

Advokatfirmaet  
energi & miljø



# Beretning om Advokatundersøgelse Nedgravning af aflivede mink

Den 8. oktober 2021

# Det vil vi tale om

- Advokatundersøgelsens gennemførelse
- Beretningens konklusioner vedrørende retsstridige forhold
- Beretningens konklusioner vedrørende fejl og forsømmelser hos myndigheder
- Beretningens konklusioner om øvrige forhold
- Beretningens konklusioner om uenigheder mellem myndigheder
- Beretningens konklusioner vedrørende fejl og forsømmelser hos medarbejdere
- Beretningens konklusioner vedrørende afgivelse af informationer til Folketinget
- Beretningens anbefalinger

# Advokatundersøgelsens gennemførelse

## Indhentelse og modtagelse af materiale

- Vi har indhentet skriftlige materialer i overensstemmelse med opdraget, således som præsenteret på mødet i Granskningsudvalget den 21. maj 2020.
- Ud over materiale fra myndigheder har vi indhentet materiale fra en række involverede aktører, der var involveret i forbindelse med minknedgravningen, bl.a. DAKA og Forbrændingsanlæg.
- Materialet har været omfangsrigt og præget af meget forskelligartet journaliseringskultur. Endvidere har overlevering af materiale været meget uensartet.
- Generelt er vores ønske om materiale blevet imødekommet fra alle parter side, også dem der ikke var forpligtet til at udlevere materiale.
- Justitsministeriet skulle lige finde sin rolle i forhold til Advokatundersøgelsen, men har i øvrigt været såvel hjælpsomme som samarbejdsvillige.

# Advokatundersøgelsens gennemførelse

Retssikkerhedsmæssige overvejelser m.v.

- I forhold til GDPR har vi overvejet, hvilken status Advokatundersøgelsen har, og med hvilken hjemmel personoplysninger efter GDPR-reglerne kan offentliggøres. Vi har drøftet spørgsmålet med Justitsministeriet. Vi er endt med den vurdering, at vi er databehandlere, men undtaget fra orienteringspligten, og vi har ikke selvstændigt taget stilling til offentliggørelse. GDPR-overvejelserne er årsagen til, at vi ikke udleverer de bilag, som vi støtter vores konklusioner på, men alene citerer fra de relevante, og udleverer en oversigt som appendix.
- Som følge af, at mange af de relevante lovbestemmelser i forbindelse med Advokatundersøgelsen er strafsanktioneret, har vi overvejet forbuddet mod selvinkriminering. Som følge af, at vi ikke har foretaget afhøringer og alene har bedt om journaliseringspligtigt materiale, og Kommissoriet ikke dækkede en strafferetlig vurdering, har vi ikke foretaget os yderlig i den anledning.
- Foranlediget af et spørgsmål fra et affaldsselskab har vi tillige overvejet, om det materiale, vi har modtaget i forbindelse med Advokatundersøgelsen fra offentlige myndigheder, har mistet sin interne karakter. På baggrund af en retsteoritiske analyse, og henset til vores funktion er at sidestille med at være advokater for en offentlig myndighed, har vi lagt til grund, at udleveringen ikke medfører at materialet mister sin interne karakter.

# Beretningens konklusioner om retsstridige forhold

## Nedgravnings lovlighed og alternativer

- Samlet har vi konkluderet, at der var hjemmel til at gennemføre nedgravningen af aflivede mink i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen den 4. november 2020
  - Der forelå udbredt epizootisk sygdom i form af COVID-19-smitte blandt mink
  - Bortskaffelseskapaciteten var overskredet hos DAKA
  - Forbrændingsanlæggene kunne ikke erstatte den bortskaffelseskapacitet, der manglede hos DAKA. Som følge af, at smittede mink korrekt blev klassificeret som klinisk risikoaffald, kunne forbrændingsanlæggene ikke brænde de smittede mink. Klinisk risikoaffald kan kun forbrændes på forbrændingsanlæggene under overholdelse af en række emballageringskrav, der ikke kunne opfyldes af Fødevarestyrelsen. Endvidere var der kun begrænset godkendt forbrændingskapacitet for klinisk risikoaffald
  - Fødevarestyrelsen gav tilladelse til nedgravningen
  - Nedgravningen kunne foretages på et andet sted end produktionsstedet
- Samlet har vi konkluderet, at der ikke den 4. november 2020 forelå lovlige og realistiske mulige alternativer til nedgravning af aflivede mink.

# Beretningens konklusioner om retsstridige forhold

Effektueringen af nedgravning i forhold til miljølovgivningen, veterinær og sundhedslovgivningen

Advokatfirmaet  
energi & miljø

SJ LAW

- Samlet har vi vurderet, at nedgravningen ikke var i strid med miljølovgivningen
  - Nedgravningen krævede ikke miljøgodkendelse
  - Nedgravningen kunne gennemføres uden forudgående miljøvurdering efter miljøvurderingsloven
  - Naturstyrelsens arealudpegning og Miljøstyrelsens screening og risikovurdering af nedgravningsområder var rimelig og ikke i strid med habitat- eller naturbeskyttelseslovgivningen.
  - Miljøstyrelsen varetog interesserne i forhold til vandmiljøet og anbefalede en fordoblet beskyttelseszone på 300 meter til overfladevand samt overvågning og afværgeforanstaltninger til grundvand

# Beretningens konklusioner om retsstridige forhold

Effektueringen af nedgravningen i forhold til veterinær og sundhedslovgivningen

- Samlet har vi vurderet, at nedgravningen var i overensstemmelse med veterinær og sundhedslovgivningen
  - Placering af nedgravningsstedet i Karup og Holstebro i forhold til områderne med smitteudbrud sikrede, at transport til og fra nedgravningsstederne kunne styres
  - Nedgravning foregik, uden at kød- og altædende dyr kunne få adgang til de aflivede mink
  - Fødevarestyrelsen var til stede ved nedgravning og udarbejdede og justerede løbende SOP for nedgravningen sammen med Forsvarets Ejendomsstyrelse

# Beretningens konklusioner om retsstridige forhold

Tilsyn og oplysninger og reaktioner herpå ved nedgravningen

- Samlet har vi vurderet, at der blev foretaget tilsyn i overensstemmelse med lovgivningen og reageret på modtagne oplysninger
  - Miljøstyrelsen iværksatte tilsyn og reagerede på oplysninger modtaget eller konstateret i forbindelse med tilsynet. Miljøstyrelsen krævede grave tættere end 300 meter på Boutrup Sø tildækket og tog initiativ til et overvågnings- og afværgeprogram.
  - Fødevarestyrelsen havde sammen med de øvrige tilsynsmyndigheder udarbejdet SOP for tilsyn med minkgravene efter nedlukning blandt andet i forhold til håndtering af pop-up-mink og løbende håndteret pop-up-mink.



# Beretningens konklusioner om retsstridige forhold

## Fødevarerstyrelsens manglende erkendelse af kapacitetsproblemer

- Fødevarerstyrelsen erkendte først den 4. november 2020, at der var kapacitetsproblemer i forhold til at bortskaffe aflivede smittede mink, på trods af at der forelå oplysninger om kapacitetsproblemer tidligere.
  - Den 22. oktober 2020 modtog Fødevarerstyrelsen oplysninger om kapacitetsproblemer hos DAKA
  - Den 29. oktober 2020 lukkede DAKA for tilførsel af aflivede smittet mink og randzone-mink i 24 timer.
  - Den 1. november 2020 modtog Fødevarerstyrelsen information om, at smittede mink ikke kunne bortskaffes ved affaldsforbrænding, og forbrænding af smittede mink ikke kunne være en relevant bortskaffelsesmulighed.
  - Fødevarerstyrelsen konstaterede fortsat den 3. november 2020, at det ikke var nødvendigt at bortskaffe aflivede mink ved nedgravning.
- Til trods for Fødevarerstyrelsens sene erkendelse af, at det ikke var muligt at bortskaffe smittede mink ved forbrænding, er det vores vurdering, at den sene erkendelse ikke som sådan kan betegnes som en fejl, ligesom vi ikke kan fastslå, at den manglende erkendelse kan have indflydelse på beslutningen af 3. november 2020 om aflivning af alle mink.

# Beretningens konklusioner om fejl og forsømmelser

Myndighedernes vurdering af alternativer til nedgravning

Advokatfirmaet  
energi & miljø

SJ & LAW

- Vi kan ikke af det modtagne materiale se, hvad myndigheden har overvejet om nedgravning på godkendt deponi. Nedgravning på godkendt deponi kunne have været et muligt alternativ til nedgravning i Karup og Holstebro
  - Gennemførelsesforordningen indeholder forskellige alternative bortskaffelsesmuligheder, som kan anvendes, når der foreligger epizooti, og bortskaffelseskapaciteten er overskredet på de pågældende anlæg:
    - Nedgravning på produktionsanlægget eller andet sted
    - Nedgravning på godkendt deponi
    - Afbrænding på produktionsstedet eller andet sted
- Myndighedernes eventuelle manglende undersøgelse af muligheden af at foretage nedgravning af aflivede mink på godkendt deponi kan være en fejl.

# Beretningens konklusioner om fejl og forsømmelser

Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsens tilladelse til nedgravning efter dyreholdsloven

Advokatfirmaet  
energi & miljø

SJ & LAW

- Fødevarestyrelsen gav tilladelse til nedgravning i form af bekendtgørelse uden at angive, hvem tilladelsen blev givet til. Ligeledes er bekendtgørelsen i strid med inkorporeringsforbuddet, der gælder for forordninger i henhold til EU-domstolens praksis.
  - Bekendtgørelsen indeholder ingen henvisninger til biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen, der indeholder hjemlen til nedgravning
  - Bekendtgørelse mangler angivelse af, hvem tilladelsen er meddelt til, hvilket giver retlig usikkerhed om, hvem der har ansvaret for nedgravningen.
- Fødevarestyrelsens manglende angivelse af, hvem tilladelsen blev givet til, samt manglende henvisning til retsgrundlaget i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen er efter vores vurdering en fejl.
- Miljøstyrelsens dispensation og bekendtgørelse efter miljøbeskyttelsesloven angiver heller ikke, hvem tilladelsen blev givet til. Ligeledes undlod Miljøstyrelsen at henvise til hjemmelsgrundlaget for brug af call-in-beføjelsen.

# Beretningens konklusioner om fejl og forsømmelser

Forsvarsministeriets dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1

Advokatfirmaet  
energi & miljø

SJ LAW

- Forsvarsministeriets dispensation af 16. november 2020 efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, om undladelse af miljøvurdering med henvisning til civil beredskabsformål var ikke retligt påkrævet.
- Hvis det havde været retligt påkrævet med dispensation fra miljøvurderingsloven, var Forsvarsministerens dispensation såvel for sen som indholdsmæssig utilstrækkelig i forhold til miljøvurderingsloven.

# Beretningens øvrige bemærkninger

Miljøstyrelsens screening og risikovurdering og Naturstyrelsens arealudpegning

Advokatfirmaet  
energi & miljø

SJ & LAW

- Miljøstyrelsens indledende screening og risikovurdering skete uden overvejelse om, hvor mange tons mink der skulle begraves og dermed uden konkret stillingtagen til mængden af udledning af stoffer fra de nedgravede mink.
- Vi vurderer i den konkrete situation, at det ikke udgør en fejl, fordi der ikke kunne gives oplysninger på det pågældende tidspunkt om mængden af forbrændingskapacitet til de ikke smittede mink

# Beretningens øvrige bemærkninger

Nedgravning påbegyndt inden endelig screening og risikovurdering

Advokatfirmaet  energi miljø

SJ  LAW

- Nedgravningen blev iværksat, inden Miljøstyrelsens samlede screening og risikovurdering forelå, hvilket blandt betød, at der blev nedgravet mindst tættere end 300 meter fra Boutrup sø, men ikke tættere på end 150 meter, som er den beskyttelseslinje, der gælder i medfør af Naturbeskyttelsesloven.
- Miljøstyrelsen indhentede den 4. december 2020 en skrivebordsvurdering af forureningsrisikoen fra nedgravningsområderne i forhold til grundvandet. Rapporten konkluderede, at mindst nedgravningen udgjorde en væsentlig forureningsrisiko for grundvandet. Miljøstyrelsen sendte først rapporten til Holstebro Kommune og Viborg Kommune den 10. december. Kommunerne er tilsynsmyndighed på vandområdet og burde derfor have fået rapporten tidligere.

# Uenigheder mellem myndighederne

Statslige og kommunale myndigheder

Advokatfirmaet  
energi & miljø

SJ & LAW

- Uenighed mellem de statslige myndigheder om 300 meters beskyttelseszone til Boutrup Sø. Uenigheden bundede nok særligt i, at nedgravning var påbegyndt, inden beskyttelseszonen blev udmeldt af Miljøstyrelsen.
- Uenighed mellem de statslige myndigheder om udstedelse af dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, mellem Forsvarsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet. Uenigheden bundede nok i, at Forsvarsministeriet relativt sent i forløbet blev bedt om at udstede dispensation.
- Holstebro og Viborg Kommune rettede 16. november 2020 henvendelse til de statslige myndigheder og bad om svar på det retlige grundlag for minknedgravningen. Kommunen fik ikke noget skriftlig svar fra de statslige myndigheder. Kommunerne oplevede et stort pres fra borgere og pressen om oplysninger og savnede hjælp fra de statslige myndigheder til besvarelse heraf.
- Fødevarestyrelsen har i strid med egen beredskabsplan nedgravet mink uden forudgående aftale med kommunerne. I øvrigt undrer vi os over kravet om aftale med kommunerne i beredskabsplanen, idet kravet kontraproduktivt overholdelse af biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen.

# Beretningens konklusioner om fejl og forsømmelser

Fejl og forsømmelser hos enkeltpersoner

Advokatfirmaet  
energi  miljø

SJ  LAW

- Selvom vi har fundet fejl, kan vi ikke konstatere præcis, hvem der har begået fejlene.
- Det kan ikke afvises, når vi ser på, hvor kompleks et retsområde der er tale om, at fejlene er opstået på tværs af sagsbehandlingen.
- Hertil kommer, at sagsbehandlingen har skullet ske i et forceret tempo og under et betydelig pres, ligesom myndighedernes handlinger i vidt omfang har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.
- På den baggrund har vi konkluderet, at det ikke vil være muligt på det foreliggende grundlag at henføre de begåede fejl til enkelte personer, eller at den enkelte persons eventuelle fejl vil have karakter af en tjenesteforseelse.



# Beretnings konklusioner om Folketinget

Urigtige oplysninger til Folketinget

Advokatfirmaet  
energi & miljø

SJ  LAW

- Vi har ikke konstateret, at der er afgivet urigtige svar eller forkerte oplysninger til Folketinget og Folketingets Udvalg.
- Vi kan konstatere, at der kunne have været svaret mere præcist.
- Vi kan også konstatere, at der kunne have været stillet andre spørgsmål.
- De upræcise svar indebærer ikke forkerte oplysninger til Folketinget og Folketingets Udvalg, når henses til formuleringen af de spørgsmål, der blev stillet.

# Beretningens anbefalinger

- Det anbefales at sikre klare ansvarsfordelinger og -roller ved samarbejder i NOST-regi, og generelt i tværministerielle samarbejder, både af hensyn til det politiske niveau og medarbejderne i centraladministrationen. Hermed bliver det klart, hvor det politiske niveau skal henvende sig for at få den bistand, der er krav på, og medarbejderne er klar over, hvad der kan kræves.
- Det anbefales at iværksætte en række af de initiativer, der blev igangsat af Esben Lunde Larsen med lovkompasset, der skulle forenkle miljølovgivningen og sikre en bedre sammenhæng i dansk ret i forhold til EU-lovgivningen på miljøområdet. Implementering af miljødirektiver sker ofte i dansk ret ved indarbejdelse i eksisterende loves systematik. Herved bliver det vanskeligt at få et overblik, og den indbyrdes sammenhæng mellem direktiver og forordninger, der er fastlagt i EU-lovgivningen, går tabt. I tillæg medfører tilsidesættelse af inkorporeringsforbuddet for forordninger den retlige sikkerhed.
- Det anbefales at overveje, om Danmark har tilstrækkelig bortskaffelseskapacitet til animalske biprodukter. I sammenhæng hermed kan det overvejes at sikre en liste over anlæg godkendt til at håndtere klinisk risikoaffald, samt eventuel kapacitet på godkendte deponier til nedgravning af animalske biprodukter i tilfælde af epizooti.
- Endelig anbefales det at opdatere den Veterinære Beredskabsplan med en beskrivelse af det retsgrundlag, der indgår i beretningen. Ligesom kravet om forudgående aftale med kommunerne bør udgå.