

15. marts 2021
Sagsnr.: 20/11913
SOJAAN

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

STADFÆSTELSE af afgørelse i sag om offentligt tilsyn som følge af smitte med COVID-19 hos pelsdyr i Hjørring Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020 om COVID-19 hos pelsdyr, og § 30, stk. 1, i lov om hold af dyr,¹ jf. lovens § 66, stk. 5.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Fødevarestyrelsens afgørelse af 29. september 2020 om offentligt tilsyn som følge af smitte med COVID-19 hos pelsdyr, på A1, 9870 Sindal.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.²

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Lovbekendtgørelse nr. 38 af 15. januar 2020 om hold af dyr.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 14. oktober 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af virksomheden, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at

- afgørelsen lider af væsentlige formelle mangler, herunder partshøringsmangler og begrundelsesmangler,
- effektiviteten og nødvendigheden af Fødevarestyrelsens strategi for aflivning ikke er dokumenteret, og
- afgørelsen strider imod proportionalitetsprincippet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 6. november 2020 truffet afgørelse om at stadfæste Fødevarestyrelsens afgørelse af 22. oktober 2020 om afslag på at tillægge klagen opsættende virkning.

2. Sagens oplysninger

Fødevarestyrelsen har den 29. september 2020 partshørt klager telefonisk og har i den forbindelse givet klager lejlighed til at kommentere på de oplysninger om smitte med COVID-19 hos pelsdyr i besætningen, der lå til grund for en påtænkt afgørelse om at sætte klagers besætning under offentligt tilsyn. Klager er ikke fremkommet med bemærkninger under den mundtlige partshøring.

2.1 Den påklagede afgørelse

Fødevarestyrelsen har den 29. september 2020 truffet afgørelse om at sætte klagers besætning med CHR-nr. [REDACTED] under offentligt tilsyn på baggrund af konstateret smitte med COVID-19 hos mink. Det fremgår af afgørelsen, at prøvesvar fra Statens Serum Institut viser, at minkbesætningen er smittet med COVID-19. Styrelsen har angivet, at afgørelsen er truffet i medfør af § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020 om COVID-19 hos pelsdyr.

Ifølge afgørelsen betyder det offentlige tilsyn bl.a., at besætningen vil blive pålagt yderligere undersøgelser, og at klager ikke må til- eller fraflytte levende dyr.

2.2 Klagens indhold

Indledningsvis har klager oplyst, at der klages over formelle mangler ved afgørelsen. Klager har påpeget, at den mundtlige partshøring er foretaget over telefonen samme dag, som afgørelsen er blevet fremsendt. Klager har understreget, at afgørelsen har omfattende økonomisk, driftsmæssig og personlig betydning, samt at det er usikkert, hvornår og hvorvidt virksomheden kan starte op igen, og om klager har ret til compensation eller erstatning for den periode, hvor der ikke må indsættes nye avlsdyr.

Det er klagers opfattelse, at der må stilles store krav til partshøringen grundet afgørelsens vidtgående og byrdefulde karakter. Klager finder, at partshøringen skulle have været gennemført på en sådan måde, at klager havde haft rimelig mulighed for at varetage sine interesser i sagen. Ifølge klager har Fødevarestyrelsen ikke givet mulighed for at søge rådgivning i forbindelse med partshøringen eller for at undersøge grundlaget for afgørelsen, inden denne blev truffet. Det er klagers vurdering, at styrelsen ikke har dokumenteret, at der er foretaget korrekt partshøring, og at afgørelsen på den baggrund er ugyldig.

Det er også klagers opfattelse, at Fødevarestyrelsens henvisning til hensynet til folkesundheden er i strid med myndighedernes udmelding om, at befolkningen ikke skal være bekymret for smitte, selvom de bor i et område med smittede mink. I tilknytning hertil har klager henvist til et notat fra V1 om vurdering af effekt af strategi og virkemidler ved COVID-19 i minker og mink af 29. september 2020 og til forarbejderne til § 30 i lov om hold af dyr.³

Klager finder endvidere, at afgørelsen er i strid med proportionalitetsprincippet og nødvendighedskriteriet i § 63 i lov om hold af dyr. Klager har desuden udtrykt uenighed i forhold til den erstatningsmodel, som Fødevarestyrelsen har valgt under kompensationsordningen, idet klager finder, at minkavlerne ikke får behørig erstatning ved denne model.

Klager har den 3. december 2020 i høringssvar til Fødevarestyrelsens bemærkninger af 9. november 2020 anført, at grundet afgørelsens indgribende karakter burde partshøring ikke være sket ved et almindeligt telefonopkald uden adgang til at gøre sig bekendt med samtlige oplysninger i sagen, herunder dokumentationen for påvist smitte. Det påpeges, at der var tale om partshøring samme dag, som afgørelsen blev truffet, hvorfor der ikke var reel mulighed for at fremsende supplerende bemærkninger.

2.3 Fødevarestyrelsens bemærkninger til klagen

Fødevarestyrelsen har den 9. november 2020 oversendt sagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Styrelsen har i de medsendte bemærkninger til klagen anført, at en partshøring kan ske mundtligt, såfremt formålet med partshøringen derved opfyldes. Styrelsen har i den forbindelse påpeget, at forvaltningslovens § 19 ikke stiller formkrav til selve partshøringen. Efter styrelsens vurdering var det af tidsmæssige årsager ikke muligt at foretage en skriftlig partshøring henset til afgørelsens hastende karakter og risikoen for den offentlige sundhed som følge af COVID-19-smitte i besætningen.

Endvidere har Fødevarestyrelsen bemærket, at styrelsen i medfør af § 65, stk. 1, i lov om hold af dyr, har adgang til offentlige og private ejendomme

³ Forslag L 100 til Lov om hold af dyr, som fremsat den 26. november 2003.

uden retskendelse, og at det er normal praksis at fremvise legitimation og retssikkerhedsblanket ved kontrolstart. Den påklagede afgørelse omhandler dog alene de foranstaltninger, som klager selv skal iværksætte.

Fødevarestyrelsen har i forhold til afgørelsen om at aflive hele besætningen anført, at aflivning af dyr i en smittet besætning er en nødvendig og proportional afgørelse, da hensynet til den enkelte besætningsejer er afvejet i forhold til hensynet til folkesundheden. Styrelsen har lagt vægt på, at det ikke er muligt at isolere, vaccinere eller på anden måde iværksætte foranstaltninger for at undgå smittespredning med COVID-19. Det har endvidere indgået i styrelsens vurdering, at der fra styrelsens side forudgående var forsøgt mindre indgribende foranstaltninger, som overvågning af minkfarme og krav til personalets brug af værnemidler, men at disse tiltag havde vist sig ikke at være tilstrækkelige til at afværge smittespredning i minkfarme.

Desuden har Fødevarestyrelsen oplyst, at aflivning af smittede minkbesætninger foretages ud fra et forsigtighedshensyn, da der er tale om en særlig situation, hvor der ikke foreligger tilstrækkelig viden og erfaring om bekæmpelsen af COVID-19. Der er ligeledes ikke tilstrækkelig viden om, hvordan smitten spredtes mellem mennesker og mink. På denne baggrund er det styrelsens opfattelse, at § 63 i lov om hold af dyr er overholdt.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at erstatningsspørgsmålet behandles særskilt ved en afgørelse, der vil kunne påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Begrundelsespligten
- 2) Partshøringspligten
- 3) Proportionalitetsprincippet

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Fødevarestyrelsens afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Begrundelsespligten

Det følger af forvaltningslovens § 22,⁴ at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet efter, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt. Det betyder, at henvisningen skal være entydig og specifik med en nøjagtig henvisning til nr. og dato i Lovtidende og præcis henvisning til paragraf, stykke, punktum, litra osv. I det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn efter de retsregler, i henhold til hvilke den er truffet, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt.

Lov om hold af dyr har ifølge lovens § 1, stk. 1, til formål, at sikre, at hold af dyr sker på ansvarlig vis og på en sådan måde, at hensynet til fødevaresikkerheden og menneskers og dyrs sundhed samt til produktionen tilgodeses. Det følger af lovens § 30, stk. 1, at ministeren, for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer, kan fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger samt meddele forbud mod anvendelse af dyr og dele heraf, hvormed sygdomme og zoonotiske smitstoffer kan spredes.

Lov om hold af dyr, herunder lovens § 30, blev den 20. juli 2020 udmøntet ved bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020 om COVID-19 hos pelsdyr, der afløste bekendtgørelse nr. 926 af 22. juni 2020 om COVID-19 hos pelsdyr. Det følger bl.a. af § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020, at Fødevarestyrelsen kan sætte en besætning under offentligt tilsyn, når denne er konstateret smittet med COVID-19.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Fødevarestyrelsens afgørelse af 29. september 2020 ikke opfylder forvaltningslovens begrundelseskrav, men at manglen ikke har været konkret væsentlig for afgørelsens resultat. Nævnet har taget stilling til, hvorvidt styrelsen i tilstrækkelig grad har begrundet beslutningen om at sætte besætningen under offentligt tilsyn.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder indledningsvis, at Fødevarestyrelsen med henvisningen til § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020 om COVID-19 hos pelsdyr, har anført korrekt hjemmel i afgørelsen. Nævnet har ved vurderingen inddraget bestemmelsens ordlyd, hvorefter styrelsen kan sætte besætninger under offentligt tilsyn, hvis de er smittede med COVID-19.

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

Derimod finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Fødevarestyrelsen ikke har uddybet de hovedhensyn, der har ligget bag styrelsens beslutning om at meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet henviser til ordlyden af § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020 om COVID-19 hos, hvorefter Fødevarestyrelsen *kan* sætte besætningen under offentligt tilsyn, hvilket forudsætter en skønsmæssig vurdering af, om de konkrete omstændigheder i sagen skal medføre offentligt tilsyn. Nævnet har lagt vægt på, at afgørelsen af 29. september 2020 alene indeholder en angivelse af, at den konkrete minkbesætning er smittet med COVID-19, og at der ikke foreligger en uddybende begrundelse for styrelsens valg af reaktion.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder imidlertid, at Fødevarestyrelsens begrundelsesmangel ikke er konkret væsentlig for afgørelsens resultat. Nævnet har lagt vægt på, at styrelsen har henvist til prøvesvaret fra Statens Serum Institut, som viser, at minkbesætningen er smittet med COVID-19. Nævnet har endvidere inddraget, at manglen ikke har påvirket klagers forståelse af afgørelsen. Nævnet bemærker, at styrelsen efterfølgende både i forbindelse med afgørelsen om afslag på opsættende virkning af 22. oktober 2020 og indstillingen til nævnet af 9. november 2020, nærmere har uddybet baggrunden for styrelsens valg af reaktion.

3.2.2 *Partshøringspligten*

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at en part, der ikke kan antages at være bekendt med bestemte oplysninger vedrørende en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, skal gøres bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og gives lejlighed til at kommentere på disse, forinden myndigheden træffer afgørelse. Dette gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Fødevarestyrelsen ikke har tilsidesat pligten til at partshøre efter forvaltningslovens § 19.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at Fødevarestyrelsen har partshørt klager telefonisk den 29. september 2020 om den påtænkte afgørelse om offentligt tilsyn og det faktiske grundlag herfor, herunder at besætningen er konstateret smittet med COVID-19 i henhold til prøvesvar fra Statens Serum Institut. Det er nævnets vurdering, at det i lyset af de konkrete omstændigheder samt oplysningernes karakter og beskaffenhed, har været nødvendigt at partshøre telefonisk samme dag, som afgørelsen træffes. Nævnet finder endvidere, at oplysningerne om COVID-19 smitteudbruddet, uanset prøvesvarets indgribende betydning for klager, i sig selv har været tilgængelige og forståelige for klager, og at en udsættelse af afgørelsen med det formål at give klager mulighed for at fremsende supplerende bemærkninger, ikke ville have haft indflydelse på sagens

faktiske grundlag eller de eksterne faglige vurderinger, herunder det positive prøvesvar fra Statens Serum Institut.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det, i henhold til ordlyden af forvaltningslovens § 19, stk. 1, ikke er et krav, at partshøring foretages skriftligt. Ligeledes er det i henhold til bestemmelsen ikke et krav, at der gives mulighed for at søge rådgivning eller foretage yderligere undersøgelser af afgørelsesgrundlaget. En myndigheds argumentation eller vurdering af de faktiske oplysninger hører endvidere ikke til de faktiske oplysninger, som er omfattet af partshøringspligten.

3.2.3 Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet indebærer, at forvaltningen i forbindelse med udøvelsen af et skøn, er forpligtet til at vælge den mindst indgribende foranstaltning, som er tilstrækkelig og egnet til opnåelse af formålet. Herudover indeholder proportionalitetsprincippet et krav om forholdsmæssighed, hvorefter indgrebet kun må iværksættes, hvis det står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges.

Det fremgår endvidere af § 63 i lov om hold af dyr, at ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling kan meddele de påbud og forbud, der anses for nødvendige for at sikre overholdelsen af loven eller regler fastsat i medfør af loven eller af Den Europæiske Unions forordninger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på baggrund af sagens oplysninger, at afgørelsen om offentligt tilsyn er en nødvendig og egnet foranstaltning for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer i medfør af § 30, stk. 1, og § 63 i lov om hold af dyr.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at klagers besætning er smittet med COVID-19, jf. prøvesvar fra Statens Serum Institut, samt at prøvesvaret har udgjort baggrunden for iværksættelse af det offentlige tilsyn. Nævnet har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Fødevarestyrelsens faglige vurdering af, at de konkrete tiltag i afgørelsen om offentligt tilsyn har været nødvendige for at undgå smittespredning med COVID-19. Nævnet henviser navnlig til den epidemiologiske udredning fra Statens Serum Institut og Københavns Universitet om COVID-19 i minkfarme fra oktober 2020, hvorefter COVID-19-smitte i mink ved overførsel til mennesker kan medføre potentiel risiko for manglende udvikling af flokimmunitet efter overstået infektion og/eller vaccination.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Fødevarestyrelsens afgørelse af 29. september 2020 om offentligt tilsyn som følge af smitte med COVID-19 hos pelsdyr, på A1, 9870 Sindal.