afhænge af, hvor tæt den norm for god forvaltningsskik, der er tilsidesat, ligger på en eksisterende retsregel.

En af forfatterne til værket¹¹¹ skriver, at den mere praktiske konsekvens af ikke at overholde god forvaltningsskik er, at den ansvarlige minister kan få politiske problemer, f.eks. gennem indkaldelse i samråd, hvis myndigheder under ministerens ansvar ikke handler i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

¹¹⁰ "Forvaltningsret" side 669

¹¹¹ Kirsten Talevski, områdechef hos Folketingets Ombudsmand, side 673

I forhold til Advokatundersøgelsen og de konklusioner, vi løbende har gjort, er det relevant at vurdere, om der er sket tilsidesættelse af god forvaltningsskik i forhold til de krav, som god forvaltningsskik stiller til, at myndigheder ikke må begå "fejl" og "forsømmelser".

Grænsen for, hvornår "fejl" eller "forsømmelse" er et udtryk for tilsidesættelse af god forvaltningsskik, afhænger af flere forhold.

En fejl, der består i, at en myndighed på grund af manglende eller utilstrækkelig sagsbehandling ikke overholder gældende ret, er jo i sagens natur ikke blot en fejl, men indebærer i sig selv en ulovlig handling, og er i sidste ende, hvis der træffes en afgørelse, der materielt strider mod gældende ret på baggrund af den utilstrækkelige sagsbehandling, også ulovlig/ugyldig, forstået som uhjemlet.

Hvis myndigheden imidlertid trods grundighed og tilstrækkelig sagsbehandling begår en fejl, men denne fejl ikke fører til en materiel ulovlig handling eller afgørelse, og fejlen derfor ikke har konkret væsentlighed, vil dette ikke nødvendigvis føre til, at handlingen eller afgørelsen er ulovlig og ugyldig, men det kan stadig være relevant at vurdere, om fejlen kan føre til, at processen skal vurderes som værende i strid med god forvaltningsskik.¹¹²

Myndighedens opfyldelse af god forvaltningsskik sker gennem embedsværkets arbejde. Fastlæggelse af kravene for, at myndigheden opfylder sine pligter i henhold til god forvaltningsskik og ikke begår fejl og forsømmelser, skal derfor ske ved en fastlæggelse af, hvornår embedsværket begår fejl og forsømmelser.

I publikationen God adfærd i det offentlige fra december 2017 beskriver Moderniseringsstyrelsen (nu Medarbejder- og Kompetencestyrelsen) ikke direkte, hvornår embedsværkets forpligtelse i forhold til at undgå fejl og forsømmelser er tilsidesat. Men det kan dog læses ud af publikationen, at pligten til at undgå fejl og forsømmelser er en del af pligten til at sørge for opfyldelse af de regler, der gælder for stillingen.

¹¹² Forvaltningsret, side 946

Om pligten til at opfylde de regler, som gælder for stillingen, angiver publikationen om God adfærd i det offentlige følgende:

Kravet om, at den ansatte skal overholde de regler, der gælder for stillingen, indebærer, at den ansatte i sit arbejde skal følge gældende lovgivning i almindelighed. For eksempel vil en socialrådgiver i sit arbejde skulle være opmærksom på regler i serviceloven mv., mens en sygeplejerske i sit arbejde skal agere i overensstemmelse med regler i sundhedsloven mv. Der kan desuden være fastsat retningslinjer på den enkelte arbejdsplads om arbejdets udførelse mv., som den ansatte skal være opmærksom på og efterleve. Kravet sigter også til de pligter, der er knyttet til selve ansættelsen. Heri ligger bl.a., at den ansatte har pligt til at udføre arbejdet i overensstemmelse med arbejdspladsens interesser, og at den ansatte skal medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ledelsen har fastlagt.¹¹³

3. Grundlaget for at vurdere enkeltpersoners ansvar

Som anført kan embedsmandens fejl og forsømmelser ved udførelsen af den pågældendes arbejde indebære en tjenesteforseelse, medmindre tilsidesættelsen er begrundet i manglende faglighed eller evne. I så fald er der vel ikke tale om, at den ansatte begår en tjenesteforseelse, men den pågældendes udførelse af opgaver kan indebære, at vedkommendes sagsbehandling strider mod god forvaltningsskik.

Grænsen for, hvornår begåede fejl og forsømmelser kan karakteriseres som en tjenesteforseelse, vil altid skulle fastlægges konkret i den enkelte situation og i forhold til en række parametre.

¹¹³ God adfærd i det offentlige side 39 ff

Det er derfor ikke muligt helt generelt at udtale sig om, hvornår en fejl eller forsømmelse kan medføre et særligt ansvar for en enkeltperson ansat i forvaltningen.

I publikationen Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII¹¹⁴ opregnes de syv centrale pligter for embedsmænd i centralforvaltningen, og disse sammenholdes med den lange række af opgaver, som embedsværket på et vist niveau skal udføre i deres stillinger.

Helt overordnet angives det, at embedsmænd i ministeriernes departementer og styrelser professionelt og loyalt skal rådgive og bistå den til enhver tid siddende regering og dennes ministre indenfor lovgivningens rammer.

Denne overordnede beskrivelse af embedsværkets pligter fol-des yderligere ud i publikationen med henvisning til ministeransvarlighedsloven.

Dette fører til en konstatering af, at embedsværkets rådgivning og bistand til ministeren både skal holde sig indenfor lovgivningens rammer og indenfor de normer, der gælder i centraladministrationen om bl.a. faglighed.

Om pligten til at udføre arbejdet under overholdelse af kravet om lovlighed henvises der til pligten til at overholde lovgivningen, og det betones, at dette krav er helt centralt.

Om fagligheden siges det, at det er et grundlæggende princip i centraladministrationen, at embedsmænd skal udøve faglighed i deres bistand og rådgivning, og at de skal bidrage til at sikre et fagligt grundlag for de politiske beslutninger og rådgive professionelt.

I forhold til Advokatundersøgelsens kommissorium er det centralt at se på, hvordan vurderingen af, om embedsmændens arbejde imødekommer kravet om lovlighed og kravet om faglighed i udførelsen af opgaven med at foretage sagsbehandling som led i forvaltningen af ministeriets lovgivning og bevilninger i forhold til f.eks. andre offentlige institutioner, borgere og virksomheder, sker.

¹¹⁴ Moderniseringsstyrelsen september 2015

Ifølge Kodex VII sker vurdering af, om kravet om lovlighed opfyldes, ved at se på, om udførelsen af arbejdet sker under opfyldelse af bl.a. men ikke kun følgende krav hertil:

- Embedsmænd skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de gældende forvaltningsretlige regler.
- Embedsmænd skal være bevidste om, hvornår ministeren handler som forvaltningschef – f.eks. i forbindelse med konkrete forvaltningsafgørelser – idet der gælder et særligt retligt grundlag herfor. Der gælder bl.a. grundlæggende forvaltningsretlige regler om habilitet og forbud mod usaglig forskelsbehandling.
- Embedsmænd må ikke rådgive på en måde, som indebærer, at der handles i strid med gældende ret. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret.
- Hvis ministeren eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig.

Af særlig interesse for Advokatundersøgelsen bemærker Kodex VII, at hvis der forekommer situationer, hvor juraen ikke er klar og entydig, er det afgørende, at embedsmanden over for ministeren redegør for overvejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som man lægger til grund.

For så vidt angår kravet om faglighed sker vurderingen af, hvorvidt embedsmanden imødekommer dette krav, ud fra bl.a. men ikke kun følgende parametre, jf. Kodex VII:

Embedsmænds rådgivning og bistand til ministeren skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed, så ministeren, Folketinget og andre kan have tillid til kvaliteten af deres arbejde. Pligten til faglighed gælder alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge. Embedsmænds faglige rådgivning og bistand skal holde sig inden for de faglige standarder, der er almindeligt

anerkendte inden for det pågældende område. På nogle områder vil der blandt forskere og andre sagkyndige være klare faglige standarder for, hvad der er rigtigt og forkert, og som den faglige rådgivning også skal leve op til. På andre områder vil rammerne for almindelig faglighed være bredere, og nogle områder kan være præget af uklare eller modstridende faglige standarder.¹¹⁵

Kodex VII udmønter dette i bl.a. følgende krav til embedsmændens udførelse af sine opgaver:

- Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag leve op til de almindelige faglige standarder for analyser og vurderinger vedrørende f.eks. retlige spørgsmål, økonomiske forhold, sundhedsmæssige forhold og miljøforhold.
- Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag for f.eks. politiske beslutninger og besvarelser lade sig lede af, hvad de anser for fagligt rigtigt.
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at faglige analyser og vurderinger anvendes til at fremstille en politisk besluttet løsning som den eneste fagligt velbegrundede, hvis der reelt er flere fagligt velbegrundede løsningsmuligheder.

Pligten til at udvise faglighed betyder også, at der skal udvises åbenhed, således at Folketinget, offentligheden og sagkyndige uden for ministerierne har mulighed for at kunne efterprøve det faglige grundlag for den fremlagte politik. Det bliver anerkendt, at arbejdet med at formidle politiske initiativer mv. i en let forståelig form til offentligheden kan indebære en mindre præcision i fremstillingen af økonomiske, juridiske eller tekniske emner, men dette må ikke gå ud over kravet om fagligheden i forhold til disse emner.

¹¹⁵ Kodex VII side 30

4. Vurdering af, om myndighederne har begået fejl og forsømmelser ved beslutning om bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning

4.1. Indledning

Det skal understreges, at lang de fleste mink, der blev aflivet i Danmark i forlængelse af beslutningen den 3. november 2020, blev bortskaffet enten ved forbrænding på affaldsforbrændingsanlæg eller hos DAKA.

Pr. 4. november i 2020 var der på baggrund af de foreliggende data i alt 45.000 tons mink, der skulle bortskaffes, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 2.3. Heraf blev ca. 35.000 tons mink bortskaffet på DAKA eller på affaldsforbrændingsanlæggene i perioden frem til ca. 1. december 2020, mens i alt ca. 10.000 tons mink i perioden fra 7. november 2020 og frem til 1. december 2020 blev blevet nedgravet på de to arealer i henholdsvis Karup og Holstebro.¹¹⁶

4.2. Vurdering af myndighedernes beslutning om nedgravning af mink

Myndighedernes beslutning om at forsøge bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning blev på baggrund af vores gennemgang af hændelsesforløbet de facto truffet den 4. november 2020, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 13.1, Beslutning om nedgravning af aflivede mink. Beslutningen blev i henhold til sektoransvarsfordelingen truffet af Fødevarestyrelsen, der efter vores vurdering også var bygherre på de render, der blev etableret med henblik på nedgravningen, jf. ovenfor afsnit III, punkt 13.1 Beslutning om nedgravning af aflivede mink.

Den sædvanligvis anvendte virksomhed til bortskaffelse, DAKA, havde allerede i oktober 2020 vanskeligheder med at stille tilstrækkelig bortskaffelseskapacitet til rådighed i forhold

¹¹⁶ Fødevareministeren oplyser som svar på Spørgsmål 293 følgende: Svar Jeg har forelagt spørgsmålet for Fødevarestyrelsen, der oplyser følgende: "Tallene for antal aflivede mink, der er blevet nedgravet, er aktuelt forbundet med betydelig usikkerhed. Forsvaret har oplyst, at der er 4.919 tons aflivede mink begravet i hullet ved Nr. Felding svarende til estimeret 1,6 mio. mink. I Kølvrå er tallet på 5.416 tons svarende til estimeret 1,8 mio. mink. Disse tal vil blive kvalificeret yderligere. Der er ikke planlagt nedgravning på andre arealer."

til mængden af aflivede smittede mink. DAKA lukkede f.eks. den 31. oktober 2020 for modtagelse af aflivede mink i 24 timer. Dette var ikke udtryk for, at DAKA ikke levede op til det ved rammeaftalen med Fødevarestyrelsen aftalte. Mængden af mink, som var aflivet på daværende tidspunkt, var større end den bortskaffelseskapacitet, som DAKA rådede over.

Fødevarestyrelsens beslutningen blev truffet dels på baggrund af de kapacitetsproblemer, der den 4. november 2020 var hos DAKA, dels på baggrund af, at det inden den 4. november 2020 var konstateret, at det ikke var muligt at forbrænde smittede og formodet smittede mink på affaldsforbrændingsanlæggene. Årsagen til, at det ikke var muligt at forbrænde smittede og formodet smittede mink på affaldsforbrændingsanlæggene, var, at minkene skulle anses som klinisk risikoaffald. Klassifikationen af aflivede smittede mink som klinisk risikoaffald indebærer, at de smittede og formodede smittede mink ikke kunne modtages i bulkform på affaldsforbrændingsanlæggene, men skulle modtages i emballeret form, dvs. i papkasser af europallemål, i 200 liters plasttønder eller i plastposer. I tillæg hertil skulle affaldsforbrændingsanlægget også være miljøgodkendt til at kunne håndtere klinisk risikoaffald, hvilket det kun er et begrænset antal forbrændingsanlæg i Danmark, der er.

Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit III, punkt 6.7, er det vores samlede vurdering, at betingelserne i biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, for nedgravning af de aflivede mink var opfyldt den 4. november 2020. Der forelå udbredt epizooti, bortskaffelseskapaciteten var overskredet, ikke kun hos DAKA, men også ud fra en samlet vurdering, hvor også bortskaffelseskapaciteten på forbrændingsanlæggene blev inkluderet, og Fødevarestyrelsens tilladelse til nedgravning kunne derfor gives.

Som også nærmere beskrevet ovenfor under punkt ?? er det også vores vurdering, at nedgravningen kunne ske i henholdsvis Holstebro og Karup, og dermed på et andet sted end produktionsstedet.

Det var ifølge vores vurdering ikke afgørende for vurderingen af, om bortskaffelseskapaciteten var overskredet den 4. november 2020, at det blev besluttet at aflive alle mink den 3.

november 2020, og aflivningsindsatsen dermed blev udvidet fra smittede mink og mink inden for 7,8 km zonen.

På baggrund af de foreliggende oplysninger om antal konstaterede smittede mink pr. 4. november 2020, der endnu ikke var bortskaffet, og ud fra DAKAs oplysninger om deres bortskaffelseskapacitet, antager vi, at det ville have taget 5 uger for DAKA at bortskaffe alene disse smittede mink, regnet fra den 4. november 2020. Bortskaffelseskapaciteten var naturligvis også overskredet, hvis der til mængden af smittede mink lægges mængden af mink inden for 7,8 km's afstand af en smittet minkbesætning. På baggrund af de foreliggende oplysninger om antal tons mink inden for 7,8 km's afstand af en smittet besætning ville det således have taget DAKA 10 uger at bortskaffe alle de aflivede mink.

Det kan lægges til grund, at der fortsat var smitteudvikling pr. 4. november 2020 blandt minkbesætningerne og dermed også en forventet stigning af mængden af smittede mink og mink fra farme, der lå inden for en 7,8 km-zone fra minkfarme med smittede mink, der skulle aflives.

4.3. Vurdering af manglende erkendelse og videregivelse af oplysninger om kapacitetsproblemer

Det er som nævnt vores vurdering, at årsagen til, at bortskaffelseskapaciteten var overskredet, var, at smittede mink af Miljøstyrelsen korrekt blev klassificeret som klinisk risikoaffald, hvilket betragteligt nedsatte den forbrændingskapacitet, der var til rådighed for bortskaffelsen af aflivede mink. Affaldsklassifikationen var baseret på EU's affaldsdirektiver, og efter biproduktforordningens artikel 2, stk. 2, litra b, skal affaldsreglerne iagttages, når aflivede mink bortskaffes ved forbrænding. Det var derfor ikke en fejl eller en forsømmelse fra myndighedens side i forbindelse med affaldsklassifikationen, der medførte, at bortskaffelsesbehovet for smittede mink og formodede smittede mink ikke kunne imødekommes.

Vi har overvejet, om det kan karakteriseres som en fejl eller forsømmelse, at oplysningerne om de konstaterede kapacitetsproblemer i forhold til bortskaffelse af især aflivede smittede mink ikke blev erkendt af Fødevarestyrelsen senest den

3. november 2020, og at oplysninger om kapacitetsproblemerne i forhold til bortskaffelsen af aflivede smittede mink dermed heller ikke udtrykkeligt blev videregivet af Fødevarestyrelsen til Miljø- og Fødevarerministeriet, således at denne oplysning eventuelt kunne have indgået i de beslutninger, der blev truffet på KU-mødet den 3. november 2020 om tempoet i den udvidede aflivningsstrategi.

Med henblik på at vurdere dette spørgsmål har vi overvejet følgende oplysninger:

Vi har i materialet kunne konstatere, at Fødevarestyrelsen var bekendt med, at DAKA den 31. oktober 2020 lukkede for tilgang af yderligere aflivede mink i 24 timer som følge af kapacitetsproblemer. Vi har også i materialet af den 31. oktober 2020 kunne konstatere, at der foreligger oplysninger hos Fødevarestyrelsen om, at Miljøstyrelsen havde klassificeret smittede mink som klinisk risikoaffald.

Herefter gik Fødevarestyrelsen i gang med at undersøge, hvilke affaldsforbrændingsanlæg der kunne forbrænde klinisk risikoaffald. Fødevarestyrelsen modtog den 1. november 2020 oplysninger om, at bortskaffelse af klinisk risikoaffald ved forbrænding ville indebære en række emballeringskrav, det ifølge Fødevarestyrelsens egen vurdering samme dag ikke var muligt at opfylde i forhold til håndteringen af de smittede mink, der efter aflivning blev placeret i hele containere.

Den 2. november 2020, kl. 9.52, modtog Fødevarestyrelsen fra Miljøstyrelsen en liste over affaldsforbrændingsanlæggene med oplysninger om anlæggenes timekapacitet. Miljøstyrelsen oplyste også overfor Fødevarestyrelsen, at det ikke var relevant at medtage oplysninger om forbrændingskapacitet på affaldsforbrændingsanlæg, der kunne modtage klinisk risikoaffald, hvis ikke Fødevarestyrelsen ville omlaste til korrekt emballage for klinisk risikoaffald.

Uagtet, at Fødevarestyrelsen havde disse oplysninger, kan vi også konstatere, at Fødevarestyrelsen den 3. november 2020 fortsat vurderede, at det var muligt at bortskaffe alle de mink, der på dette tidspunkt var truffet beslutning om at aflive, uden at det var nødvendigt at foretage nedgravning af aflivede mink.

Det vil sige smittede mink og mink fra farme, der lå inden for en 7,8 km-zone fra minkfarme med smittede mink.

Vi kan også konstatere, at Fødevarestyrelsen den 3. november 2020, kl. 18.13, spurgte Miljø- og Fødevareministeriet (departementet) om, hvad status var på forbrændingskapaciteten i forhold til aflivning af mink, og at Fødevarestyrelsen (og Miljø- og Fødevareministeriet) den 3. november 2020, senest kl. 22.55, modtog svar herpå i form af oplysninger fra Miljøstyrelsen om forbrændingskapaciteten i forhold til ikke-smittede mink.

Miljøstyrelsens svar til Fødevarestyrelsen (og til Miljø- og Fødevareministeriet) af den 3. november 2020, kl. 22.55, indeholdt ingen oplysninger om bortskaffelseskapacitet i forhold til smittede mink. Svaret fra Miljøstyrelsen om forbrændingskapacitet den 3. november 2020, kl. 22.55, skal dog også ses i sammenhæng med Miljøstyrelsens svar af 2. november 2020, kl. 9.52, hvoraf det fremgår, at forbrændingskapaciteten for klinisk risikoaffald ikke var relevant, hvis Fødevarestyrelsen ikke ville omlaste til korrekt emballage.

Vi har herudover konstateret, at Miljø- og Fødevareministeriet den 2. november 2020, kl. 23.02, i korrespondancen med Finansministeriet om et realistisk aflivningstempo ikke inddrog oplysninger om, at der allerede på dette tidspunkt var mangel på kapacitet til bortskaffelse af aflivede mink, til trods for at netop et forceret aflivningstempo i forhold til en normal pelsningssæson var et emne i korrespondancen.

Det kan ikke afvises, at Fødevarestyrelsens manglende erkendelse af kapacitetsproblemerne allerede den 3. november 2020 skyldtes manglende overblik over de oplysninger, som var tilgængelige for dem.

Hvis Fødevarestyrelsen havde erkendt og klart videregivet oplysning om allerede eksisterende kapacitetsproblemer i forhold til bortskaffelsen af smittede mink, ville de kunne have foreligget for Miljø- og Fødevareministeren den 3. november 2020.

Ifølge delegationsbekendtgørelse på fødevareområdet er det Fødevarestyrelsen, der er den kompetente myndighed i forhold til biproduktforordningen, og Veterinærdirektøren, der har

ansvaret i tilfælde af husdyrsygdomme. Endvidere er der i Kontrolplanen angivet, at *”Formålet med Fødevarerens centrale placering ved håndtering af krisesituationer er at opnå en entydig ansvarsplacering, enkle kommandoveje samt en koordineret, effektiv og hurtig opgavevaretagelse.”* Kontrolplanen er omtalt ovenfor under afsnit II, punkt. 3.4.1.

Vi kan imidlertid ikke med sikkerhed konstatere, at oplysninger fra Fødevarestyrelsen om kapacitetsproblemerne i forhold til smittede mink ville have haft betydning for regeringens beslutning på koordinationsudvalgets møde den 3. november 2020 om tidsrammen for aflivning af alle mink eller for fastsættelse den tidsmæssige betingelse for opnåelse af tempobonus. Særligt også når henses til, at de øvrige oplysninger fra bl.a. Statens Serum Institut om smittespredning, den løbende undersøgelse af mulighederne for alternative bortskaffelsesmuligheder og den generelle risiko og gene for dem, der skulle deltage i opgaven med aflivning og bortskaffelse, hver for sig og samlet også kunne føre til en beslutning om at fastsætte en kort tidsramme for aflivning og opnåelse af tempobonus.

Som beskrevet ovenfor blev kapacitetsproblemerne ikke forårsaget af beslutningen om aflivning af alle mink den 3. november 2020. Kapacitetsproblemerne var allerede på det tidspunkt opstået på grund af den udbredte og stadig voksende epizooti og de allerede den 3. november 2020 gældende aflivningsplaner.

Det kan derfor ikke med sikkerhed konstateres, at tidsrammen for aflivning af alle mink i Danmark og den opstillede betingelse for opnåelse af tempobonussen var afgørende for de konstaterede problemer med at opnå tilstrækkelig kapacitet til bortskaffelse ved DAKA eller ved forbrænding på affaldsforbrændingsanlæg.

Den tid, som DAKA skulle have anvendt til at bortskaffe de mink, der den 4. november 2020 var konstateret smittede, var 5 uger. Hvis mink inden for den vedtagne 7,8 km-zone også fortsat skulle aflives og bortskaffes, ville den samlede tid til bortskaffelse have været 10 uger.

Det kan i øvrigt lægges til grund, at der var et sikkert grundlag for at antage, at der ville være tale om fortsat smitteudvikling efter 4. november 2020 med deraf følgende forøgelse af bortskaffelsesbehovet i forhold til det den 3. og 4. november 2020 opgjorte behov, som allerede overskred kapaciteten.

I forhold til vurderingen af behovet i forhold til kapaciteten kan det også tillægges betydning, at der den 6. november 2020 tilgik den daværende Fødevarer- fiskeri- og ligestillingsminister Mogens Jensen oplysninger om, at der var risiko for snyd med smittetestene blandt minkavlernerne, hvorfor omfanget af smittede mink kunne risikere at være større end antaget, og at der også i perioden op til 3. november 2020 var oplysninger om, at flere medarbejdere, der havde deltaget i aflivningsindsatsen, var smittet med COVID-19.

Samlet set er det vores vurdering, at uanset om det muligvis kunne have ført til en beslutning om at afsætte længere tid til aflivning og mulighed for opnåelse af tempobonus, hvis Fødevarestyrelsens oplysninger om problemer med at bortskaffe de aflivede mink var blevet oplyst på KU-mødet den 3. november 2020, så er det på det foreliggende grundlag ikke rigtigt at konkludere, at den manglende oplysning herom på baggrund af den manglende erkendelse heraf hos Fødevarestyrelsen er en fejl eller en forsømmelse.

4.4. Vurdering af myndighedens beslutning om nedgravning af aflivede mink i forhold til alternative muligheder

Myndighederne overvejede, såvel inden beslutningen om nedgravning af aflivede mink blev truffet den 4. november 2020, som efter beslutningen blev truffet, en række alternativer bortskaffelses- eller opbevaringsmuligheder.

Det er vores samlede vurdering, at myndighederne med rette konkluderede, at ingen af disse alternativer var hverken lovlige eller mulige den 4. november 2020.

Eneste eventuelle fejl eller forsømmelse, som vi kan konstatere ved myndighedernes overvejelser om alternative muligheder for bortskaffelse, er, at myndighederne ikke ses at have overvejet og undersøgt muligheden for nedgravning på et godkendt affaldsdepot. Nedgravning på et godkendt affaldsdepot

er i henhold til biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen et lovligt alternativ til nedgravning på produktionsstedet eller andet sted, jf. nærmere ovenfor under afsnit III, punkt 8.6.

Muligheden for at afbrænde mink i det fri enten på produktionsstedet eller et andet sted blev ifølge det modtagne materiale heller ikke overvejet af myndighederne i forbindelse med alternativet til at nedgrave de aflivede mink i Holstebro og Karup. Vi mener dog ikke, at det hverken kan anses som fejl eller forsømmelse fra myndighedens side, at afbrændingsalternativet ikke blev undersøgt. De miljømæssige, veterinære og sundhedsmæssige risici, der er forbundet med afbrændingen, er efter vores vurdering åbenbare, jf. ovenfor under afsnit III punkt 8.6.

5. **Vurdering af, om myndighederne har begået fejl og forsømmelser ved effektueringen af myndighedens beslutning, inden nedgravningen blev påbegyndt**

5.1. Indledning

Når beslutning om, at nedgravning af aflivede mink i henhold til biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen skal foretages som følge af udbrudt epizooti og overskreden bortskaffelseskapacitet, er truffet, skal nedgravningen ifølge gennemførelsesforordningen ske, *“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.”* I tillæg hertil skal det ved nedgravningen sikres, at kød- og altædende dyr ikke får adgang til de aflivede dyr. Ved nedgravning på et andet sted end produktionsstedet skal det tillige sikres, at nedgravningsstedet 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, jf. nærmere i afsnit II, punkt 3.13.1.

Bestemmelsen i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen om nedgravningen af aflivede dyr fastslår således, at der ved nedgravning skal ske en afvejning mellem både miljøinteresser og hensyn til dyrs og menneskers sundhed.

Biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen indeholder ingen regulering af, hvordan det sikres, at menneskers sundhed ikke bringes i fare i forbindelse med nedgravningen. Der er dermed overladt et betydeligt skøn i forhold til dem, der har ansvaret for nedgravningen.

Biproduktforordningen indeholder heller ingen regulering af, hvordan miljøet beskyttes. Derimod er der en række direktiver med krav og målsætninger på miljøområdet, der skal iagttages. Biproduktforordningen har ikke forrang i forhold til direktiver, og bestemmelserne fra miljødirektiverne, sådan som de er implementeret i dansk ret, skal derfor også iagttages ved nedgravning. Derimod har biproduktforordningen forrang i forhold til nationale lovgivning, der ikke er baseret på direktiver fra EU.

5.2. Vurdering af Fødevarestyrelsens tilladelse til nedgravning efter dyreholdsloven

Fødevarestyrelsen udstedte som den kompetente myndighed efter biproduktforordningen tilladelse til nedgravning af pelsdyr. Tilladelsen blev meddelt i form af en bekendtgørelse efter dyreholdsloven.

Bekendtgørelsen om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter dyreholdsloven angav imidlertid ikke klart, hvem tilladelsen til nedgravning blev meldt til.

Det forhold, at det ikke klart fremgik, hvem tilladelsen til nedgravningen blev givet til, medførte efterfølgende uklarhed og diskussioner om, hvem der var bygherre på de render, hvori minkene blev begravet, og hvem der traf beslutningen om nedgravningen.

Som beskrevet i afsnit II, punkt. 13.2, er det vores vurdering, at det var Fødevarestyrelsen, der var bygherre på renderne, og som traf beslutningen om nedgravningen. Tilladelsen til at foretage nedgravningen blev dermed givet af Fødevarestyrelsen til Fødevarestyrelsen. Det var også Fødevarestyrelsen, der efter dyreholdslovens § 30 havde kompetence til at træffe afgørelse om aflivning af mink og havde udsendt aflivningsstrategien til ejerne af minkbesætningerne. Fødevarestyrelsen overtog dermed efter biproduktforordningen driftsherreansvaret i forhold til bortskaffelsen af de aflivede mink.

Efter vores vurdering er det udtryk for en fejl og forsømmelse, at Fødevarestyrelsen ikke angav, hvem tilladelsen til nedgravning blev givet til.

Fødevarestyrelsen valgte at udstede en bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr, selvom det som beskrevet ovenfor i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen var tilstrækkeligt med udstedelse af en konkret tilladelse fra Fødevarestyrelsen.

Forordninger er ifølge TEUF, art. 288, almengyldige, og derfor gælder forordninger direkte og umiddelbart i medlemsstaterne. Forordninger kan af denne årsag skabe både rettigheder og pligter for borgere uden inkorporering.

Af samme årsag er det således direkte forbudt ifølge EU-Domstolen at inkorporere forordninger i medlemslandenes nationale ret. Årsagen er dels faren for fejlagtige reproduktioner, dels at sådanne reproduktioner kan skjule reglernes karakter af EU-regler.¹¹⁷

Efter vores vurdering er det en fejl og forsømmelse, at Fødevarestyrelsen meddelte tilladelsen til nedgravning efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, i form af en bekendtgørelse. Udstedelse af en bekendtgørelse er i strid med de inkorporeringsforbud, der gælder for forordninger efter EU-Domstolen. Bekendtgørelsen mangler også en note, der henviser til bestemmelserne i gennemførelsesforordningen og biproduktforordningen, hvorefter nedgravningen kan gennemføres.

Såfremt der var udstedt en konkret tilladelse med henvisning til de relevante bestemmelser i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen, som nedgravningen blev gennemført efter, ville det for omverden have været et klarere retlig billede af grundlaget for nedgravningen, ligesom en konkret tilladelse med en adressat også havde gjort det klarere for omverden, hvem der havde fået tilladelsen.

¹¹⁷ Olsen, B. E., & Sørensen, K. E. (2018). "EU-retten i Danmark, s. 240 (1. udg.): Djøf Forlag

5.3. Vurdering af Fødevarestyrelsens manglende overvejelse om nedgravningens permanente eller midlertidige karakter

Fødevarestyrelsen modtog den 6. november 2020 en vurdering og anbefaling fra Dansk Veterinær Konsortium, hvori der var anvisninger til, hvordan nedgravningen skulle gennemføres. Anbefalingen og vurderingen fra Dansk Veterinær Konsortium omtalt ovenfor under afsnit III, punkt 11.2.

I Dansk Veterinær Konsortiums vurdering af 6. november 2020 var det blandt andet angivet, at aflivede og nedgravede mink ikke kunne anses for at udgøre en smitterisiko efter 6 måneder. Efter vores vurdering burde Dansk Veterinær Konsortiums vurdering af udstrækningen af smitterisikoen muligvis have givet anledning til, at Fødevarestyrelsen allerede den 6. november 2020 overvejede, om nedgravningen af de aflivede mink skulle være permanent eller midlertidig, indtil der ikke længere forelå smitterisiko. Vi kan ikke af det modtagne materiale se, at Fødevarestyrelsen har foretaget en sådan overvejelse om nedgravningens midlertidige karakter.

I lyset af bestemmelserne i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen er det vores vurdering, at det ikke kan anses som en egentlig fejl eller forsømmelse fra Fødevarestyrelsens side, at der ikke den 6. november 2020 var overvejelser hos Fødevarestyrelsen om, at nedgravningen eventuel kun var midlertidig. Biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen skelner nemlig strengt mellem opbevaring og bortskaffelse. Nedgravning i forbindelse med epizooti og overskreden bortskaffelseskapacitet betegnes i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen som bortskaffelse og ikke som opbevaring.

5.4. Vurdering af Fødevarestyrelsens overholdelse af sin egen "Veterinær beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme"

"Veterinær beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme" angiver i kapitel 10, jf. afsnit I, punkt 3.4.2, ovenfor, at Fødevarestyrelsen skal indgå en aftale med kommunerne forud for nedgravning af aflivede dyr i særlige situationer med bekæmpelse af sygdomme.

Fødearestyrelsen indgik ikke aftale med Holstebro Kommune eller Viborg Kommune forud for nedgravningen, hvilket, Fødearestyrelsen også selv har erkendt, var i strid med egen "Veterinær beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme", jf. afsnit III, punkt 10.5. Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen havde dog en dialog med kommunerne i forbindelse med arealudpegningen, miljøscreeningen og risikovurderingen. Ligesom Miljøstyrelsen den 9. november 2020 spurgte Holstebro Kommune og Viborg Kommuner, om kommunerne skulle varetage myndighedsbehandlingen i forbindelse med nedgravning af aflivede mink. Det afviste begge kommuner.

Samlet set har Fødearestyrelsen således tilsidesat sin egen "Veterinær beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme", hvilket må betegnes som fejl eller forsømmelse hos Fødearestyrelsen. Det fremgår imidlertid ikke klart, om den manglende forudgående aftale med kommunerne skyldtes pålægget om, at der skulle udpeges "statslige arealer", og at Miljøstyrelsen den 4. november 2020 ringede til Fødearestyrelsen og oplyste styrelsen om, at det derfor ikke var nødvendigt at tage kontrakt til kommunerne, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 9.6. Fødearestyrelsen har dog ansvaret for at overholde egne regler og kan dermed ikke forlade sig på Miljøstyrelsens vurdering. Det fremgår heller ikke klart, om Miljøstyrelsens vurdering af, at det ikke var nødvendigt at kontakte kommunerne, var baseret på en vurdering af, at der ikke skulle foretages en kommunal sagsbehandling på nedgravningsområderne.

5.5. Vurdering af miljøgodkendelse og Miljøstyrelsens tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelseslovens § 19

Effektueringen af beslutningen om nedgravning af aflivede mink skete uden forudgående miljøgodkendelse, hvilket vi mener er korrekt, jf. ovenfor afsnit III, punkt 16.1. Miljøstyrelsen var opmærksom på, at nedgravningen ikke krævede forudgående miljøgodkendelse, men vi kan ikke se, at Miljø- og Fødearestyrelserens departement gav Holstebro Kommune og Viborg Kommune skriftlige oplysninger herom, da kommunerne spurgte den 16. november 2020. Som følge af, at der blev afholdt et møde med kommunerne og ministeriet, kan vi ikke afgøre, om Holstebro Kommune og Viborg Kommune havde modtaget mundtlige oplysninger herom.

Miljøstyrelsen udstedte bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5. I lighed med ordlyden af bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter dyreholdsloven fremgår det ikke konkret, hvem tilladelsen blev givet til. I bekendtgørelsen er det angivet, at "myndighederne" kan foretage nedgravning.

Det forhold, at det ikke klart fremgår, hvem tilladelsen til nedgravningen blev givet til, medførte efterfølgende uklarhed og diskussioner om, hvem der var bygherre på de render, hvori minkene blev begravet, og hvem der traf beslutningen om nedgravningen.

Miljøstyrelsen udstedte inden bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven konkrete dispensationer fra miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, til de kommuner, hvor det blev påtænkt at lave nedgravning. Miljøstyrelsen undlod i de konkrete dispensationer at henvise til retsgrundlaget for dispensationen i form af henvisning til call-in-beføjelsen i miljøbeskyttelseslovens § 82, stk. 1. Tilsvarende undlod Miljøstyrelsen også at oplyse om, hvem der fik tilladelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1. Den manglende oplysning i den konkrete dispensation om brug af call-in-beføjelsen og adressaten for tilladelsen bidrog til uklarheden om grundlaget for nedgravningen i Holstebro Kommune og Viborg Kommune og må efter vores vurdering betegnes som fejl og forømmelse hos Miljøstyrelsen.

5.6. Vurdering af dispensation fra miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1

Miljøvurderingslovens krav om forudgående screening og miljøvurdering, inden et projekt iværksættes, blev ikke iagttaget af nogen af de involverede myndigheder. Forsvarsministeren udstedte den 16. november 2020 en dispensation fra kravet om forudgående miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, med henvisning til at nedgravning af aflivede mink tjente et civilt beredskabsformål. Dispensationen er omtalt ovenfor under afsnit III, punkt 9.5 og 10.2.

I forhold til miljøvurderingslovens krav om dispensation er Forsvarsministerens dispensation både for sen og indholdsmæssig utilstrækkelig. Dispensationen skulle have været givet, inden nedgravningen blev iværksat, og skulle have indeholdt en vurdering af, hvorfor nedgravningen af aflivede mink i forbindelse med epizootisk sygdom var uforenelig med gennemførelse af screening og miljøvurdering efter miljøvurderingsloven.

Vi kan konstatere, at Forsvarsministerens dispensation blandt andet blev givet på baggrund af et notat fra Miljø- og Fødevarerministeriets departement af 13. november 2020. I notatet vurderede departementet, at projektet med nedgravning af aflivede mink krævede en screening og/eller miljøvurdering efter miljøvurderingsloven.

Efter vores vurdering er det en fejl, at departementet ikke foretog en indledningsvis vurdering af, om nedgravning af aflivede mink var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og bilag 2. Alene projekter optaget på bilag 1 og bilag 2 kræver forudgående miljøscreening og vurdering efter miljøvurderingsloven.

Efter vores vurdering er det nærliggende at fortolke de affaldsoperationer, der er nævnt i miljøvurderingslovens bilag 1, og "affaldsbortskaffelse", som er nævnt på miljøvurderingslovens bilag 2, i overensstemmelse med affaldsrammedirektivet. Affaldsrammedirektivet undtager i artikel 2, stk. 2, litra c, dyr, der bliver aflivet i forbindelse med epizootisk sygdom og som bortskaffes i overensstemmelse med biproduktforordningen, fra affaldsrammedirektivets anvendelsesområde og dermed også fra affaldsbegrebet.

Samlet er det vores vurdering, at det som følge af den fortolknings tvivl, der kan være i forhold til miljøvurderingslovens bilag 1 og bilag 2, ikke kan karakteriseres som en fejl eller forsømmelse, at departementet fastslog, at nedgravningen krævede en dispensation efter miljøvurderingsloven. Miljø- og Fødevarerministerens departement og dets medarbejdere burde dog have overvejet betydningen af affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, i forhold til miljøvurderingslovens bilag 1 og bilag 2, der angiver, hvilke projekter der skal screenes og miljøvurderes inden igangsætning.

5.7. Vurdering af Naturstyrelsens arealudpegning og Miljøstyrelsens screening og risikovurdering

Som beskrevet overfor under afsnit III, punkt 10.4, er det vores vurdering, at Naturstyrelsens arealudpegning og Miljøstyrelsens screening og risikovurdering er rimelig og ikke i strid med nogen regler.

Konkret har vi dog bemærket, at hverken Miljøstyrelsen eller Naturstyrelsen ses at have forholdt sig til den retningslinje, der var i Holstebro Kommunes kommuneplan 2017, hvorefter nedgravningsområdet i Holstebro var udpeget som et sammenhængende bevaringsværdigt landskab. Nedgravningen var dog ikke lokalplanpligtig, og det var dermed ikke retsstridigt at nedgravningen foregik i området, men overvejelser herom burde være gjort.

Miljøstyrelsen burde efter vores vurdering muligvis også have overvejet indhente informationer om, hvor mange tons mink der konkret blev nedgravet i de udpegede nedgravningsområder, sammenholdt med det undersøgelsesprincip, som Miljøstyrelsen ville have været underlagt, hvis der skulle træffes en myndighedsafgørelse. Uden oplysninger om mængden af nedgravede mink er det vanskeligt konkret at afgøre belastningen med perkolat i forhold til vandmiljøet. Det er dog ikke givet, at Miljøstyrelsen på det tidspunkt, hvor risikovurderingen blev foretaget, havde kunnet få konkrete oplysninger om, hvor mange tons mink der blev nedgravet. Fødevarestyrelsen ses ikke på det tidspunkt konkret at have forholdt sig til, hvor mange tons mink der samlet blev forventet nedgravet i området. I tillæg hertil var der en løbende smitteudvikling også i den periode, hvor Miljøstyrelsen foretog screening og risikovurdering.

Samlet set kan det efter vores vurdering ikke betegnes som en fejl eller forsømmelse, at Miljøstyrelsen ikke forholdt sig til antal tons mink, der skulle nedgraves i forbindelse med screeningen og risikovurderingen.

6. **Vurdering af effektueringen af myndighedens beslutning, efter nedgravningen blev påbegyndt**

6.1. Indledning

Vi har ikke i forbindelse med effektueringen af myndighedens beslutning om nedgravning og efter at nedgravningen blev påbegyndt kunne konstatere forhold, der kan betegnes som egentlig fejl eller forsømmelse fra myndigheder og personers side.

Vi har dog nogle konkrete bemærkninger til det forhold, at nedgravning af aflivede mink blev igangsat, inden der forelå en samlet screening og risikovurdering fra Miljøstyrelsen. Endvidere har vi i forhold til Miljøstyrelsens undersøgelse i forhold til vandmiljøet også nogle konkrete bemærkninger.

6.2. Nedgravning påbegyndt inden endelig samlet miljøvurdering forelå

Nedgravningen blev som beskrevet ovenfor under afsnit III, punkt. 13.4, påbegyndt den 7.-8. november 2020, og Miljøstyrelsens samlede risikovurdering forelå først den 13. november 2020.

Samlet set er det vores vurdering, at det i ikke i den konkrete situation kan kritiseres, at nedgravningen af aflivede mink den 7.-8. november 2020 blev påbegyndt, inden den samlede risikovurdering fra Miljøstyrelsen forelå. I sammenhæng hermed skal det også understreges, at efter gennemførelsesforordningen og biproduktforordningen skal hensynet til miljø i nedgravningssituationen også afvejes i forhold til hensynet til dyrs og menneskers sundhed og i forhold til risikoen for, at kødædende eller altædende dyr kunne få adgang til de aflivede mink. Hertil kom, at opbevaring lokalt på produktionsstederne også kunne udgøre en miljøbelastning.

Igangsætning af nedgravningen af aflivede mink inden Miljøstyrelsens screening og risikovurdering indebar imidlertid, at der blev gravet mink ned tættere end 300 meter fra Boutrup Sø. Anbefalingen af et afstandskrav på 300 meter til Boutrup Sø blev først givet den 9. november 2020 og dermed efter, at

nedgravningen var påbegyndt, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 19.3.

6.3. Miljøstyrelsens overvågning og efterfølgende undersøgelser i forhold til grundvandet

Miljøstyrelsen anbefalede i forbindelse med den samlede miljøvurdering af 13. november 2020, at der blev etableret overvågning af eventuel påvirkning af vandmiljøet i tilknytning til minkgravene.

Miljøstyrelsen udarbejdede et monitorerings-, afværge- og overvågningsprogram i forhold til minkgravene. Programmet blev behandlet på møde med Holstebro Kommune og Viborg Kommune den 19. november 2020, jf. ovenfor under afsnit III, punkt 15.1.

Det fremgår imidlertid ikke klart af materialet fra mødet med kommunerne, på hvilket grundlag Miljøstyrelsen igangsatte monitorerings-, afværge- og overvågningsprogrammet i forhold til minkgravene. Var det på baggrund af anmodning fra Fødevarestyrelsen som bygherre, eller var det som led i Miljøstyrelsens rolle som tilsynsmyndighed i forhold til nedgravningen? Umiddelbart virker det, som om programmet blev igangsat af Miljøstyrelsen som led i Miljøstyrelsens rolle som tilsynsmyndighed. Miljøstyrelsen burde dog have klarlagt sin rolle i forhold til alle de involverede parter, herunder også i forhold til kommunerne, der også havde en tilsynsrolle på vandområdet.

Miljøstyrelsen indhentede som led i etableringen af monitorerings-, afværge- og overvågningsprogrammet i forhold til minkgravene en skrivebordsvurdering hos GEUS og DTU Miljø. Skrivebordsvurderingen forelå den 4. december 2020, det blev heri konkluderet, at der var en perkolatfane fra minkgravene, der kunne give en høj densitet i grundvandet med en række stoffer. Miljøstyrelsen sendte imidlertid først Holstebro Kommune og Viborg Kommune en kopi af GEUS og DTU Miljøvurdering den 10. december 2020 og i øvrigt først efter, at vurderingen samme dag havde været omtalt i pressen. Efter vores vurdering burde Miljøstyrelsen have sendt en kopi af skrivebordsvurdering fra GEUS og DTU Miljø til kommunerne umiddelbart efter, at Miljøstyrelsen modtog den 4. december

2020. I tillæg hertil holdt Fødevarestyrelsen møde med Holstebro Kommune og Viborg Kommune den 7. december 2020 om opgravning og genbegravning af minkene et nyt sted, uden at kommunerne forud herfor var informeret om indholdet af GEUS og DTU Miljøs rapport af 4. december 2020.

7. Vurdering af myndighedernes tilsyn med nedgravningen og oplysninger under nedgravningen

7.1. Indledning

Vi har ikke i forbindelse med myndighedernes tilsyn med nedgravningen og oplysninger, der fremkom under nedgravningen, og reaktioner herpå kunnet fastslå, at der foreligger fejl og/eller forsømmelser fra myndigheder eller medarbejderes side.

Som følge af den omtale, der var i medierne af forhold vedrørende afstandskrav til Boutrup Sø og pop-up-mink, vil vi dog kort knytte nogle supplerende bemærkninger hertil.

7.2. Afstandskrav til Boutrup Sø

Afstandskravet på 300 meter til Boutrup Sø blev ikke overholdt ved nedgravningen, jf. nærmere ovenfor under afsnit III, punkt 19.3. Afstandskravet var ikke et vilkår i en miljøgodkendelse eller en beskyttelseslinje i naturbeskyttelsesloven og dermed ikke et retligt vilkår. Afstandskravet var en anbefaling fra Miljøstyrelsen, der var givet med henblik på at kunne sikre, at krav og målsætninger, der var indeholdt i vanddirektiver og implementeret i dansk ret, kunne overholdes også i forbindelse med nedgravningen. Miljøstyrelsens anbefaling blev imidlertid først meddelt den 9. november 2020 og dermed efter det tidspunkt, hvor mink var fyldt i de første render, der lå tættere på end 300 meter fra Boutrup Sø.

Da Miljøstyrelsen den 16. november 2020 blev opmærksom på, at afstandskravet ikke var overholdt, bad Miljøstyrelsen om, at minkene blev gravet op. Det fremgår ikke klart, om Miljøstyrelsens krav meddeles som led i Miljøstyrelsens funktion som tilsynsmyndighed, men vi kan konstatere, at der var diskussioner mellem Forsvarets Ejendomsstyrelse, Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen om genopgravningen. I diskussionen

indgik også Fødevarestyrelsens ønske om, at det skulle sikres, at kødædende og altædende dyr ikke kunne få adgang til genopgravede mink. Diskussionen blev ikke afsluttet, inden der den 20. december 2020 blev indgået endelig politisk aftale om genopgravning af samtlige mink.

7.3. Pop-up-mink

Som følge af varme- og gasudviklingen i minkgravene, blandt andet på grund af brug af kalk og vand ved nedgravningen, begyndte nogle af minkene at arbejde sig op gennem gravene. Herved opstod der risiko for, at kødædende og altædende dyr kunne få adgang til de aflivede mink.

Efter problemerne med varme- og gasudvikling blev konstateret, justerede Fødevarestyrelsen SOP for nedgravningen af aflivede mink særligt for så vidt angik brug af kalk og vand. Fødevarestyrelsen sørgede sammen med Forsvarets Ejendomsstyrelse for løbende at nedgrave pop-up-mink og førte også tilsyn efter nedlukningen af minkgravene med pop-up-mink og sikrede, at pop-up-mink løbende blev nedgravet.

8. **Vurdering af enkeltpersoners ansvar for de konstaterede fejl og forsømmelser**

Som det fremgår af Afsnit IV punkt 7, vurderer vi, at der i en række tilfælde er begået fejl i myndighedernes behandling af sagen om bortskaffelse af mink ved nedgravning.

Uanset at fejlene kan tilskrives medarbejderes sagsbehandling, er det ikke muligt på det foreliggende grundlag at konstatere, om der er tale om fejl begået af en enkelt medarbejder og i givet fald, hvem denne er.

Det er i øvrigt vores vurdering, at selvom det måtte være muligt at foretage en nærmere undersøgelse af hver enkelt af de involverede medarbejderes indsats, så kan de konstaterede fejl hverken samlet eller hver for sig føre til at konkludere, at en eller flere medarbejdere har begået fejl af en sådan karakter, at den begåede fejl skal karakteriseres som en tjenesteforseelse. Vi lægger i den forbindelse vægt på, at selvom medarbejderne burde have været bekendt med det lovgrundlag, som

vi har redegjort for i afsnit 2, så er der tale om lovgivning, som er kompliceret, og hvor undtagelserne kun sjældent bliver bragt i anvendelse. Når hertil kommer, at arbejdet skulle udføres under et betydeligt tidspres og i øvrigt under en betydelig bevågenhed fra såvel presse som minkerhvervet og i øvrigt vedrørte en opgave, der indebar, at der skulle træffes beslutninger, som kunne have betydning for sikring af folkesundheden, så finder vi ikke, at der er grundlag for at foretage yderligere til afdækning af, om enkeltpersoner kan siges at have begået tjenesteforseelser.

9. **Vurderingen af uenigheder mellem myndighederne**

Vi har ikke i det modtagne materiale kunnet konstatere uenigheder mellem myndighederne om den materielle beslutning om bortskaffelse af aflivede mink ved nedgravning.

I forhold til effektueringen af beslutningen om nedgravningen af aflivede mink har vi kunnet konstatere uenighed mellem de statslige myndigheder om følgende:

- 300 meter beskyttelseszone i forhold til Boutrup Sø
- Dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1

Uenighederne er nærmere beskrevet ovenfor under Afsnit III, punkt 23.3.

Uenighederne for så vidt angik 300 meter-beskyttelseszonen blev løst i forlængelse af beslutningen om opgravning af alle aflivede mink den 20. december 2020.

Uenigheden om dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, blev løst ved, at Forsvarsministeren accepterede at udstede en dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, uden angivelse af, at dispensationen alene gjaldt for den fremadrettet nedgravning.

I forhold til effektueringen af nedgravningen af aflivede mink kan vi konstatere, at der var uenighed mellem de statslige og kommune myndigheder.

Vi kan konstatere, at nedgravningskommunerne – Holstebro Kommune og Viborg Kommune – i den indledende fase af effektueringen af nedgravningen var meget hjælpsomme i forhold til de statslige myndigheder. Kommunerne bekræftede, at Kommunerne ikke skulle varetage nogen myndighedsbehandling i forhold til nedgravningsområderne, og kommunerne bidrog med oplysninger om grundvand, vandindvindingsinteresser og beskyttet natur i nedgravningsområderne, jf. nærmere ovenfor under afsnit III, punkt 9.

Vi kan imidlertid også konstatere, at Holstebro Kommune og Viborg Kommune blandt andet på baggrund af en række borgerhenvendelser stillede en række kritiske spørgsmål til de statslige myndigheder den 16. november 2020 både for så vidt angår det faktiske og det retlige grundlag for minknedgravningen. Vi kan også konstatere, at der ikke af de statelige myndigheder blev givet konkrete skriftlige svar på spørgsmålene fra kommunerne. Nedgravningskommunerne blev dog inviteret til at deltage i forhold til tilrettelæggelse af monitorering, overvågning og afværgeforanstaltningerne af grund- og overfladevand nær nedgravningsområderne.

Da Miljøstyrelsen modtog GEUS og DTU Miljø's skrivebordsvurdering af risikoen for grundvandet den 4. december 2020, blev vurderingen først sendt til kommunerne den 10. november 2020. Fødevarestyrelsen indledte den 7. december 2020 dialog med nedgravningskommunerne om den kommunale myndighedsbehandling ved opgravning og gennedgravning af de aflivede mink. Ifølge Fødevarestyrelsen var baggrunden for mødet, at Fødevarestyrelsen skulle tilvejebringe et politisk beslutningsgrundlag, hvortil Fødevarestyrelsen skulle afklare de mulige løsninger til ny bortskaffelse af nedgravede mink. Fødevarestyrelsen oplyste på mødet med kommunerne, at Miljøstyrelsen havde henvist til kommunerne for godkendelser, tilladelser og miljøvurderinger. På mødet blev det også nævnt, at opgravning og gennedgravning kunne kræve en forudgående miljøvurdering af op til 1 års varighed. I forlængelse af mødet mellem kommunerne og Fødevarestyrelsen kan vi konstatere, at der fra nedgravningskommunernes side blev lagt et stærkt politisk pres på Miljøministeren om at for at få opgravet og forbrændt de aflivede mink. Et pres, der formentlig bidrog til, at der den 20. december 2020 blev indgået politisk aftale om opgravning af de aflivede mink.

10. **Vurderingen af om der afgivet urigtige oplysninger til Folketinget**

Vi har under afsnit III, punkt 25 Beskrivelse af orientering til Folketinget konstateret, at der ved besvarelse af en række spørgsmål fra Miljø- og Fødevareudvalget bl.a. under samråd ikke klart blev oplyst, at det var Fødevarestyrelsen, der var sektoransvarlig for biproduktforordningen og derfor også den ansvarlige for meddelelse af tilladelse til nedgravning.

Vores gennemgang af hændelsesforløbet viser imidlertid, at der i hele forløbet har været en tæt koordinering af hele indsatsen med aflivning og bortskaffning af minkbesætninger gennem NOST, og at der i øvrigt blev truffet en beslutning om, at NOST stod for at lede den samlede operation, hvorfor det – selv for de direkte involverede – kan have været umuligt at konstatere, at beslutningen om at foretage bortskaffelse ved nedgravning skulle være en enkelt myndigheds selvstændige beslutning.

Henset til den konkrete formulering af de stillede spørgsmål og henset til de faktiske forhold og organiseringen af arbejdet med aflivning og bortskaffelse af aflivede mink så finder vi ikke, at de afgivne svare manglende klargøring af, at NOST ikke var en myndighed, og at Fødevarestyrelsen var sektoransvarlig for beslutningen om at udføre bortskaffelse ved nedgravning, er en vildledning af Folketinget.

For så vidt angår den manglende præcision i svar på spørgsmål om, hvem der var bygherre på nedgravningerne, er vores konklusion også, at da svaret på dette spørgsmål kan være forbundet med en vis usikkerhed, er det ikke udtryk en vildledning af Folketinget, at svaret herpå lader det stå åbent, hvem der var bygherre, indtil Fødevarestyrelsen blev udpeget. Det tillægges i den forbindelse vægt, at det i samrådet den 2. december 2020, kl. 16.20, af Miljøministeren utvetydigt blev oplyst, at det var Fødevarestyrelsen, der var bygherre i forbindelse med svar vedrørende ansvar for manglende overholdelse af anbefalingen om anvendelse af en 300 meters sikkerhedsafstand til Boutrup Sø.

Svaret på spørgsmål 300 om gennemførelse af VVM-undersøgelse og Forsvarsministerens meddelelse af fritagelse herfor i henhold til MVL § 4, stk. 1, angiver ikke tidspunktet for denne

meddelelse. Der bliver ikke spurgt ikke hertil. Vi kan i øvrigt konstatere, at svaret ikke er i overensstemmelse med vores fortolkning af gældende ret, jf. gennemgang heraf i afsnit II, og gennemgangen af det faktiske hændelsesforløb, jf. afsnit III Fastlæggelse af hændelsesforløbet og juridisk vurdering heraf.

Under de givne omstændigheder finder vi ikke, at der er tale om vildledning af Folketinget ved afgivelse af dette svar.

Svaret på spørgsmål 291 om undersøgelser af muligheden for at nedgrave på de enkelte minkfarmes matrikel, hvor svaret oplyste, at dette ville være vanskeligt, fordi det ikke ville være muligt at indhente en tilladelse hertil i samme tempo, som der var behov for pga. kravet om, at nedgravning skulle foretages sundhedsmæssigt og miljømæssigt forsvarligt, lyder sandsynligt, men vi har ikke fundet et sådant svar på Peter Ilsøes, Naturstyrelsens overvejelser i så henseende, jf. Peter Ilsøes mail af 4. november 2020 omtalt ovenfor afsnit III, punkt 8.5. Beskrivelse af øvrige mulige bortskaffelses og opbevaringsmuligheder undersøgt efter den 3. november 2020. Svaret til Miljø- og Fødevarerudvalget lyder dog sandsynligt og er også bekræftet ved vores fortolkning og vurdering af biproduktforordningens art. 19, stk. 1, litra e. Svaret på spørgsmål 291 selv om vi ikke med sikkerhed kan konstatere, hvad Peter Ilsøes overvejelser medførte, er, at det ikke er udtryk for en fejl eller for sømmelse i form af en vildledning af Folketinget

AFSNIT V – FORSLAG TIL HENSIGTSMÆSSIGE FORBEDRINGER AF BESLUTNINGSPROCESSER, ARBEJDSGANGE OG SAMSPIL MELLEM MYNDIGHEDER

1. Entydig ansvarsplacering ved samarbejder i NOST regi

På baggrund af gennemgangen af forløbet vedrørende nedgravning af aflivede mink i en proces, der blev koordineret i NOST-regi, kan vi konstatere, at der flere gange er opstået usikkerhed og uenighed om, hvem der reelt traf og havde ansvaret for de enkelte beslutninger. Herved opstod der efterfølgende usikkerhed om, f.eks. hvem der var bygherre, og hvem der traf beslutningen om at foretage bortskaffelse af de aflivede mink ved nedgravning. Forløbet viser også, at en placering af processen i en tværsektoriel instans kan føre til, at de enkelte myndigheder ikke kan opfylde alle formalia – f.eks. kan vi konstatere, at Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen ikke i tilknytning til de meddelte dispensationer og bekendtgørelser klart angav, hvem der fik tilladelsen til at foretage nedgravning af pelsdyr.

NOST er ikke en selvstændig myndighed og har dermed ikke efter loven bestemte fagkompetencer og fagansvar, men NOST er den enhed, der fast skal sikre det tværgående samarbejde og koordineringen mellem på forhånd udpegede myndigheder, der ad hoc kan suppleres med andre myndigheder, afhængig af karakteren af den indsats, der skal koordineres

Ved samarbejde om løsning af konkrete opgaver i NOST-regi bør det, allerede når NOST træder sammen, og det er klart, hvilke myndigheder der deltager i NOST i den konkrete situation, tydeliggøres og meldes ud, hvilke myndigheder der har ansvaret for hver af de konkrete beslutninger, der træffes i den igangværende indsats, også når beslutningerne træffes under tidspres i et kollektivt forum som NOST.

Sker der i løbet af indsatsen en udvidelse af deltagerkredsen i NOST, bør de nye deltagers ansvar tydeliggøres og meldes klart ud ved indtræden i NOST. Der bør naturligvis også, hvis der sker ændringer – uanset af hvilken årsag – i ansvarsfordelingen mellem de myndigheder, der deltager i NOST, også i forbindelse med ændringer klart meldes, hvordan ansvarsfordelingen er efter ændringer.

Givet vores konklusioner om myndighedernes løsning af deres opgaver i den konkrete indsats med nedgravning af aflivede mink kan denne anbefaling ikke i sig selv anses som en anden vurdering af den ydede indsats end det, der tidligere i denne beretning er anført.

2. **Implementering af direktiver og inkorporeringsforbuddet for forordninger**

På baggrund af gennemgangen af forløbet vedrørende nedgravning af aflivede mink kan det konstateres, at der flere gange er opstået usikkerhed om det retlige grundlag i forhold til nedgravningen af aflivede mink. Usikkerheden kan konstateres i de dokumenter, der blev udarbejdet i og under det daværende Miljø- og Fødevarerministerie. Det gælder både for dokumenter, der blev udarbejdet i departementet, i Fødevarestyrelsen og i Miljøstyrelsen, og det præger reaktionerne i kommunerne, som var usikre på det retlige grundlag for nedgravningen, og som ikke modtog konkrete svar fra de statslige myndigheder på de spørgsmål, de rejste.

Årsagen til at det er vores retlige vurdering, at nedgravningen ikke i sig selv kan karakteriseres som værende i strid med gældende regler, er den, at den retlige løsning skal søges i EU's regler, der har forrang ift. dansk lovgivning, når der er tale om forordningsregler. Retsstillingen skal således vurderes i lyset af, at biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen er direkte anvendelige som en integreret del af dansk ret, og at de to forordninger meget klart fastslår, at affaldsbegrebet skal anvendes i overensstemmelse med det, der følger af affaldsrammedirektivet. Da bestemmelsen i affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, undtager dyr, der er aflivet i forbindelse med epizooti, og som bortskaffes efter de bestemmelser, der er i biproduktforordningens artikel 19, fra de EU-regler, der gælder for affald – herunder de regler, der gælder for deponering og forbrænding af affald – finder vi, at nedgravningen ikke kan karakteriseres som affaldsdeponering, hvorfor affaldsdeponeringsdirektivet og IE-direktivets regler ikke finder anvendelse. Selv om de to direktiver er minimumsdirektiver, vil de danske myndigheder ikke være forpligtet ved de danske regler i den udstrækning, at de vil føre til en anden løsning, idet forordningerne er direkte anvendelige, og princippet om EU-

konform fortolkning begrundet, at løsningen skal findes i de nævnte EU-regler.

En del af usikkerheden om det retlige grundlag for nedgravningen har været forårsaget af, at Fødevarestyrelsen valgte at udstede en bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr med hjemmel i dyreholdsloven i stedet for at udstede en eller flere konkrete tilladelser med hjemmel i biproduktforordningen. Fødevarestyrelsen burde have udstedt en eller flere konkrete tilladelser med hjemmel i biproduktforordningen med henvisningen til de relevante rammer for nedgravningen i gennemførelsesforordningen. Havde styrelsen valgt den korrekte fremgangsmåde, ville der have været klarhed over, hvem der var rette adressat for tilladelserne, ligesom rammerne for udnyttelse af tilladelsen havde været klare. Som følge af det inkorporeringsforbud, der gælder i forhold til EU's forordninger, kan det som beskrevet ovenfor under afsnit IV, punkt 5.2, betegnes som en fejl og forsømmelse, at nedgravningen blev foretaget med støtte i dyreholdsloven.

Den manglende klarhed, der har været om de to forordningers og affaldsrammedirektivets artikel 2, stk. 2, litra c, konkrete indhold og betydning kan i en vis udstrækning tilskrives den danske gennemførelse af affaldsrammedirektivet, hvor der ikke er sikret en tilstrækkelig klar afgrænsning af affaldsreglernes anvendelsesområde, hvilket har konsekvenser i en situation, som den foreliggende. Det må karakteriseres som et uheldigt eksempel på den retsusikkerhed, som kan opstå som konsekvens af den danske model for implementering af direktiver på miljøområdet. Usikkerheden opstår, når der i konkrete sager er behov for at sikre det rette samspil i overensstemmelse med det samspil, der er mellem retsakterne på EU-niveau. I EU-regi indgår forordninger på landbrugsområdet og miljødirektiver typisk i et samspil, hvor der – som situationen er i relation til nedgravning af mink – forudsættes respekt for anvendelse af fælles begreber og forudsætninger. Det samspil kan være vanskeligt at genfinde, efter at direktivreglerne er implementeret i dansk ret, hvor implementeringen ofte er foretaget uden øje for det samspil og den systematik, der er fastlagt i EU-regi.

Der er derfor grund til at henlede opmærksomheden på, at daværende Miljø- og Fødevareminister Esben Lunde Larsen I

2015 igangsat et arbejde med det formål at skabe en enklere, klarere og mere sammenhængende lovstruktur på Miljø- og Fødevareministeriets område. Miljø- og Fødevareministeriets mange love blev gennemgået af et ekspertpanel blandt andet med henblik på at sikre en mere overskuelig lovgivning, der var baseret på en EU-konform gennemførelse af EU's retsakter. Resultatet af arbejdet var en anbefaling af, hvordan der kunne sikres en fremtidig struktur for miljø- og fødevarelovgivningen. Lovstrukturmodellen indeholder en overordnet beskrivelse af de love, som fremtidens lovgivning på Miljø- og Fødevareministeriets område kunne bestå af.

Det daværende Miljø- og Fødevareministerium og ekspertpanelets samlede arbejde "Lovkompasset" ses ikke at være implementeret endnu. Sagen om nedgravning af aflivede mink viser, at der kan være behov for at gennemføre hele eller dele af de elementer i miljø- og fødevarelovgivningen, der fremgik af Lovkompasset. Konkret kan vi derfor anbefale at gennemføre en række af de forslag, der blev fremsat i forbindelse med lovkompasset i 2017.

3. **Danmarks opfyldelse af kapacitetsforpligtigelsen efter biproduktforordningen**

Efter biproduktforordningens artikel 4, stk. 4, har Danmark en kapacitetsforpligtigelse i forhold til at kunne bortskaffe animalske biprodukter, jf. ovenfor under afsnit II, punkt 3.6. Kapacitetsforpligtigelsen skal være tilstrækkelig til at dække normal-situationen, men også i en vist omgang kunne dække bortskaffelseskapaciteten i tilfælde af epizooti.

I lyset af de mængder af animalske biprodukter, der i Danmark potentielt skal bortskaffes ved epizooti i Danmark, kan vi anbefale, at man foretager en vurdering af, om der pt. er tilstrækkelig bortskaffelseskapacitet til animalske biprodukter i Danmark.

Hvis det bliver vurderet, at der ikke er tilstrækkelig bortskaffelseskapacitet i Danmark, kan man overveje følgende for at tilvejebringe yderlig kapacitet og overblik herover til brug for situationer med epizooti:

- Udpege forbrændingsanlæg med kapacitet til bortskaffelse af animalske biprodukter som klinisk risikoaffald, inklusiv tilstrækkelige emballering, og sørge for, at der til stadighed er opdateret og lettilgængelig information om identiteten af disse anlæg og deres kapacitet.
- Udpege godkendte deponeringsanlæg, hvor animalske biprodukter kan bortskaffes ved nedgravning i tilfælde af epizooti, hvis bortskaffelseskapaciteten på forbrændingsanlæg og øvrige anlæg er overskredet, og sørge for at der til stadighed er opdateret og lettilgængelig information om identiteten af disse anlæg og deres kapacitet.

REFERENCELISTE

KONVENTIONER

ADR-konventionen

Den europæiske konvention om af 30. september 1957 om international transport af farligt gods ad vej.

Baselkonventionen

Baselkonventionen af 22. marts 1989 om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf.

FORORDNINGER OG DIREKTIVER

Biproduktforordningen

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) (EUT L 300 af 14.11.2009, s. 1–33)

Gennemførelsesforordningen

Kommissionens forordning nr. 142/2011 af 25. februar 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009 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 (EUT L 54 af 26.2.2011, s. 1–254). Gennemførelsesforordningen er ændret ved Kommissionens forordning (EU) 2019/1084 af 25. juni 2019 om ændring af forordning (EU) nr. 142/2011 for så vidt angår harmoniseringen af listen over godkendte eller registrerede virksomheder, anlæg og driftsledere og sporbarheden af visse animalske biprodukter og afledte produkter (EØS-relevant tekst.) (EUT L 171 af 26.6.2019, s. 100–109)

Kontrolforordningen

Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2017/625/EU af 15. marts 2017 om offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter med henblik på at sikre anvendelsen af fødevare- og foderlovgivningen og reglerne for dyresundhed og dyrevelfærd, plantesundhed og plantebeskyttelsesmidler m.v. (EUT L 95 af 7.4.2017, s. 1–142)

Transportforordningen

Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1013/2006/EF af 14. juni 2006 om overførsel af affald. (EUT L 190 af 12.7.2006, s. 1–98)

TSE-forordningen

Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2001/999/EF af 22. maj 2001 om fastsættelse af regler for forebyggelse af, kontrol med og udryddelse af visse transmissible spongiforme encephalopatiser med senere ændringer (TSE-forordningen) (EFT L 147 af 31.5.2001, s. 1–40).

Affaldsforbrændingsdirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF af 4. december 2000 om forbrænding af affald (EFT L 332 af 28.12.2000, s. 91–111) som ændret ved (IE-direktivet) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) EØS-relevant tekst. (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17–119)

Affaldsrammedirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98 af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver, (EUT 2008, nr. L 312, s. 3) som ændret senest ved Kommissionens direktiv 2015/1127/EU af 10. juli 2015 om ændring af bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98 af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 1184/2016, side 13) og ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/851/EU af 30. maj 2018 (EUT L 150 af 14.6.2018, s. 109–140).

Badevandsdirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/7/EF af 15. februar 2006 om forvaltning af badevandskvalitet og om ophævelse af direktiv 76/160/EØF. (EUT L 64 af 4.3.2006, s. 37–51)

Deponeringsdirektivet

Rådets direktiv 99/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald (EFT L 182 af 16.7.1999, s. 1–19) som ændret ved direktiv 2011/97/EU af 5. december 2011 (EUT L 328 af 10.12.2011, s. 49–52) og Rådets direktiv EU 2018/850 af 30. maj 2018 (EUT L 150 af 14.6.2018, s. 100–108) om ændring af direktiv 99/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald.

Drikkevandsdirektivet

Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand. (EFT L 330 af 5.12.1998, s. 32–54)

Fuglebeskyttelsesdirektivet

Rådets Direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103 af 25.4.1979, s. 1–18), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7–25).

Grundvandsdirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse. (EUT L 372 af 27.12.2006, s. 19–31)

Habitatdirektivet

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter. (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7–50)

IE-direktivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) EØS-relevant tekst. (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17–119)

Miljøoplysningsdirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. (EUT L 41 af 14.2.2003, s. 26–32)

Nitratdirektivet

Rådets direktiv 1991/676/EF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget. (EFT L 375 af 31.12.1991, s. 1–8)

Vandrammedirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1–73)

VVM-direktivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet) som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014. (EUT L 124 af 25.4.2014, s. 1–18)

LOVE OG LOVFORARBEJDER

Dyreholdsloven

Lovbekendtgørelse nr. 38 af 15. januar 2020 om hold af dyr. Lovforslag nr. L 100 årg. 2003/2004, fremsat 26. november 2003 – Folketingstidende 2003-2004 spalte 3366.

Husdyrbrugloven

Lovbekendtgørelse nr. 520 af 1. maj 2019 om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.

Miljøbeskyttelsesloven

Lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 om miljøbeskyttelse.

Miljøvurderingsloven

Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

Lovforslag nr. L 147 af 3. marts 2016, bemærkningerne til § 2, side 67 ff.

Naturbeskyttelsesloven

Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse.

Lovforslag nr. L 70 årg. 1991/1992, fremsat 24. oktober 1991 – Folketingstidende 1991-1992, spalte 1365.

Offentlighedsloven

Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen.

Lovforslag nr. L 144, årg. 2012/2013, fremsat 7. februar 2013.

Planloven

Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 om planlægning.

Lovforslag nr. L 140 årg. 1974-1975, fremsat 13. marts 1975 - Folketingstidende 1974-1975 spalte 2661 ff.

Undersøgelseskommissionsloven

Lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner.

Lov nr. 671 af 19. april 2021 om ændring af lov om undersøgelseskommissioner og retsplejeloven.

BEKENDTGØRELSER

Affald til jord-bekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1001 af 27. juni 2018 om anvendelse af affald til jordbrugsformål.

Affaldsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 2159 af 12. september 2020 om affald

Affaldsdatabekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1742 af 13. december 2018 om affaldsdatasystemet.

Affaldsforbrændingsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1271, af 21. november 2017 om anlæg der forbrænder affald.

Artsfredningsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1466 af 6. december 2018 om fredning af visse dyre og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

Biproduktbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1221, af 22. november 2017 om straffebestemmelser for overtrædelse af visse forordninger om animalske biprodukter og afledte produkter som ikke er bestemt til konsum.

Bekendtgørelse om Baselkonventionen

Bekendtgørelse nr. 141 af 21. november 1996 af Baselkonventionen af 22. marts 1989 om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf.

Bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr

Bekendtgørelse nr. 1589 af 11. november 2020 om COVID 19 hos pelsdyr (seneste version).

Bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven

Bekendtgørelse nr. 1569 af 6. november 2020 om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven.

Bekendtgørelse om tilladelse til nedgravning af pelsdyr

Bekendtgørelse nr. 1567, af 5. november 2020 om tilladelse til nedgravning af pelsdyr.

Bekendtgørelse om vejtransport af farligt gods

Bekendtgørelse nr. 828 af 10. juni 2017 om vejtransport af farligt gods.

CHR-bekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1407, af 30. november 2018 om registrering af besætninger i CHR.

Delegationsbekendtgørelse på fødevareområdet

Bekendtgørelse nr. 596 af 7. maj 2020 om fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser. Nugældende bekendtgørelse nr. 1721 af 30. november 2020 om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser.

Delegationsbekendtgørelsen på miljøområdet

Bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver til Miljøstyrelsen.

Deponeringsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1253 af 21. november 2019 om deponeringsanlæg. (deponeringsbekendtgørelsen)

Fredningsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 924, af 27. juni 2016 om pleje af fredede arealer og tilsyn.

Godkendelsesbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1534 af 9. december 2019 om godkendelse af listevirksomhed. (Godkendelsesbekendtgørelsen) Senere ændret ved bekendtgørelse nr. 2255 af 29. december 2020 med samme navn.

Husdyrgødningsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1176 af 23 juli 2020 om miljøregulering af dyrehold og anvendelse af gødning m.v.

Indsatsprogrambekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

Listebekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1171, af 17. juli 2020 om lister over smittsomme sygdomme til lov om hold af dyr og anmeldeligt af sygdommene.

Miljøovervågningsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1001 af 29. juni 2016 om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder.

Miljøtilsynsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1536 af 9. december 2019 om miljøtilsyn.

Miljøvurderingsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1376 af 21. juni 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter.

Olietankbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1257 af 27. november 2019 om indretning, drift, etablering af olietanke, rørsystemer og pipelines m.v.

Opbevaringsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 558, af 1. juni 2011 om opbevaring m.m. af døde produktionsdyr.

Spildevandsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1317 af 4. december 2019 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4.

Standardvilkårsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1527 af 9. december 2019 om standardvilkår i godkendelse af listevirksomhed.

VEJLEDNINGER

Miljøgodkendelsesvejledningen

<https://miljogodkendelsesvejledningen.dk>

Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, European Union, 2015. https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf, senest besøgt 4. oktober 2021, kl. 9.00.

Vejledning om naturbeskyttelse

Vejledning nr. 40, december 2019. Udgivet af Miljøstyrelsen. Link: <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2019/12/978-87-7038-139-0.pdf> senest besøgt 4. oktober 2021, kl. 9.00.

Vejledning om VVM-direktivet

Meddelelse fra EU-Kommissionen, EUT C nr. 386/12 af 14. november 2019. (EUT C 386 af 14.11.2019, s. 12–20)

Vejledning vedrørende anvendelsen af undtagelser i henhold til artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 4 og 5, i direktivet om vurdering af indvirkningen på miljøet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU som ændret ved direktiv 2014/52/EU)

DOMME OG AFGØRELSER, EU

EU-Domstolens dom af 15. juli 1964, Flaminio Costa mod ENEL, Sag 6/64.

EU-Domstolens dom af 9. juli 1992 i sag C-2/90, Kommissionen mod Belgien (Samling af Afgørelser 1992 I-04431)

EU-Domstolens dom af 16. september 1999, World Wildlife Fund (WWF) m.fl. mod Autonome Provinz Bozen m.fl., sag C-435/97.

EU-Domstolens dom af 19. september 2000, Linster mod Luxembourg sag C-287/98

EU-Domstolens dom af 7. januar 2004, sag C-201/02, EU:C:2004:12, Wells mod Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (*Wells*)

EU-Domstolens dom af 23. november 2006, sag C-486/04, Kommissionen mod Italien.

EU-Domstolens dom af 23. maj 2019 i sag C-634/17, ReFood GmbH

EU-Domstolens dom af 19. juli 2019, Inter-Environnement Wallonie ASBL og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL mod Conseil des ministres, Sag C-411/17. (*Wallonie*)

EU-Domstolens dom af 3. september 2020 i de forende sager C-21/19 – C-23/19 i P. F. Kamstra Recycling BV (*P. F. Kamstra Recycling BV*)

Kommissionens beslutning af 21. maj 2007 (2007/363/EF)

Kommissionens afgørelse af 18. december 2014, udarbejdet i henhold til direktiv 2008/98 om affald.

DOMME OG AFGØRELSER, DANSKE

U 2014.1953 H

U 2017.240 V

MAD 1996.244 MST

MAD 1997.192 MST

MAD 2010.2051 MKN

MAD 2018.94 MFKN

FOB 2013-10

Naturklagenævnets afgørelse af 20.08.99, j. nr. 97-33/300-0105

LITTERATUR

Ahsan 2020

Ahsan, Mohammed: Offentlighedsloven med kommentarer (2. udg.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020.

Bryde Andersen, 2002

Andersen, Mads Bryde: Ret og metode (1. udg.), Gjellerup, 2002.

Anker 2013

Anker, Helle Tegner: Planloven med kommentarer. 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013.

Basse 2006

Basse, Ellen Margrethe: Miljøretten 3: Affald, jord, vand og råstoffer (2. udg.), Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2006.

Brandt 2018

Brandt, Jacob: Miljøret. 9. udgave, Karnov Group 2018.

Fenger m.fl. 2018

Fenger, Niels (Red.) Forvaltningsret (1. udg.)
Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2018

Koester 2009

Koester, Veit: Naturbeskyttelsesloven med kommentarer (1. udg.), Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2009.

Kodex VII

Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen — Kodex VII

Finansministeriet, september 2015

<https://www.medst.dk/arbejdsomraader/publikationer/kodex-vii-de-syv-centrale-pligter/?query=kodex>

Møller 2019

Møller, Gorm: Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, (2. udg.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2019.

Egelund Olsen og Engsig Sørensen 2018

Olsen, Birgitte Egelund og Sørensen, Karsten Engsig: EU-retten i Danmark (1. udg.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018.

U 1991B.365: Eskil Trolle: Advokatundersøgelser. En alternativ retlig undersøgelsesform?

U 1993B.289: Jens Peter Christensen: Undersøgelsesretter og kommissionsdomstole - er der alternativer?

ET 2010.239: Lennart Lyngge Andersen: Advokatundersøgelser og finansiel (u)stabilitet.

Nyt om § 3 og § 4: Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, december 1993. <https://mst.dk/media/113426/nyt-om-naturbeskyttelsesloven-nr-119-125-dok3959716.pdf>

Vejledning om god adfærd i det offentlige

God adfærd i det offentlige

Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner

https://www.modst.dk/media/17831/god-adfaerd-i-det-offentlige_web.pdf

ØVRIGT

Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet og Friegrønne om opgravning og bortskaffelse af mink ved Karup og Holstebro, 20 december 2020.