

MRF 2021.116

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 4. marts 2021 (j.nr. 20/11933)

Stadfæstet Fødevarestyrelsens afgørelse af 2. oktober 2020 om offentligt tilsyn af en minkbesætning som følge af mistanke om smitte med COVID-19 hos pelsdyr, da afgørelsen var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og en mundtlig orientering samme dag som påbud om undersøgelser under de givne omstændigheder ikke var i modstrid med forvaltningslovens krav til partshøring.

Fødevarestyrelsen traf den 2. oktober 2020 afgørelse om at sætte MF's minkbesætning under offentligt tilsyn grundet mistanke om smitte med COVID-19 hos pelsdyr i medfør af § 12, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020 om COVID-19 hos pelsdyr. Besætningen var mistænkt for at være smittet med COVID-19 efter en henvendelse vedrørende kliniske symptomer i besætningen fra besætningens dyrlæge. Afgørelsen om det offentlige tilsyn betød bl.a., at Fødevarestyrelsen kunne påbyde virksomhedens ejer at udtage og indsende prøver fra besætningen til undersøgelse for COVID-19, og at klager ikke måtte til- eller fraflytte dyr. MF påklagede afgørelsen og gjorde bl.a. gældende, at afgørelsen led af væsentlige formelle mangler, da partshøring var foretaget mundtligt over telefon samme dag, som afgørelsen blev fremsendt, at afgørelsen var i strid med proportionalitetsprincippet og nødvendighedskriteriet i § 63 i dyreholdsloven, og at Fødevarestyrelsens erstatningsmodel var utilstrækkelig. Fødevarestyrelsen afviste den 22. oktober 2020 at tillægge klagen opsættende virkning og oversendte den 10. november 2020 sagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvor spørgsmålet om opsættende virkning ikke blev udskilt til særkilt behandling. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt enstemmigt, at Fødevarestyrelsen ikke havde tilsidesat sin partshøringspligt efter forvaltningslovens § 19, da MF var blevet gjort bekendt med sagens faktiske grundlag og havde haft lejlighed til at kommentere herpå, inden styrelsen traf afgørelse i sagen. Nævnet vurderede, at det havde været nødvendigt at partshøre telefonisk samme dag, som afgørelsen blev truffet. Nævnet lagde endvidere vægt på, at oplysningerne om

mistanke om COVID-19-smitte, uanset deres indgribende karakter i forhold til MF, i sig selv havde været tilgængelige og forståelige for klager. En udsættelse af afgørelsen med det formål at give MF mulighed for at fremsende supplerende bemærkninger ville ikke have haft indflydelse på sagens faktiske grundlag eller de faglige vurderinger. For så vidt angik proportionalitetsprincippet fandt nævnet, at afgørelsen om offentligt tilsyn var en nødvendig og egnet foranstaltning for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer i medfør af dyreholdslovens § 30, stk. 1 og stk. 2, nr. 1, litra a, b og g, og § 63. Nævnet lagde vægt på, at klagers besætning var mistænkt for at være smittet med COVID-19 på baggrund af besætningsdyrlægens observationer af symptomer i besætningen, og at dette udgjorde baggrunden for iværksættelse af det offentlige tilsyn. Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte Fødevarestyrelsens faglige vurdering af, at de konkrete tiltag i afgørelsen om offentligt tilsyn havde været nødvendige for at undgå en eventuel smittespredning med COVID-19. Nævnet vurderede endvidere ud fra hensynet til menneskers sundhed, at afgørelsen ikke var mere indgribende end nødvendigt for at imødegå risiko for udbredelse af COVID-19 til mennesker og øvrige minkbesætninger i den periode, hvor der afventedes et endeligt resultat i forhold til besætningens smittestatus. Nævnet henviste navnlig til den epidemiologiske udredning fra Statens Serum Institut og Københavns Universitet om COVID-19 i minkfarme fra oktober 2020. På denne baggrund stadfæstede nævnet Fødevarestyrelsens afgørelse.

Kommentar: Selv om nævnsafgørelsen er truffet efter, at regeringen på pressemøde den 4. november 2020 meddelte, at alle mink skulle aflives, vedrører klagenævnets afgørelse tilsynsindgreb før denne beslutning blev truffet. Sagen angår derfor tilsynsmyndighedens beføjelser efter dyreholdsloven ved mistanke om COVID-19 i en minkbesætning. Samme dag traf det samlede nævn afgørelse i en anden sag om aflivning af mink (MRF 2021.117). Begge afgørelser er derfor uden præjudice for den

MRF 2021.116

generelle beslutning i november 2020 om aflivning af alle mink og de verserende klagesager, der måtte være ved nævnet om påbud om aflivning af mink efter regeringsbeslutningen. Det fremgår i øvrigt af klagenævnets klageportal, at Miljø- og Fødevareklagenævnet den 4. og 6 november traf i alt 37 afgørelser om afslag på opsættende virkning af klager over tilsynsafgørelser om aflivning af mink. Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 17.-21. juni afgjort 56 sager om slagtning af mink forud for beslutningen om tvangsaflivning af alle mink, hvor udfaldet i de 56 sager følger nævnsafgørelsen af 4. marts 2021. Det må i øvrigt noteres, at klagenævnet ikke i afgørelserne har forholdt sig til de EU-fastsatte forpligtelser for medlemsstaternes overvågning og bekæmpelse af zoonoser i forordning 2016/429 om overførelse af dyresygdomme og forordning 2160/2003 om overvågning af zoonoser, men det kan kort noteres, at afgørelsen ikke er i modstrid med disse EU-regler.

4. marts 2021
Sagsnr. 20/11933
SOJAAN

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

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

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 30, stk. 1 og stk. 2, nr. 1, litra a, b og g, i lov om hold af dyr,¹ og § 12, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020 om COVID-19 hos pelsdyr, jf. § 66, stk. 5, i lov om hold af dyr.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Fødevarestyrelsens afgørelse af 2. oktober 2020 om offentligt tilsyn som følge af mistanke om 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 nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med § 66, stk. 5, i lov om hold af dyr, har behandlet sagen i nævnets afdeling 8, jf. § 3, stk. 1, nr. 8, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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 virksomhedens ejer, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at

- afgørelsen lider af væsentlige formelle mangler, herunder partshøringsmangler, og
- afgørelsen strider imod proportionalitetsprincippet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

Fødevarestyrelsen har den 22. 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 2. oktober 2020 partshørt klager telefonisk og i den forbindelse givet klager lejlighed til at kommentere på de oplysninger, 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 2. oktober 2020 truffet afgørelse om at sætte klagers besætning med CHR-nr. F1 under offentligt tilsyn på baggrund af mistanke om smitte med COVID-19 hos pelsdyr. Det fremgår af afgørelsen, at klagers besætning er mistænkt for at være smittet med COVID-19 på baggrund af en henvendelse fra klagers praktiserende dyrlæge vedrørende kliniske symptomer i besætningen. Endvidere har styrelsen angivet, at afgørelsen er truffet i medfør af § 12, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1172 af 17. juli 2020 om COVID-19 hos pelsdyr.

Ifølge afgørelsen betyder det offentlige tilsyn bl.a., at Fødevarestyrelsen kan påbyde klager at udtage og indsende prøver fra besætningen til undersøgelse for COVID-19. Derudover fremgår det af afgørelsen, at klager ikke må til- eller fraflytte dyr.

2.2 Klagens indhold

Indledningsvis har klager oplyst, at der klages over formelle mangler ved afgørelsen. Klager har påpeget, at partshøring er foretaget mundtligt 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 kompensation 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 klager 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 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 Dansk Veterinær Konsortium 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 han finder, at minkavlerne ikke får behørig erstatning ved denne model.

Klager har den 3. december 2020 i et høringssvar til Fødevarestyrelsens bemærkninger af 10. 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 mistanke om 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 10. november 2020 oversendt sagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Styrelsen har i de medsendte bemærkninger til sagen 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 mistanke om COVID-19-smitte i besætningen.

Endvidere har Fødevarestyrelsen anført, at der ikke er krav om aflivning af dyrene i afgørelser om offentligt tilsyn som følge af positive mistankeprø-

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

ver. I tilknytning hertil har styrelsen oplyst, at det er af stor samfundsmæssig betydning, at foranstaltningerne i afgørelsen opretholdes for at forhindre yderligere spredning af COVID-19. Styrelsen har lagt vægt på, at det er nødvendigt, at foranstaltningerne, ud fra et forsigtighedshensyn, opretholdes i perioden fra resultatet af de positive mistankeprøver foreligger og indtil mistanken er enten be- eller afkræftet. På denne baggrund er det styrelsens opfattelse, at § 63 i lov om hold af dyr er overholdt.

Fødevestyrelsen har oplyst, at erstatningsspørgsmålet afgøres særskilt ved en afgørelse, der vil kunne påklages til Miljø- og Fødevestklagenævnet.

3. Miljø- og Fødevestklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevestklagenævnet har deltaget i sagens behandling: formand Birgitte Egelund Olsen, landsdommerne Henrik Twilhøj og Olaf Tingleff, og de sagkyndige medlemmer Jens Svenningsen og Poul Bækbo.

3.1 Miljø- og Fødevestklagenævnets prøvelse

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

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

- 1) Partshøringspligten
- 2) Proportionalitetsprincippet

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

3.2 Miljø- og Fødevestklagenævnets bemærkninger

3.2.1 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 Fødevestklagenævnet finder, at Fødeveststyrelsen ikke har tilsidesat pligten til at partshøre efter forvaltningslovens § 19.

Miljø- og Fødevestklagenævnet lagt vægt på, at Fødeveststyrelsen har partshørt klager telefonisk den 2. oktober 2020 om den påtænkte afgørelse

om offentligt tilsyn og det faktiske grundlag herfor, herunder at besætningen er mistænkt smittet med COVID-19 på baggrund af besætningsdyrlægens observation af kliniske symptomer i besætningen, samt at der som følge heraf vil blive indført restriktioner i besætningen indtil smitteforholdene er afklaret. Nævnet konstaterer, at klager er blevet gjort bekendt med sagens faktiske grundlag og har haft lejlighed til at kommentere herpå, inden styrelsen har truffet afgørelse i sagen. 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at oplysningerne om mistanke om COVID-19-smitte, uanset deres indgribende karakter i forhold til 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 faglige vurderinger, herunder besætningsdyrlægens mistanke om smitte med COVID-19 på baggrund observation af kliniske symptomer i besætningen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det, i henhold til ordlyden af forvaltningslovens § 19, stk. 1, ikke er et krav, at partshøringen 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.

3.2.2 Overholdelse af 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.

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 § 30, stk. 1, i lov om hold af dyr, 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. Det fremgår af § 30, stk. 2, nr. 1, litra a, b og g, at foranstaltningerne efter stk. 1 kan omfatte særlige undersøgelser, herunder prøveudtagning med henblik på diagnosticering, tilsyn og særlige betingelser for levering af dyr.

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, 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 stk. 2, nr. 1, litra a, b og g, og § 63 i lov om hold af dyr.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at klagers besætning er mistænkt for at være smittet med COVID-19 på baggrund af besætningsdyrlægens observationer af symptomer i besætningen. Nævnet har i den forbindelse lagt til grund, at besætningsdyrlægens observationer af symptomer i besætningen 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 en eventuel smittespredning med COVID-19. Nævnet har endvidere ud fra hensynet til menneskers og dyrs sundhed vurderet, at afgørelsen ikke er mere indgribende end nødvendigt for at imødegå risiko for udbredelse af COVID-19 til mennesker og øvrige minkbesætninger i den periode, hvor der afventes et endeligt resultat i forhold til besætningens smittestatus. 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 2. oktober 2020 om offentligt tilsyn som følge af mistanke om smitte med COVID-19 hos pelsdyr, på A1 , 9440 Aabybro.