

11. marts 2021
Sagsnr.: 20/12062
NBB

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1455 af 8. oktober 2020 om COVID-19 hos pelsdyr, og § 30, stk. 1 og stk. 2, nr. 1, litra h, i lov om hold af dyr,¹ jf. lovens § 66, stk. 5.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Fødevarestyrelsens afgørelse af 12. oktober 2020 om offentligt tilsyn som følge af smitte med COVID-19 hos pelsdyr, på A1 , 9440 Aabybro.

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.

Fødevarestyrelsen har den 23. oktober 2020 truffet afgørelse om afslag på at tillægge klagen opsættende virkning. Klager har efterfølgende meddelt Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet ikke skal træffe selvstændig afgørelse om opsættende virkning i sagen.

2. Sagens oplysninger

Fødevarestyrelsen har den 9. oktober 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 12. oktober 2020 truffet afgørelse om at sætte klagers besætning med CHR-nr. F1 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, og § 30 i lov om hold af dyr.

Ifølge afgørelsen betyder det offentlige tilsyn bl.a., at minkbesætningen skal aflives. I den forbindelse har Fødevarestyrelsen angivet, at det er en betingelse for udbetaling af erstatning for aflivede dyr, at der er foretaget taksation af dyrene inden aflivningen påbegyndes. Derudover fremgår det af afgørelsen, at styrelsen vil kontakte klager vedrørende det videre forløb (taksering, aflivning, rengøring, desinfektion, erstatning m.v.), samt at mink fra besætningen ikke må pelses, og klager ikke må til- eller fraflytte levende dyr.

2.2 *Klagens indhold*

Indledningsvis har klager oplyst, at der klages over formelle mangler ved afgørelsen, grundlaget for Fødevarestyrelsens strategi for aflivning og fastsættelsen af kompensation.

Klager har påpeget, at Fødevarestyrelsen ikke har kontaktet klager angående sagens videre forløb, og at styrelsen ikke som anført i afgørelsen har rettet forudgående henvendelse til de besætninger, hvor aflivning af mink er påbegyndt. Derudover har klager fundet det betænkeligt, at der ikke er udleveret retssikkerhedsbrev eller anført hjemmelsgrundlag ved styrelsens indtrængen på minkfarmene.

Endvidere har klager anført, at den mundtlige partshøring fandt sted over telefonen. Klager har understreget, at afgørelsen har omfattende økonomisk, driftsmæssig og personlig betydning, idet afgørelsen indebærer aflivning uden mulighed for at afvente pelsning af mink. Efter klagers opfattelse er der herved tale om et markant værdispild. Ligeledes er der, ifølge klager, usikkerhed om, hvornår og hvorvidt virksomheden kan starte op igen, og om klager har ret til kompensation eller erstatning for den periode, hvor der ikke må indsættes nye avlsdyr.

Klager har i den forbindelse anført, 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. Fødevarestyrelsen har, ifølge klager, 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.

Klager har desuden anført, at afgørelsen lider af materielle mangler, idet der, ifølge klager, ikke er fagligt belæg for den strategi for aflivning, som Fødevarestyrelsen har valgt. I tilknytning hertil har klager udtrykt uenighed i styrelsens valg af personale, i om aflivningen er foregået dyrevelfærdsmæssigt forsvarligt samt i baggrunden for ændringerne i styrelsens aflivningsstrategi.

Det er klagers opfattelse, at det er uklart, hvilket hensyn til folkesundheden, der forudsætter omfattende aflivninger af mink, herunder hvorfor befolkningen ikke skal være bekymret for smitte, selvom de bor i et område med smittede mink. Klager har i tilknytning hertil 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.

Det er klagers vurdering, at afgørelsen ikke retvisende, samt at nødvendigheden af aflivning af smittede besætninger uden adgang til

planlagt pelsning ikke er dokumenteret. Klager finder, at afgørelsen derfor strider mod 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 han 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 fremgår endvidere af høringssvaret, at aflivningsproceduren, ifølge klager, var i strid med god forvaltningsskik, da klager ikke fik udleveret et retssikkerhedsbrev ved Fødevarestyrelsens ankomst til ejendommen. Klager har desuden påpeget, at der i afgørelsen er henvist til et forkert hjemmelsgrundlag, og at afgørelsen allerede af denne grund er ugyldig.

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 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 spredes 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 § 22,³ 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

³ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

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. Det fremgår af § 30, stk. 2, nr. 1, litra h, at foranstaltningerne i stk. 1, bl.a. kan omfatte aflivning af dyr.

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. Bekendtgørelsen blev kl. 18:00 den 8. oktober 2020 afløst af den på afgørelsestidspunktet gældende bekendtgørelse nr. 1455 af 8. oktober 2020 om COVID-19 hos pelsdyr. Den på afgørelsestidspunktet gældende bekendtgørelses § 14, stk. 1, svarer i hovedsagen til § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020, med den forskel, at det offentlige tilsyn nu kan omfatte aflivning af samtlige dyr i besætningen i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Fødevarestyrelsens afgørelse af 12. oktober 2020 ikke opfylder forvaltningslovens begrundelseskrav, men at manglen ikke har været konkret væsentlig for afgørelsens resultat. Nævnet har foretaget en vurdering af styrelsens henvisning til et forkert hjemmelsgrundlag i afgørelsen samt taget stilling til, hvorvidt styrelsen i tilstrækkelig grad har begrundet beslutningen om at udstede et påbud om aflivning af hele besætningen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder indledningsvis, at Fødevarestyrelsen med henvisningen til § 30 i lov om hold af dyr, hvorefter styrelsen kan meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger, har anført korrekt hjemmel i afgørelsen. Nævnet har lagt vægt på, at der i henhold til bestemmelsen kan meddeles påbud om særlige foranstaltninger for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer, herunder om aflivning af dyr.

Fødevarestyrelsen har i afgørelsen endvidere henvist til § 14, stk. 1 i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020 om COVID-19 hos pelsdyr, der på afgørelsestidspunktet var ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 1455 af 8. oktober 2020 om COVID-19 hos pelsdyr. Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det er en mangel ved afgørelsen, at der som hjemmelsgrundlag for afgørelsen er henvist til en bekendtgørelse, der på afgørelsestidspunktet ikke længere var gældende. Afgørende for, om en sådan mangel må anses for væsentlig, er, om den forkerte hjemmelsangivelse har haft betydning for forståelsen af afgørelsens indhold og rækkevidde, samt om alle hensyn, der pligtmæssigt skal inddrages efter den korrekte hjemmelsbestemmelse, er inddraget.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at henvisningen til § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020 i stedet for § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1455 af 8. oktober 2020 ikke har haft betydning for forståelsen af afgørelsens indhold og rækkevidde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at konsekvenserne ved det offentlige tilsyn, der er oplistet i afgørelsen, er de konsekvenser, der følger af § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1455 af 8. oktober 2020. Efter nævnets vurdering har klager dermed været bekendt med indholdet af det offentlige tilsyn efter det gældende hjemmelsgrundlag, selvom der i afgørelsen var henvist til § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020. Det er således ud fra en samlet vurdering nævnets opfattelse, at der er tale om en formel mangel, som ikke kan anses for konkret væsentlig, da afgørelsen i øvrigt har hjemmel i lovgivningen, og selve lovhjemlen er korrekt anført.

Endvidere 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 § 30, stk. 1, i lov om hold af dyr, hvorefter Fødevarestyrelsen *kan* meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer, hvilket forudsætter en skønsmæssig vurdering af, om de konkrete omstændigheder i sagen skal medføre udstedelse af påbud. Nævnet har lagt vægt på, at afgørelsen af 12. oktober 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 23. 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 9. oktober 2020 om den påtænkte afgørelse om offentligt tilsyn og det faktiske grundlag herfor, herunder at besætningen skal aflives, da den 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 relativt kort tid inden afgørelsen blev truffet. Nævnet finder endvidere, at oplysningerne om COVID-19 smitteudbruddet, uanset prøvesvarets særdeles 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 samt aflivning af besætningen i den konkrete situation 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 stk. 2, nr. 1, litra h, og § 63 i lov om hold af dyr.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at Fødevarestyrelsen i en længere periode forud for afgørelsen af 12. oktober 2020 har iværksat mindre indgribende tiltag med henblik på at inddæmme smittespredning, men at disse tiltag efter det oplyste ikke har haft den nødvendige virkning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på Fødevarestyrelsens oplysninger om, at det ikke er muligt at isolere, vaccinere eller på anden måde iværksætte foranstaltninger i minkbesætninger for at undgå smittespredning med COVID-19, herunder til mennesker. Nævnet har således ikke fundet grundlag for at tilsidesætte styrelsens 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 12. oktober 2020 om offentligt tilsyn som følge af smitte med COVID-19 hos pelsdyr, på A1 , 9440 Aabybro.