

Den 28. oktober 2021

NOTAT
om
hjemmelsspørgsmålet i minksagen

1. INDLEDNING OG FORMÅL

Det fremgår af kommissoriet for Minkkommissionen, femte afsnit:

"Granskningskommissionen skal for den nævnte periode navnlig undersøge og redegøre for spørgsmål om overholdelse af gældende ret og i den forbindelse foretage en selvstændig vurdering af, hvorvidt der på tidspunktet for regeringens offentlige tilkendegivelse af sin beslutning var hjemmel til dette tiltag."
(vores fremhævning)

Ved e-mail af 4. november 2020, kl. 22.45 (ekstraktens s. 2641) fra Paolo Perotti (MFVM) til Morten Holland Heide (JM), tilkendegav førstnævnte, at det er MFVM's opfattelse, at aflivning af raske mink af hensyn til folkesundheden og uden for de fastlagte nedslagningszoner (7,8 km) ikke kan ske med hjemmel i husdyrholdlovens § 30. Paolo Perottis e-mail er en kopi af Birthe Schubarts e-mail sendt til Paolo Perotti nogle timer forinden (ekstraktens s. 2632-2634). Det fremgår af e-mailen, at MFVM's opfattelse bl.a. er baseret på følgende to hovedantagelser:

1) *"Det primære formål med loven [husdyrholdloven] er imidlertid at sikre dyrenes sundhed og bekæmpe sygdom i dyr."*

2) *"I den nuværende situation med beslutningen om at slå alle mink ned, er det ikke ud fra et behov for at bekæmpe sygdom i dyr, men for at sikre folkesundheden og afværge human smitteudvikling. Denne udvidelse har aldrig været indtænkt som et formål eller som en del af lovens anvendelsesområde."*

På denne baggrund og på baggrund af den interesse, der har været for hjemmelsspørgsmålet under de første afhøringer, har vi udarbejdet dette notat samt en ledsagende materialesamling. Notatet er resultatet af vores analyse på baggrund af den ovenfor citerede passage i kommissoriet. Notatet afspejler alene

vores opfattelse af hjemmelsspørgsmålet og er ikke en gengivelse af overvejelser i Statsministeriet under forløbet.

Formålet med notatet er at give et overblik over forarbejderne til husdyrholdlovens § 30 med henblik på at afdække, om der er et tilstrækkeligt grundlag for MFVM's vurdering af hjemmelsspørgsmålet. I notatet gennemgås lovhistorikken fra og med lov nr. 814 af 21. december 1988 om husdyrsygdomme. Ændringslove gennemgås kun i det omfang, det er relevant for hjemmelsspørgsmålet.

Det er vores opfattelse, at MFVM's vurdering ikke har et grundlag i lovens forarbejder, bl.a. fordi man ikke har været opmærksom på zoonoseloven fra 1994. Betydningen af zoonoseloven er uomtalt i de notater, der findes i ekstrakterne.

2. LOVHISTORIK

2.1. Husdyrsygdomsloven (1988)

- 2.1.1. Med lov nr. 814 af 21. december 1988 om husdyrsygdomme (materialesamlingens s. 32) blev en tidligere lov fra 1920 om bekæmpelsen af husdyrsygdomme ophævet, jf. husdyrsygdomslovens § 39 (materialesamlingens s. 34).

Om forholdet mellem 1920-loven og husdyrsygdomsloven samt de hensyn, der ligger bag husdyrsygdomsloven, er der bl.a. anført følgende i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. lovforslagets side 5 (materialesamlingens s. 8):

"Hensigten med lovforslaget er at forebygge, overvåge og bekæmpe husdyrsygdomme. Det er hensigten især at lægge vægt på det forebyggende element, som indebærer, at der kan skabes grundlag for at gennemføre foranstaltninger med det sigte at hindre, at sygdomme opstår. Den gældende lov om smitsomme sygdomme hos husdyrene - lov nr. 156 af 14. april 1920 (i det følgende kaldet 1920-loven) - er i sit sigte især rettet mod bekæmpelse af allerede opståede sygdomme, således at der i forhold til denne lov er tale om en udvidelse.

...

De hensyn, som skal tilgodeses med lovforslaget, er

- 1) At fremme en sund husdyrbestand.*
- 2) Samfundsøkonomiske hensyn.*

...

3) Hensynet til besvarelse af folkesundheden.

Dette hensyn har i denne sammenhæng ikke samme betydning i dag, som da 1920-loven blev gennemført. Forbedrede human- og veterinærmedicinske metoder har medført, at spredningsmuligheden for f.eks. rabies eller tuberkulose er meget lille. Det kan dog ikke udelukkes, at dette hensyn i særlige situationer kan blive aktuelt."

- 2.1.2. Om husdyrsygdomslovens hovedsigte er anført følgende i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 3, jf. lovforslagets side 8 (materialesamlingens s. 11):

"Lovens hovedsigte er at beskytte husdyr mod sygdomme. Ved husdyr forstås først og fremmest de dyr, der traditionelt holdes i erhvervs- eller produktionsmæssigt øjemed, som f.eks. køer, svin, fjerkræ, får, pelsdyr osv.

...

Denne anvendelse af loven svarer til bestemmelserne i 1920-loven, som i § 2 indeholder hjemmel til at bringe lovens bestemmelser i anvendelse over for andre dyr end husdyr, når der er fare for udbredelse af sygdomme til mennesker eller dyr."

- 2.1.3. Husdyrsygdomslovens § 7 bemyndiger landbrugsministeren til at fastsætte regler om eller påbyde iværksat bekæmpelsesforanstaltninger:

"§ 7. Landbrugsministeren kan fastsætte regler om eller påbyde iværksat foranstaltninger for at udrydde eller hindre eller begrænse udbredelse af de i bilag 2 nævnte sygdomme samt for at imødegå risiko for udbredelse af disse sygdomme.

Stk. 2. Foranstaltninger i henhold til stk. 1 kan omfatte:

1) For dyr:

...

g) nedslagning ..."

- 2.1.4. Om adgangen til nedslagning er bl.a. anført følgende i de specielle bemærkninger til § 7, stk. 2 og 3, jf. lovforslagets side 10 (materialesamlingens s. 13):

"Bestemmelserne indebærer, at der som led i en bekæmpelse af en sygdom, der er optaget på bilag 2, kan iværksættes nedslagning af dyr, som er konstateret ramt eller som kan mistænkes for at være ramt af en af de pågældende sygdomme. Nedslagning kan endvidere efter bestemmelsen ske, hvor det er

nødvendigt for at diagnosticere en sygdom, jf. § 6. Nedslagning vil normalt kun komme på tale i forbindelse med de i bilag 2, gruppe I, nævnte sygdomme. Det vil bero på et veterinærfagligt skøn, hvornår et dyr kan mistænkes for at være ramt af en sygdom. F.eks. vil et dyr kunne kræves nedslået, hvis det udviser relevante symptomer, uden at det dog med sikkerhed kan afgøres, om det lider af den pågældende sygdom. Det samme vil være tilfældet, hvor der har været kontakt mellem en rask og en sygdomsramt besætning, således at der er stor sandsynlighed for, at den raske besætning er blevet smittet.

...

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 isolation 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 en dyrebestand. Herudover kan andre væsentlige samfundsmæssige hensyn nødvendiggøre øjeblikkelig nedslagning, f.eks. eksportmæssige hensyn.

...

Ved vurderingen af, om nedslagning skal foretages, vil der blive foretaget en afvejning af ovennævnte hensyn over for de omkostninger, der er forbundet med nedslagning af de angrebne dyr. En sådan afvejning vil kunne føre til, at man i stedet vælger at kontrollere eller bekæmpe sygdommen på andre måder, f.eks. ved vaccination. Om erstatning ved nedslagning henvises til § 29."

- 2.1.5. Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, synes nedslagning at forudsætte, at dyret er ramt af en sygdom, eller at der er stor sandsynlighed for, at dyret er smittet.
- 2.1.6. Husdyrsygdomslovens § 12 indeholder en særskilt bemyndigelse vedrørende sygdomme, der overføres mellem dyr og mennesker (zoonoser):

"§ 12. Landbrugsministeren kan fastsætte regler om eller påbyde foranstaltninger, der tager sigte på at forebygge eller hindre, at sygdomme overføres mellem dyr og mennesker."

- 2.1.7. Om denne bestemmelse er anført følgende i de specielle bemærkninger i, jf. lovforslaget side 11 (materialesamlingens s. 14):

"Bestemmelsen erstatter § 9 i 1920-loven, jf. bekendtgørelse nr. 914 af 15. december 1987 om bekæmpelse af rabies. Da visse sygdomme kan overføres

mellem dyr og mennesker, f.eks. tuberkulose og rabies, er det nødvendigt at kunne iværksætte foranstaltninger også ud fra hensynet til beskyttelse af mennesker."

2.2. Zoonoseloven (1994)

2.2.1. Ved lov nr. 1106 af 21. december 1994 om zoonoser (materialesamlingens s. 46) blev indført regler om beskyttelse af folkesundheden mod forekomst af zoonotiske smitstoffer.

2.2.2. Lovens § 1, stk. 1-2, har følgende ordlyd:

"§ 1. Lovens formål er at beskytte menneskers sundhed ved at iværksætte foranstaltninger mod forekomst af zoonotiske smitstoffer hos dyr, i animalske levnedsmidler og i andre produkter af dyr.

Stk. 2. Foranstaltningerne kan omfatte forebyggelse, overvågning, kontrol og bekæmpelse af zoonotiske smitstoffer i forbindelse med dyrehold."

2.2.3. Om formålet med loven, herunder forholdet til den dagældende husdyrsygdomslov er anført følgende i lovforslagets almindelige og specielle bemærkninger til § 1, jf. lovforslagets side 2 og 3 (materialesamlingens s. 39 og 40):

"Hensigten med lovforslaget er at etablere et grundlag for iværksættelse af foranstaltninger med henblik på at beskytte menneskers sundhed mod forekomst af zoonotiske smitstoffer. Lovforslaget omfatter især smitstoffer, der overføres fra dyr til mennesker via levnedsmidler.

...

Forslagets hovedsigte er at beskytte mod overførsel af zoonoser fra husdyr. Med lovforslaget etableres grundlaget for et regelsæt, der supplerer husdyrsygdomslovgivningen med hensyn til at sikre mod forekomst af zoonotiske smitstoffer i animalske levnedsmidler."

2.2.4. Begrebet "zoonoser" er uddybet i lovforslagets almindelige bemærkninger og specielle bemærkninger til § 2, jf. lovforslagets side 2 og 3 (materialesamlingens s. 39 og 40):

"Zoonotiske smitstoffer omfatter bakterier, virus, parasitter o. lign, som kan overføres fra dyr til mennesker.

...

Overførsel af zoonotiske smitstoffer kan ske både fra dyr, der selv er syge, og fra dyr, der ikke lider af den pågældende sygdom, men er såkaldte sunde smittebærere."

- 2.2.5. Lov om zoonoser indeholder ligesom husdyrsygdomsloven en bemyndigelse for landbrugsministeren til at bringe foranstaltninger i anvendelse over for dyrehold med henblik på begrænsning af udbredelsen af zoonotiske smitstoffer.

Bestemmelsen findes i lovens § 5 og har følgende ordlyd:

"§ 5. Landbrugs- og fiskeriministeren kan fastsætte regler om og meddele forbud og påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger for at begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer.

Stk. 2. Foranstaltningerne i henhold til stk. 1 kan bl.a. omfatte:

1) For dyrehold og vildtlevende dyr:

...

h) aflivning af dyr eller særlig slagtning ..."

- 2.2.6. I lovforslagets specielle bemærkninger til § 5 (materialesamlingens s. 40) er anført følgende om de opregnede foranstaltninger, herunder forholdet til foranstaltningerne i den dagældende husdyrsygdomslov:

"Bestemmelsen indeholder ligesom husdyrsygdomslovens § 7 en liste over foranstaltninger, som kan bringes i anvendelse med henblik på begrænsning af udbredelsen af zoonotiske smitstoffer. Listen er ikke udtømmende. Foranstaltningerne vil kunne anvendes isoleret eller i kombination med foranstaltninger, der kan iværksættes i medfør af husdyrsygdomsloven og lovgivningen om kød, mælk og æg. Foranstaltninger vedrørende dyr og produkter af dyr, foder, slam og gødning m.v. samt ejendomme kan bringes i anvendelse i relation til dyr, som ikke selv er syge. Foranstaltninger overfor syge dyr vil blive gennemført efter husdyrsygdomslovens regler, herunder dennes § 12, men der vil kunne blive tale om at supplere disse foranstaltninger med foranstaltninger efter zoonoseloven med særligt sigte på at afværge sundhedsrisici for mennesker." (vores fremhævning)

- 2.2.7. Som det fremgår, adskiller lov om zoonoser sig bl.a. fra husdyrsygdomsloven ved, at foranstaltningerne i lov om zoonoser kan bringes i anvendelse i relation til dyr, som ikke selv er syge. Lovgiver forudsætter således, at foranstaltninger

over for syge dyr og dyr, der med stor sandsynlighed er smittede, iværksættes i medfør af husdyrsygdomsloven. Hvorimod foranstaltninger iværksættes efter zoonoseloven over for raske dyr, når der foreligger sundhedsrisici for mennesker.

Lov om zoonoser adskiller sig endvidere fra husdyrsygdomsloven ved, at det er angivet i lovtæksten ("*Foranstaltningerne ... kan bl.a. omfatte*") samt bemærkningerne til lovforslaget, at listen over foranstaltninger ikke er udtømmende. En tilsvarende bemærkning findes ikke i forslaget til husdyrsygdomsloven.

Derudover indeholder bemærkningerne til forslaget til lov om zoonoser ikke nogen nærmere beskrivelse af, hvornår de enkelte foranstaltninger, herunder aflivning, jf. § 5, stk. 2, litra h, kan bringes i anvendelse ud over det, der fremgår af lovtæksten, jf. § 5, stk. 1: "*...for at begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer*" (materialesamlingens s. 38).

Som det fremgår af bemærkningerne i forslaget til husdyrsygdomsloven, se ovenfor, forudsætter nedslagning normalt, jf. denne lovens § 7, stk. 2, litra g (materialesamlingens s. 32), at det dyr, der påtænkes nedslået, er konstateret ramt eller kan mistænkes for at være ramt af en af de sygdomme, der er nævnt i lovens bilag 2, gruppe I (materialesamlingens s. 37). Ved vurderingen af, hvorvidt nedslagning skal iværksættes forudsættes en afvejning af de hensyn, der taler for nedslagning, herunder beskyttelse af mennesker mod smitte, bevarelse af en dyrestand og eksportmæssige hensyn over for de omkostninger, der er forbundet med nedslagning af de angrebne dyr.

Lovforslaget til zoonoseloven indeholder ikke tilsvarende bemærkninger.

Det synes herefter nærliggende at antage, at formålet med loven netop har været at sikre udvidede beføjelser for ministeren i en situation- herunder nedslagning af ikke smittede dyr- hvor der forelå en sundhedsrisiko for mennesker i forhold til en situation, hvor der kun forelå en sundhedsrisiko for en given dyrebestand.

2.2.8. Særligt om retten til erstatning

I zoonoseloven fastsløges princippet om fuld erstatning ved aflivning af dyr i forbindelse med bekæmpelse af zoonotiske sygdomme i lovens § 8 (materialesamlingens s. 38):

"§ 8. Ved aflivning eller påbud om fjernelse af dyr og ved destruktion, tilintetgørelse eller bortskaffelse af foder, æg, mælk o. lign. produkter yder staten ejeren en erstatning, der svarer til dyrenes eller produkternes værdi, samt en erstatning til hel eller delvis dækning af det herved opståede driftstab."

I de specielle bemærkninger til lovforslagets § 8 (materialesamlingens s. 41) anføres:

"Særligt for bekæmpelse af zoonoser, som f.eks. salmonella, gælder det imidlertid, at det vil kunne være meget bekosteligt eller praktisk vanskeligt eller umuligt at gennemføre en traditionel nedslagning med efterfølgende destruktion. Der kan derfor blive tale om at lade dyrene aflive på et slagteri. Dette vil særligt være aktuelt for fjerkræflokke. Der vil være tale om en påbudt slagting, hvor det offentlige erhverver dyrene og lader dem aflive og slagtemæssigt behandle på et fjerkræslagteri. I disse tilfælde udbetales sædvanlig erstatning til ejeren." (vores fremhævning)

Ordvalget i forarbejderne *"gælder det imidlertid, at det vil kunne være meget bekosteligt eller praktisk vanskeligt eller umuligt at gennemføre en traditionel nedslagning"*, indikerer, at lovgiver i forbindelse med bekæmpelse af zoonotiske smitstoffer har forudsat, at der ved aflivning af ikke smittede dyr kan blive tale om så store volumener, at de værktøjer, der er indeholdt i husdyrsygdomsloven (traditionel nedslagning) ikke er tilstrækkelige. På den baggrund lukkes der op for, at det offentlige ved bekæmpelse af zoonoser kan anvende den eksisterende infrastruktur i slagteriindustrien med henblik på at tilvejebringe den tilstrækkelige kapacitet. Dette understøtter tillige, at lovgiver har accepteret omfattende indgreb, når der er tale om sundhedsrisici for mennesker, ligesom lovgiver synes at have accepteret og forudsat, at "aflivning af dyr eller særlig slagting" kan ske i stort omfang i den situation.

Lovgivers forudsætning om, at der ved nedslagning af ikke smittede dyr i forbindelse med bekæmpelse af zoonoser, kan være tale om nedslagning i et endog meget stort omfang, ses ikke modificeret i forbindelse med senere lovgivning.

Zoonoselovens princip om fuld erstatning er endvidere videreført i de efterfølgende love, der erstattede zoonoseloven, jf. de specielle bemærkninger til in-

fektionslovens (1999) § 36 om erstatning (materialesamlingens s. 79) samt de specielle bemærkninger til husdyrholdlovens § 56 om erstatning (materialesamlingens s. 147).

2.3. Infektionsloven (1999)

2.3.1. Ved lov nr. 351 af 2. juni 1999 om sygdomme og infektioner hos dyr (herefter infektionsloven) (materialesamlingens s. 118) blev reglerne om husdyrsygdomme og zoonoser samlet i en og samme lov. Samtidig med infektionslovens ikrafttræden blev husdyrssygdomsloven og lov om zoonoser ophævet, jf. infektionslovens § 46, stk. 2.

2.3.2. Om formålet med infektionsloven er anført følgende i lovens § 1:

"§ 1. Lovens formål er at sikre sundhedstilstanden blandt husdyr og beskytte menneskers sundhed ved at iværksætte foranstaltninger til forebyggelse, overvågning, kontrol og bekæmpelse af husdyrsygdomme, zoonoser og zoonotiske smitstoffer hos dyr, i animalske fødevarer og produkter af dyr."

2.3.3. I lovforslagets specielle bemærkninger til § 1 hedder det bl.a., jf. lovforslaget side 8 (materialesamlingens s. 64):

*"Bestemmelsen er en sammenskrivning af § 1 i lov om husdyrsygdomme og § 1, stk. 1 og 2, i lov om zoonoser, der indeholder disse loves formålsbestemmelser. **Hensigten med lovforslaget er i en samlet lov at beskytte menneskers og dyrs sundhed ved at videreføre det grundlag, der blev etableret med lov om husdyrsygdomme og lov om zoonoser med henblik på at forebygge, overvåge og bekæmpe såvel sygdomme hos husdyrene som infektioner hos husdyr, som kan true menneskers sundhed.**" (vor fremhævning)*

2.3.4. Vedrørende lovens formål, herunder baggrunden for sammenskrivning af husdyrsygdomsloven og zoonoseloven, er der endvidere anført følgende i lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. lovforslaget side 5:

"Bekæmpelsen af zoonotiske smitstoffer vil især være knyttet til husdyrholdet, og det er derfor fundet hensigtsmæssigt at sammenskrive de to love. Hertil kommer, at reglerne som ovenfor nævnt i en vis udstrækning er ens, og dette forhold har yderligere tilskyndet en regelforenkligning gennem sammenskrivning

til en lov om sygdomme og infektioner hos dyr. Dette skal i endnu højere grad sikre, at lovens formål om beskyttelse af menneskers sundhed og sikring af sundhedstilstanden blandt husdyr, opfyldes." (vores fremhævning)

- 2.3.5. Infektionsloven indeholder ligesom husdyrsygdomsloven og lov om zoonoser en bemyndigelse for landbrugsministeren til at bringe foranstaltninger i anvendelse over for dyrehold med henblik på begrænsning af udbredelsen af hhv. sygdomme og zoonotiske smitstoffer.

Bestemmelsen findes i lovens § 9 og har følgende ordlyd:

"§ 9. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer og af de i lovens bilag 2 nævnte sygdomme fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger samt meddele forbud mod anvendelse af dyr, dele heraf eller animalske fødevarer, sæd, æg, embryoner af dyr samt gødning, hø, halm, dyrefoder og andre produkter og genstande, hvormed sygdomme og zoonotiske smitstoffer kan spredes.

Stk. 2. Foranstaltningerne i henhold til stk. 1 kan bl.a. omfatte:

1) For dyrehold og vildtlevende dyr:

.....

h) aflivning af dyr eller særlig slagtning ..." (vores fremhævning)

- 2.3.6. Som det fremgår af ordlyden af bestemmelsen, opretholdes sondringen mellem "zoonotiske smitstoffer" og "de i lovens bilag 2 nævnte sygdomme". Det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til § 9, stk. 1 (materialesamlingens s. 68), at bestemmelsen er en sammenskrivning af § 7 i husdyrsygdomsloven og § 5 i lov om zoonoser.

De specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, om de opregnede foranstaltninger, fremstår ligeledes som en sammenskrivning af de specielle bemærkninger i de forslagene til de to love, således at første del er genbrug af bemærkningerne til § 5 i lov om zoonoser, og anden del er genbrug af bemærkningerne til § 7 i husdyrsygdomsloven (materialesamlingens s. 40 hhv. 13 og ovenfor pkt. 2.2.6. hhv. pkt. 2.1.4.), jf. lovforslaget side 11 (materialesamlingens s. 68).

Det må på den baggrund antages, at ministerbeføjelserne i henhold til zoonose-loven blev videreført i infektionsloven uden ændringer.

2.4. Ændring af infektionsloven – Nedslagning i zoner (2002)

- 2.4.1. Ved lov nr. 966 af 4. december 2002 blev infektionslovens § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, om aflivning ændret, således at der efter "dyr" blev indsat ", herunder i et område omkring et udbrudssted," (materialesamlingens s. 105).
- 2.4.2. Det generelle formål med lovændringen er ifølge bemærkningerne i lovforslaget at modernisere og forbedre det veterinære beredskab (materialesamlingens s. 106):

"1. Indledning

Lovens formål er at forbedre det veterinære beredskab overfor smitsomme husdyrsygdomme.

...

2. Baggrunden for lovforslaget

Som en del af en generel modernisering af det veterinære beredskab samt på baggrund af de mange udbrud af mund- og klovesyge i Europa i 2001 iværksatte Fødevaredirektoratet i efteråret 2001 et projekt, der omfattede en gennemgang af beredskabet mod mund- og klovesyge med henblik på ajourføring og modernisering af beredskabsplanen for mund- og klovesyge, herunder indarbejdelse af den senest erhvervede viden med hensyn til forebyggelse og bekæmpelse.

...

Projektet resulterede i rapporten "Modernisering af den danske beredskabsplan for mund- og klovesyge", December 2001, hvori der er anført en række anbefalinger til forbedring og modernisering af beredskabet. En del af resultaterne af dette arbejde kan overføres på andre alvorlige, smitsomme husdyrsygdomme. Gennemførelse af visse af de anbefalede forbedringer af beredskabet kræver imidlertid ændring af lov nr. 351 af 2. juni 1999 om sygdomme og infektioner hos dyr.

...

4. Lovforslagets indhold

Hovedformålet med dette lovforslag er at supplere lovens bestemmelser, således at ministeren får mulighed for at fastsætte regler, der kan bidrage til en hurtig og effektiv bekæmpelse af smitsomme husdyrsygdomme.

...

Hensynene bag lovforslaget har både dyresundhedsmæssige og samfundsøkonomiske aspekter. (vores fremhævnning)

- 2.4.3. Om formålet bag den konkrete ændring af infektionslovens § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, er i det lovforslaget bl.a. anført følgende (materialesamlingens s. 107):

"4. Lovforslagets indhold

...

Det foreslås at indføre en hjemmel, der gør det muligt at effektivisere bekæmpelsen af alvorlige, smitsomme husdyrsygdomme gennem nedslagning af dyr i et område omkring et udbrudssted. Nedslagning i området omkring et udbrudssted vil medvirke til at hindre spredning af husdyrsygdomme til større dele af landet og dermed kunne begrænse antallet af udbrud. (vores fremhævnning)

...

"Til § 1

Til nr. 1

De gældende lovbestemmelser giver alene adgang til nedslagning af dyr, der er konstateret at være ramt af en sygdom, eller af dyr, der efter en veterinærfaglig vurdering må mistænkes for at være smittet på grund af kontakt med et smittet dyr eller som følge af, at vinden har båret smitte med sig fra sygdomsramte dyr eller af andre årsager.

...

I § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, foreslås indføjet en hjemmel til fremtidigt at kunne bekæmpe husdyrsygdomme gennem nedslagning i et område omkring et udbrudssted, uanset at dyrene i området ikke er konstateret eller konkret mistænkt for at være smittet med den pågældende sygdom. Muligheden for nedslagning i et område omkring et udbrudssted er i første omgang kun tænkt anvendt i forbindelse med de i bilag 2, gruppe I, nævnte sygdomme, men kan hvis det ud fra en veterinærfaglig vurdering er nødvendigt for en effektiv bekæmpelse også anvendes for andre sygdomme. Områdets størrelse fastsættes ud fra en veterinærfaglig vurdering af smitteforholdene.

...

Ved vurderingen af om nedslagning, herunder i et område omkring et udbrudssted, skal iværksættes, vil der blive lagt vægt på, om effektiv bekæmpelse skønnes at kunne finde sted på andre måder, f.eks. ved isolation af angrebne dyr ("offentligt tilsyn"). Ved vurderingen vil der endvidere blive lagt vægt på, om nedslagning er nødvendig for at beskytte mennesker mod smitte eller for at bevare en dyrebestand." (vores fremhævnning)

- 2.4.4. Som det fremgår, er det generelle formål med dette lovforslag ikke at beskytte menneskers sundhed, men i stedet at varetage dyresundhedsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn. Lovforslaget udspringer af en gennemgang af beredskabet mod mund- og klovsyge, der som bekendt ikke udgør en sundhedsrisiko for mennesker.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til den specifikke ændring af § 9, stk. 2, nr. 1, litra h (materialesamlingens s. 110), at der *"foreslås indføjet en hjemmel til fremtidigt at kunne bekæmpe husdyrsygdomme gennem nedslagning i et område omkring et udbrudssted, uanset at dyrene i området ikke er konstateret eller konkret mistænkt for at være smittet med den pågældende sygdom."* Denne bemærkning understøtter, at lovændringen specifik er møntet på dyresundhedsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn, da der ift. beskyttelse af menneskers sundhed mod forekomst af zoonotiske smitstoffer har været hjemmel til at aflive raske dyr siden vedtagelsen af zoonoseloven i 1994.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at muligheden for nedslagning i et område omkring et udbrudssted *"i første omgang kun [er] tænkt anvendt i forbindelse med de i bilag 2, gruppe I, nævnte sygdomme"* (materialesamlingens s. 110). I lovens § 9 er der netop sondret mellem husdyrsygdomme, der er omfattet af denne opstilling af "alvorlige" sygdomme i bilaget, og zoonoser, hvilket ligeledes understøtter, at lovændringen er møntet på husdyrsygdomme, og ikke på zoonoser. Derudover indeholder lovforslaget en delvis gentagelse af bemærkningerne i lovforslaget til husdyrsygdomsloven om afvejning af modstående hensyn i forbindelse med nedslagning, hvilket tillige understøtter, at ændringen af § 9, stk. 2, nr. 1, litra h, varetager dyresundhedsmæssige og samfundsøkonomiske hensyn.

Såfremt man – uanset lovforslagets formulering – antog, at lovændringen både vedrørte husdyrsygdomme og zoonoser, ville denne læsning indebære, at lovforslaget indskrænkede ministerens beføjelser til at påbyde aflivning med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed, idet adgangen til at aflive raske dyr fremover bl.a. ville afhænge af, at de pågældende dyr befandt sig i et givent område omkring et udbrudssted, hvis nærmere størrelse skulle fastsættes ud fra en veterinærfaglig vurdering af smitteforholdene og i det tilfælde kun for at bekæmpe de på listen opførte sygdomme.

Der ses ikke i lovforslaget at være tilstrækkelige holdepunkter for en sådan læsning, ligesom det ville savne mening, hvis ministerens adgang til at træffe

foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed skulle afhænge af en veterinærfaglig vurdering.

2.5. Husdyrholdloven (2004)

2.5.1. Ved lov nr. 432 af 9. juni 2004 om hold af dyr blev en række love vedrørende husdyrhold, herunder infektionsloven med senere ændringer, samlet i én lov.

2.5.2. Husdyrholdlovens formål fremgår af lovens § 1:

"§ 1. Lovens formål er at sikre, at hold af dyr sker på ansvarlig vis og på en sådan måde, at hensynet til fødevarerikkerheden og menneskers og dyrs sundhed samt til produktionen tilgodeses.

Stk. 2. Loven har endvidere til formål at sikre grundlaget for afstamning og kvalitet i dyreholdet."

2.5.3. Om lovens formål er anført følgende i lovforslagets bemærkninger, jf. side 7 og 9 (materialesamlingens s. 131 og 133):

"Baggrunden for lovforslaget har bl.a. været ønsket om at forenkle lovgivningen og gøre den lettere tilgængelig for brugeren.

...

I kapitel 1 fastlægges lovens overordnede formål: Den, der holder dyr, skal sikre, at dette sker på ansvarlig måde således, at menneskers og dyrs sundhed, og fødevarerikkerheden tilgodeses. Et væsentligt formål er overvågning og bekæmpelse af husdyrsygdomme og zoonoser. Også hensynet til produktionen skal tilgodeses." (vores fremhævning)

2.5.4. Husdyrholdloven gentager infektionslovens § 9, bemyndigelsen til landbrugsmi-
nisteren til at bringe foranstaltninger i anvendelse over for dyrehold med hen-
blik på begrænsning af udbredelsen af hhv. sygdomme og zoonotiske smitstof-
fer. Bestemmelsen findes i lovens § 30 og har følgende ordlyd:

"§ 30. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer og af de sygdomme, der er anført i de i § 25 nævnte lister 3 og 4, fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger samt meddele forbud mod anvendelse af dyr, dele heraf eller animalske fødevarer, sæd, oo-

cytter, embryoner af dyr samt gødning, hø, halm, dyrefoder og andre produkter og genstande, hvormed sygdomme og zoonotiske smitstoffer kan spredes.

Stk. 2. Foranstaltningerne i henhold til stk. 1 kan bl.a. omfatte:

1) For dyrehold og vildtlevende dyr:

...

h) aflivning af dyr, herunder i et område omkring et udbrudssted, eller slagtning på særlige vilkår ..."

- 2.5.5. Det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til § 30 (materialesamlingens s. 142), at bestemmelsen "svarer til § 9 i lov om infektioner hos dyr og giver adgang til at udstede generelle regler og konkrete påbud og forbud i forbindelse med bekæmpelse af smitsomme eller overførbare sygdomme, som er den gruppe sygdomme, hvor det offentlige er stærkest involveret."

De specielle bemærkninger til § 30 om listen over foranstaltninger (materialesamlingens s. 142), fremstår – ligesom bemærkningerne til infektionslovens § 9 – som en sammenskrivning af de specielle bemærkninger i forslagene til hhv. lov om zoonoser og husdyrsygdomsloven (med de nødvendige, redaktionelle tilpasninger). Der henvises til pkt. 2.3.6.

2.6. Ændring af husdyrholdloven (2018)

Ved lov nr. 1550 af 18. december 2018 blev husdyrholdloven ændret, således at der i § 30, stk. 1, blev indsat et 2. punktum:

"Ministeren kan endvidere fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige smitteforebyggende foranstaltninger i andre tilfælde end ved udbrud eller mistanke om udbrud." (materialesamlingens s. 202).

- 2.6.1. Det fremgår af fremsættelsestalen:

"Formålet med forslaget er derfor at skabe hjemmel i om lov hold af dyr til at fastsætte regler om og meddele på bud om gennemførelse af særlig smitteforebyggende foranstaltninger i andre tilfælde end ved udbrud eller mistanke om udbrud." (vores fremhævning)

- 2.6.2. Af de generelle bemærkninger pkt. 2.1.1 beskrives gældende ret således:

*"Efter § 30, stk. 1, i lov om hold af dyr, jf. lovbekendtgørelse nr. 998 af 2. juli 2018 kan miljø- og fødevareministeren for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer **og** af de sygdomme, der er anført i de i lovens § 25 nævnte lister 3 og 4, fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger samt meddele forbud mod anvendelse af dyr, dele heraf eller animalske fødevarer, sæd, oocytter, embryoner af dyr samt gødning, hør, halm, dyrefoder og andre produkter og genstande, hvormed sygdomme og zoonotiske smitstoffer kan spredes. Af bestemmelsens stk. 2 fremgår en opregning af, hvilke foranstaltninger, der vil kunne iværksættes.*

Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, jf. Folketings-tidende 2003-2004, tillæg A, side 3366, at foranstaltningerne tænkes anvendt i en udbrudssituation eller i en situation, hvor der er en begrundet mistanke om udbrud. Foranstaltningerne er især rettet mod sygdomme, som fremgår af liste 3, jf. § 25 i lov om hold af dyr. Ydermere fremgår det, at foranstaltningerne i bestemmelsens stk. 2 ikke er udtømmende og også kan anvendes i relation til dyr, som ikke selv er syge, men som udgør en sundhedsmæssig risiko for mennesker." (vores fremhævning)

- 2.6.3. I de specielle bemærkninger til ændringen af § 30 er anført følgende (materiasamlingens s. 194):

*"I medfør af § 30 i lov om hold af dyr, kan miljø- og fødevareministeren fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige foranstaltninger for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer **og** af de sygdomme, der er anført i de i lovens § 25 nævnte lister 3 og 4. (vores fremhævning)*

I de specielle bemærkninger til bestemmelserne jf. Folketingstidende 2003-2004, tillæg A, side 3366, fremgår det, at foranstaltningerne i § 30 tænkes anvendt i en udbrudssituation eller i en situation, hvor der er en begrundet mistanke om udbrud, og er især rettet mod sygdomme, som fremgår af lovens § 25 nævnte liste 3. Der er således ikke i dag adgang til at pålægge smitteforebyggende foranstaltninger i andre situationer end ved udbrud eller ved begrundet mistanke om udbrud. Der er endvidere heller ikke adgang til at foretage

smitteforebyggende foranstaltninger på andre sygdomme eller zoonoser end dem, som er oplistet i lovens § 25 nævnte liste 3 og 4.

Det foreslås derfor, at der tilføjes en ny sætning som et nyt 2. punktum i § 30, stk. 1 i lov om hold af dyr, som bemyndiger miljø- og fødevareministeren til at fastsætte regler om og meddele påbud om gennemførelse af særlige smitteforebyggende foranstaltninger i andre tilfælde end ved udbrud eller mistanke om udbrud." (vores fremhævning)

Lovændringen omfatter således kun tilfælde, hvor der hverken er udbrud eller mistanke om udbrud. Det ligger fast, at der på tidspunktet for regeringsbeslutningen den 4. november 2020 var udbrudt smitte med COVID-19 blandt mink i Danmark, selvom der ikke var konstateret tilstedeværelse af smittestoffer i alle besætninger. På den baggrund vil en umiddelbar læsning af § 30, stk. 1, 2. pkt., og forarbejderne føre til den konklusion, at det er § 30, stk. 1, 1. pkt., der er den relevante hjemmel til regeringsbeslutningen, og ikke 2. pkt.

- 2.6.4. Det fremgår videre af de specielle bemærkninger til 2018-lovforslagets § 1 om tilføjelsen af 2. punktum i § 30 (materialesamlingens s. 194):

"Bestemmelsen tænkes også anvendt i situationer, hvor dyrene ikke selv er syge, men hvor smitstoffet stadig udgør en sundhedsmæssig risiko for mennesker." (vores fremhævning)

MFVM fremhæver dette afsnit, jf. hovedekstraktens side 2641 n., idet man tilkendegiver, at det er Fødevarestyrelsens vurdering, at formuleringen henviser til situationer, *"hvor smitstoffet eksisterer i eller på det pågældende dyr eller i den pågældende besætning, men hvor dyrene ikke udviser sygdomstegn"*

MFVM anfører, hovedekstraktens side 2641 n., at det er Fødevarestyrelsens vurdering:

"Forebyggende foranstaltninger i forbindelse med smittebeskyttelse – eksemplificeres i lovforslaget som krav om etablering af badefaciliteter – og påbud om anvendelse, krav om gennemførelse af hygiejnekurser m.v., også i bedrifter og situationer, hvor dyrene ikke er syge, er efter Fødevarestyrelsens opfattelse tiltænkt anvendt i en helt anden situation end den nuværende."

Dette citat illustrerer MFVM's ensidige fokus på betydningen af lovændringen i 2018, uden forståelse for at formålet med denne lovændring var at give ministeren beføjelser i en situation, hvor der ikke var en sygdom i udbrud.

Som anført ovenfor i pkt. 2.2.7. har lov om zoonoser udvidet ministerens beføjelser til at påbyde aflivning med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed, hvor dyrene ikke selv er syge. Det synes forudsat i forarbejderne til zoonoseloven, at foranstaltninger over for syge dyr og dyr, der med stor sandsynlighed er smittede, iværksættes i medfør af husdyrsygdomsloven, og at disse foranstaltninger suppleres med foranstaltninger efter zoonoseloven over for raske dyr, når der foreligger sundhedsrisici for mennesker. Beføjelserne synes ikke at være blevet indskrænket af den senere lovgivning, jf. pkt. 2.4.4.

I forhold til den opståede COVID-19 situation synes tilføjelsen af 2. pkt. i § 30 at være uden betydning, og det har i hvert fald ikke været hensigten med 2018-lovændringen at indskrænke de allerede gældende beføjelser.

2.7. Lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink

- 2.7.1. Efter vores opfattelse er lov nr. 2185 af 29. december 2020 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink uden betydning for forståelsen af hjemmelsgrundlaget pr. 4. november 2020.

Det bemærkes, at den meget kortfattede beskrivelse af gældende ret i lovforslagets pkt. 2.1.1. (L77/2020) er baseret på Paolo Perottis e-mail af 4. november 2020, kl. 22.45 (ekstraktens s. 2641) til Morten Holland Heide og ikke lovens historik og forarbejder.

Den 28. oktober 2021



Lars Kjeldsen David N.-Wulff Hanne Rahbæk Jens Rostock-Jensen