

Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 24. november 2021

## Beretning

om

### advokatundersøgelse om nedgravning af aflivede mink

*Granskningsudvalget og Udvalget for Forretningsordenens opgaver og arbejdets organisering*

Ifølge Folketingets forretningsorden nedsætter Udvalget for Forretningsordenen et permanent underudvalg, Granskningsudvalget, til at varetage undersøgelser af sager, der påkalder sig kritisk opmærksomhed i offentligheden eller i Folketinget.

Finder medlemmer af Granskningsudvalget, som repræsenterer en eller flere folketingsgrupper, der tilsammen udgør mindst en tredjedel af Folketingets medlemmer, at det er påkrævet, at en sag undersøges yderligere, indstiller Granskningsudvalget til Udvalget for Forretningsordenen, at der iværksættes en egentlig undersøgelse af sagen, med angivelse af den ønskede undersøgelsesform.

På baggrund af Granskningsudvalgets indstilling tager Udvalget for Forretningsordenen de fornødne skridt til at iværksætte en egentlig undersøgelse af sagen i form af enten en uvildig advokatundersøgelse, en faglig ekspertudredning, en granskningskommission eller en undersøgelseskommission.

Granskningsudvalget fastsætter herefter den nærmere ramme for uvildige advokatundersøgelser, herunder opdraget for undersøgelsen og valget af den eller de advokater, der skal gennemføre undersøgelsen eller udredningen.

Udkommet af en uvildig advokatundersøgelse behandles i Granskningsudvalget. Udvalget afgiver indstilling til Udvalget for Forretningsordenen om, hvilke konklusioner eller tiltag udkommet bør føre til.

*Baggrunden for advokatundersøgelsen og undersøgelseskommissorium*

Efter indstilling fra Granskningsudvalget godkendte Udvalget for Forretningsordenen på sit møde den 21. april 2021 kommissoriet for den kommende advokatundersøgelse om nedgravning af aflivede mink.

Herefter var det op til Granskningsudvalget at udstede det endelige kommissorium og vælge de advokater, der skulle forestå undersøgelsen.

Kommissoriet havde følgende ordlyd:

»1. På baggrund af offentlig debat om regeringens ageren i sagen om aflivning af alle mink i Danmark og et konkret ønske fra en række partier om en undersøgelse heraf besluttede Udvalget for Forretningsordenen på et møde den 11. november 2020 at nedsætte et underudvalg bestående af et medlem for hver folketingsgruppe repræsenteret i udvalget til nærmere at overveje formen for og indholdet af en sådan undersøgelse.

Efter en møderække i november og december 2020 nåede underudvalget til en politisk enighed om etablering af en ny undersøgelsesform betegnet granskningskommissioner og en ny parlamentarisk ramme om iværksættelse af allerede kendte former for undersøgelser, og underudvalget indstillede til Udvalget for Forretningsordenen at afgive en beretning herom. Som indstillet afgav Udvalget for Forretningsordenen den 21. december 2020 beretning nr. 3 om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring.

I beretningen noterede Udvalget for Forretningsordenen sig, at en gennemførelse af den beskrevne ordning ville forudsætte lovgivning, og opfordrede regeringen til at fremsætte lovforslag herom, således at en granskningskommission til undersøgelse af sagen vedrørende aflivning af mink vil kunne nedsættes og påbegynde sit arbejde senest i april 2021. Endvidere konstaterede udvalget, at der sideløbende hermed ville skulle gennemføres en række ændringer af Folketingets forretningsorden. Endelig noterede udvalget sig, at der blandt de partier, der var nået til politisk enighed den 10. december 2020, ligeledes var enighed om at iværksætte en undersøgelse af sagen om aflivning af mink efter principperne for en granskningskommission i overensstemmelse et kommissorium, som var optaget som bilag til beretningen.

2. På et møde den 13. januar 2021 besluttede Udvalget for Forretningsordenen at gennedsætte det tidligere nedsatte underudvalg til nærmere at drøfte mulighederne for at få undersøgt de forskellige aspekter af sagen om aflivning af mink, som ikke vil komme til at indgå i kommissoriet for den kommende granskningskommission.

Efter en kort møderække besluttede det gennedsatte underudvalg den 11. marts 2021 at tage initiativ til at iværksætte en advokatundersøgelse af den del af sagen om aflivning af mink, som vedrører bortskaffelsen af de aflivede mink ved nedgravning.

3. Som led i advokatundersøgelsen ønskes der redegjort for gældende ret af betydning for sagen i det tidsrum, hvor forløbet med nedgravningen af aflivede mink udspandt sig, herunder for gældende regler for varetagelse af miljømæssige, sundhedsmæssige og veterinær Sundhedsmæssige hensyn og for inddragelse af faglige vurderinger på disse områder i konkrete beslutninger. Såvel dansk ret som relevant EU-regulering ønskes beskrevet.

I forlængelse heraf ønskes en undersøgelse og redegørelse for det faktiske hændelsesforløb i forbindelse med nedgravningen.

Det ønskes herunder belyst, hvilke statslige, regionale og kommunale myndigheder og hvilke personer der var involveret i beslutningen om, at aflivede mink skulle bortskaffes ved nedgravning, og på hvilken måde, samt hvordan eventuelle uenigheder imellem myndighederne blev håndteret. Det ønskes belyst, hvilke konkrete miljømæssige, sundhedsmæssige og veterinær Sundhedsmæssige undersøgelser og vurderinger der blev gennemført og på hvilke trin af beslutningsprocessen, samt hvilke øvrige muligheder for bortskaffelse der blev overvejet, og hvorfor de blev fravalgt.

Endvidere ønskes belyst, hvordan effektueringen af beslutningen om nedgravning forløb, herunder særlig med hvilke midler det under arbejdet blev søgt sikret, at nedgravningen skete på en miljømæssigt, sundhedsmæssigt og veterinær Sundhedsmæssigt forsvarlig måde, og at risici blev minimeret. I samme forbindelse ønskes belyst, hvilket myndighedstilsyn der blev udført med arbejdet, og hvordan der blev fulgt op på eventuelle afgørelser, anbefalinger m.v. fra tilsynsmyndigheder. Ydermere ønskes i samme forbindelse belyst, hvordan der i øvrigt blev reageret på fremkomne oplysninger eller erfaringer under arbejdet, som kunne indikere, at nedgravningen kunne få utilsigtede miljømæssige, sundhedsmæssige eller veterinær Sundhedsmæssige konsekvenser.

Gennemgående i undersøgelsen og redegørelsen – både for så vidt angår beslutningen om nedgravning og dens effektivering – ønskes i særlig grad samspillet, inddragelse og orientering mellem forskellige myndigheder belyst.

Endelig ønskes belyst, hvorvidt der undervejs i forløbet er afgivet urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget.

Gennemgående ønskes endvidere en vurdering af, hvorvidt myndigheder eller personer har gjort sig skyldige i fejl eller forsømmelser, herunder egentligt retsstridige forhold. Dog ønskes ikke en vurdering til belysning af, om der er grundlag for at gøre ansvar gældende mod ministre

4. Advokatundersøgelsen skal bygge på en gennemgang af materiale i relevante departementer og myndigheder vedrørende de forhold og den periode, der er genstand for undersøgelsen, herunder alle sagens dokumenter, herunder journaliserede og journaliseringspligtige e-mails og sms'er.

Der kan ikke foretages afhøringer af eller indhentes udtalelser el.lign. fra implicerede embedsmænd, politipersonale eller andre. Derimod er der intet til hinder for, at der som led i tilrettelæggelsen af advokatundersøgelsen afholdes møder med de relevante myndigheder i sagsoplysende øjemed, herunder med det formål at efterspørge materiale, som ikke er journaliseret.

Hvis gennemgangen af sagen giver anledning hertil, kan redegørelsen indeholde forslag til, hvordan beslutningsprocesser, arbejds gange, samspil mellem myndigheder m.v. hensigtsmæssigt kan forbedres af hensyn til eventuelle lignende situationer i fremtiden.

Advokatundersøgelsen bør tilrettelægges sådan, at sammenfald med genstanden for den undersøgelse, som foretages af grankningskommissionen om sagen om aflivning af mink, jf. bilaget til Udvalget for Forretningsordenens beretning af 21. december 2020, så vidt muligt undgås. Ved eventuelle tvivlsspørgsmål i den forbindelse opfordres den eller de undersøgende advokater til at rette henvendelse til Grankningsudvalget.

5. Advokatundersøgelsen skal afsluttes snarest muligt og så vidt muligt senest den 1. oktober 2021.

Resultatet af undersøgelsen vil blive offentliggjort.«

#### *Valg af advokater*

På baggrund af indstilling fra Advokatrådet udpegede Grankningsudvalget den 11. maj 2021 advokat Pernille Aagaard Truelsen og advokat Karen-Margrethe Schebye til at gennemføre advokatundersøgelsen af sagen om nedgravning af aflivede mink.

Advokaterne afleverede udkommet af undersøgelsen til Grankningsudvalget den 8. oktober 2021.

Undersøgelsens hovedkonklusioner kan sammenfattes således:

#### *Konklusioner om retsstridige forhold vedrørende nedgravningens lovlighed og alternativer*

Samlet konkluderer undersøgelsen, at der var hjemmel til at gennemføre nedgravningen den 4. november 2020 af aflivede mink i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen. Baggrunden herfor var den, at der forelå udbredt epizootisk sygdom i form af covid-19-smitte blandt mink. Bortskaffelseskapaciteten var overskredet hos Daka, og forbrændingsanlæggene kunne ikke erstatte den bortskaffelseskapacitet, der manglede hos Daka.

Som følge af at smittede mink korrekt blev klassificeret som klinisk risikoaffald, kunne forbrændingsanlæggene ikke brænde de smittede mink. Klinisk risikoaffald kan kun forbrændes på forbrændingsanlæggene under overholdelse af en række emballeringskrav, der ikke kunne opfyldes af Fødevarestyrelsen. Endvidere var der kun begrænset godkendt forbrændingskapacitet for klinisk risikoaffald. Fødevarestyrelsen gav tilladelse til nedgravningen, og nedgravningen kunne foretages på et andet sted end produktionsstedet.

Den samlede konklusion er således, at der ikke den 4. november 2020 forelå lovlige og realistiske mulige alternativer til nedgravning af de aflivede mink.

*Konklusioner om retsstridige forhold vedrørende effektueringen af nedgravningen i forhold til miljø-, veterinær- og sundhedslovgivningen*

Samlet set vurderes det i undersøgelsen, at nedgravningen ikke var i strid med miljølovgivningen. Baggrunden herfor er den, at nedgravningen ikke krævede miljøgodkendelse. Nedgravningen kunne endvidere gennemføres uden forudgående miljøvurdering efter miljøvurderingsloven. Naturstyrelsens arealudpegning og Miljøstyrelsens screening og risikovurdering af nedgravningsområder var rimelig og ikke i strid med habitat- eller naturbeskyttelseslovgivningen. Miljøstyrelsen varetog interesserne i forhold til vandmiljøet og anbefalede en fordoblet beskyttelseszone på 300 m til overfladevand samt overvågning og afværgeforanstaltninger til grundvand.

*Konklusioner om retsstridige forhold vedrørende effektueringen af nedgravningen i forhold til veterinær- og sundhedslovgivningen*

Samlet set vurderes det i undersøgelsen, at nedgravningen var i overensstemmelse med veterinær- og sundhedslovgivningen. Placering af nedgravningsstedet i Karup og Holstebro i forhold til områderne med smitteudbrud sikrede, at transport til og fra nedgravningsstederne kunne styres. Nedgravningen foregik, uden at kød- og altædende dyr kunne få adgang til de aflivede mink. Fødevarestyrelsen var til stede ved nedgravning og udarbejdede og justerede løbende standard operating procedure (SOP) for nedgravningen sammen med Forsvarets Ejendomsstyrelse.

*Konklusioner om retsstridige forhold vedrørende tilsyn og oplysninger og reaktioner herpå ved nedgravningen*

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

*Konklusioner om retsstridige forhold vedrørende Fødevarestyrelsens manglende erkendelse af kapacitetsproblemer*

Fødevarestyrelsen erkendte først den 4. november 2020, at der var kapacitetsproblemer i forhold til at bortskaffe aflivede smittede mink, på trods af at der forelå oplysninger om kapacitetsproblemer tidligere. Den 22. oktober 2020 modtog Fødevarestyrelsen oplysninger om kapacitetsproblemer hos Daka. Den 29. oktober 2020 lukkede Daka for tilførsel af aflivede smittede mink og »randzonemink« i 24 timer. Den 1. november 2020 modtog Fødevarestyrelsen information om, at smittede mink ikke kunne bortskaffes ved affaldsforbrænding og forbrænding af smittede mink ikke kunne være en relevant bortskaffelsesmulighed. Fødevarestyrelsen konstaterede fortsat den 3. november 2020, at det ikke var nødvendigt at bortskaffe aflivede mink ved nedgravning.

Til trods for Fødevarestyrelsens sene erkendelse af, at det ikke var muligt at bortskaffe smittede mink ved forbræn-

ning, er det advokaternes vurdering, at den sene erkendelse ikke som sådan kan betegnes som en fejl, ligesom det ikke kan fastslås, at den manglende erkendelse kan have indflydelse på beslutningen af 3. november 2020 om aflivning af alle mink.

*Konklusioner om fejl og forsømmelser vedrørende myndighedernes vurdering af alternativer til nedgravning*

Advokaterne oplyser, at de ikke af det modtagne materiale kan se, hvad myndigheden har overvejet om nedgravning på godkendt deponi. Nedgravning på godkendt deponi kunne have været et muligt alternativ til nedgravning i Karup og Holstebro. Gennemførelsesforordningen indeholder forskellige alternative bortskaffelsesmuligheder, som kan anvendes, når der foreligger epizooti og bortskaffelseskapaciteten er overskredet på de pågældende anlæg:

- Nedgravning på produktionsanlægget eller andet sted
- Nedgravning på godkendt deponi
- Afbrænding på produktionsstedet eller andet sted

Myndighedernes eventuelle manglende undersøgelse af muligheden af at foretage nedgravning af aflivede mink på godkendt deponi kan være en fejl.

*Konklusioner om fejl og forsømmelser vedrørende Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsens tilladelse til nedgravning efter dyreholdsloven*

Fødevarestyrelsen gav tilladelse til nedgravning i form af en bekendtgørelse uden at angive, hvem tilladelsen blev givet til. Bekendtgørelsen er endvidere i strid med inkorporeringsforbuddet, der gælder for forordninger i henhold til EU-Domstolens praksis. Bekendtgørelsen indeholder ingen henvisninger til biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen, der indeholder hjemmelen til nedgravning. Bekendtgørelsen mangler angivelse af, hvem tilladelsen er meddelt til, hvilket giver retlig usikkerhed om, hvem der har ansvaret for nedgravningen.

Fødevarestyrelsens manglende angivelse af, hvem tilladelsen blev givet til, samt manglende henvisning til retsgrundlaget i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen er efter advokaternes vurdering en fejl. Miljøstyrelsens dispensation og bekendtgørelse efter miljøbeskyttelsesloven angiver heller ikke, hvem tilladelsen blev givet til. Ligeledes undlod Miljøstyrelsen at henvise til hjemmelsgrundlaget for brug af callinbeføjelsen.

*Konklusioner om fejl og forsømmelser vedrørende Forsvarsministeriets dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1*

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

*Øvrige bemærkninger vedrørende Miljøstyrelsens screening og risikovurdering og Naturstyrelsens arealudpegning*

Miljøstyrelsens indledende screening og risikovurdering skete uden overvejelse om, hvor mange ton mink der skulle begraves, og dermed uden konkret stillingtagen til mængden af udledning af stoffer fra de nedgravede mink. Advokatun-

dersøgelsen vurderer i den konkrete situation, at det ikke udgør en fejl, fordi der ikke kunne gives oplysninger på det pågældende tidspunkt om mængden af forbrændingskapacitet til de ikke smittede mink.

*Øvrige bemærkninger vedrørende nedgravning påbegyndt inden endelig screening og risikovurdering*

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

*Uenigheder mellem myndighederne – statslige og kommunale myndigheder*

Uenighed mellem de statslige myndigheder om 300 meters beskyttelseszone til Boutrup Sø bundede nok særlig i, at nedgravning var påbegyndt, inden beskyttelseszonen blev udmeldt af Miljøstyrelsen. Uenighed mellem de statslige myndigheder om udstedelse af dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, mellem Forsvarsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet bundede ifølge advokatundersøgelsen formentlig i, at Forsvarsministeriet relativt sent i forløbet blev bedt om at udstede dispensation.

Holstebro Kommune og Viborg Kommune rettede den 16. november 2020 henvendelse til de statslige myndigheder og bad om svar på det retlige grundlag for minknedgravningen. Kommunerne fik ikke noget skriftligt svar fra de statslige myndigheder. Kommunerne oplevede et stort pres fra borgere og pressen, der ønskede oplysninger og savnede hjælp fra de statslige myndigheder til besvarelse heraf. Fødevarerstyrelsen har i strid med egen beredskabsplan nedgravet mink uden forudgående aftale med kommunerne. Advokaterne har udtrykt undren over kravet om aftale med kommunerne i beredskabsplanen, idet kravet er kontraproduktivt i forhold til overholdelse af biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen.

*Konklusioner vedrørende fejl og forsømmelser hos enkeltpersoner*

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

*Konklusioner om urigtige oplysninger til Folketinget*

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

Advokaterne fremkom på grundlag af undersøgelsen med følgende anbefalinger:

Det anbefales at sikre klare ansvarsfordelinger og -roller ved samarbejde i NOST-regi og generelt i tværministerielle samarbejder, både af hensyn til det politiske niveau og medarbejderne i centraladministrationen. Hermed bliver det klart, hvor det politiske niveau skal henvende sig for at få den bistand, der er krav på, og medarbejderne er klar over, hvad der kan kræves.

Det anbefales at iværksætte en række af de initiativer, der blev igangsat af Esben Lunde Larsen med lovkompasset, der skulle forenkle miljølovgivningen og sikre en bedre sammenhæng i dansk ret i forhold til EU-lovgivningen på miljøområdet. Implementering af miljødirektiver sker ofte i dansk ret ved indarbejdelse i eksisterende loves systematik. Herved bliver det vanskeligt at få et overblik, og den indbyrdes sammenhæng mellem direktiver og forordninger, der er fastlagt i EU-lovgivningen, går tabt. I tillæg medfører tilsidesættelse af inkorporeringsforbuddet for forordninger, at der opstår usikkerhed om det retlige grundlag.

Det anbefales at overveje, om Danmark har tilstrækkelig bortskaftelseskapacitet til animalske biprodukter. I sammenhæng hermed kan det overvejes at sikre en liste over anlæg godkendt til at håndtere klinisk risikoaffald samt eventuel kapacitet på godkendte deponier til nedgravning af animalske biprodukter i tilfælde af epizooti. Endelig anbefales det at opdatere den Veterinære Beredskabsplan med en beskrivelse af det retsgrundlag, der indgår i beretningen, ligesom kravet om forudgående aftale med kommunerne bør udgå.

Endvidere er advokaterne fremkommet med følgende sammenfattende bemærkninger af mere generel karakter til advokatundersøgelsens gennemførelse, herunder indhentelse af materiale og visse retssikkerhedsmæssige overvejelser:

»Vi har indhentet skriftlige materialer i overensstemmelse med opdraget, således som præsenteret på mødet i Granskningsudvalget den 21. maj 2020. Ud over materiale fra myndigheder har vi indhentet materiale fra en række involverede aktører, der var involveret i forbindelse med minknedgravningen, bl.a. Daka og forbrændingsanlæg. Materialet har været omfangsrigt og præget af meget forskelligartet journaliseringskultur. Endvidere har overlevering af materiale været meget uensartet.

Generelt er vores ønske om materiale blevet imødekommet fra alle parter side, også dem, der ikke var forpligtet til at udlevere materiale. Justitsministeriet skulle lige finde sin rolle i forhold til advokatundersøgelsen, men har i øvrigt været såvel hjælpsomme som samarbejdsvillige.

I forhold til GDPR har vi overvejet, hvilken status advokatundersøgelsen har, og med hvilken hjemmel personop-

lysninger efter GDPR-reglerne kan offentliggøres. Vi har drøftet spørgsmålet med Justitsministeriet. Vi er endt med den vurdering, at vi er databehandlere, men undtaget fra orienteringspligten, og vi har ikke selvstændigt taget stilling til offentliggørelse. GDPR-overvejelserne er årsagen til, at vi ikke udleverer de bilag, som vi støtter vores konklusioner på, men alene citerer fra de relevante og udleverer en oversigt som appendix.

Som følge af at mange af de relevante lovbestemmelser i forbindelse med advokatundersøgelsen er strafsanktioneret, har vi overvejet forbuddet mod selvinkriminering. Som følge af at vi ikke har foretaget afhøringer og alene har bedt om journaliseringspligtigt materiale og kommissoriet ikke dækkede en strafferetlig vurdering, har vi ikke foretaget os yderligere i den anledning.

Foranlediget af et spørgsmål fra et affaldsselskab har vi tillige overvejet, om det materiale, vi har modtaget i forbindelse med advokatundersøgelsen fra offentlige myndigheder, har mistet sin interne karakter. På baggrund af en retsteoretisk analyse, og henset til at vores funktion er at sidestille med at være advokater for en offentlig myndighed, har vi lagt til grund, at udleveringen ikke medfører, at materialet mister sin interne karakter.«

Advokaternes samlede beretning fra undersøgelsen er omdelt på GRA alm. del – bilag 8.

#### *Granskningsudvalgets behandling af sagen*

Granskningsudvalget holdt et indledende møde med advokaterne den 21. maj 2021, hvor der var en generel drøftelse af advokatundersøgelsen og rammerne for dens gennemførelse.

Udvalget har behandlet resultatet af advokatundersøgelsen i 3 møder.

Der har i den forbindelse været afholdt 2 møder med advokaterne. Den 8. oktober 2021 fik udvalget en gennemgang af resultatet af advokatundersøgelsen og havde lejlighed til at stille foreløbige spørgsmål til advokaterne. På et efterfølgende møde med advokaterne den 15. oktober 2021 havde udvalget lejlighed til at stille yderligere spørgsmål til undersøgelsen.

#### *Henvendelser til Granskningsudvalget*

Udvalget har modtaget en henvendelse fra Djøf om visse retssikkerhedsmæssige spørgsmål i forbindelse med advokatundersøgelser. Udvalget har aftalt et møde med Djøf for at drøfte de spørgsmål af mere generel karakter, som Djøf rejser i henvendelsen. Henvendelsen er omdelt på GRA alm. del – bilag 7.

Granskningsudvalget sendte den 9. november 2021 i overensstemmelse med forretningsordenens § 68, stk. 1, sin indstilling til Udvalget for Forretningsordenen om, hvilke konklusioner eller tiltag udkommet bør føre til jf. UFO alm. del – bilag 15.

Heraf fremgår det, at Granskningsudvalget i forhold til advokatundersøgelsen om nedgravning af aflivede mink for nærværende ikke finder grundlag for, at der iværksættes yderligere undersøgelser. Granskningsudvalget finder, at spørgsmålet, om der er behov for yderligere parlamentariske eller politiske tiltag på baggrund af advokatundersøgelsen, bør vurderes i regi af de relevante fagudvalg. Gransknings-

udvalget indstiller på den baggrund, at Udvalget for Forretningsordenen afgiver beretning over advokatundersøgelsen om nedgravning af aflivede mink, jf. det fremsendte udkast.

#### *Udvalget for Forretningsordenens behandling af sagen*

Udvalget for Forretningsordenen har behandlet sagen i 1 møde.

#### **Politiske bemærkninger**

Udvalget tager til efterretning, at advokaterne i advokatundersøgelsen overordnet har konkluderet, at der var hjemmel til at gennemføre nedgravningen af aflivede mink i biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen den 4. november 2020, at der ikke den 4. november 2020 forelå lovlige og realistiske mulige alternativer til nedgravning af aflivede mink, at nedgravningen ikke var i strid med miljølovgivningen eller veterinær- og sundhedslovgivningen, og at der blev foretaget tilsyn i overensstemmelse med lovgivningen og der blev reageret på de modtagne oplysninger.

Udvalget tager til efterretning, at advokaterne i advokatundersøgelsen har fundet, at Fødevarestyrelsens sene erkendelse af, at det ikke var muligt at bortskaffe smittede mink ved forbrænding, ikke som sådan kan betegnes som en fejl, ligesom det ikke kan fastslås, at den manglende erkendelse kan have indflydelse på beslutningen af 3. november 2020 om aflivning af alle mink.

Udvalget tager til efterretning, at Miljøstyrelsens indledende screening og risikovurdering skete uden overvejelser om, hvor mange ton mink, der skulle begraves, og dermed uden konkret stillingtagen til mængden af udledning af stoffer fra de nedgravede mink, men at advokaterne i advokatundersøgelsen ikke vurderer det som en fejl, da der ikke kunne gives oplysninger på det pågældende tidspunkt om mængden af forbrændingskapacitet til de ikke smittede mink.

Udvalget tager til efterretning, at selv om advokaterne har fundet fejl, kan deres undersøgelse beklageligvis ikke konstatere præcis, hvem der har begået fejlene. Det fremgår af advokatundersøgelsen, at det ikke kan afvises, når der ses på, hvor komplekst et retsområde der er tale om, at fejlene er opstået på tværs af sagsbehandlingen. Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at sagsbehandlingen har skullet ske i et forceret tempo og under et betydeligt pres, ligesom myndighedernes handlinger i vidt omfang har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. På den baggrund har advokaterne i advokatundersøgelsen konkluderet, at det ikke vil være muligt på det foreliggende grundlag at henføre de begåede fejl til enkelte personer, eller at den enkelte persons eventuelle fejl ville have karakter af en tjenesteforseelse.

Udvalget tager til efterretning, at advokaterne konkluderer, at der ikke er afgivet urigtige svar eller forkerte oplysninger til Folketinget og Folketingets udvalg, men at der kunne have været svaret mere præcist. Det konkluderes endvidere, at der kunne have været stillet andre spørgsmål fra Folketingets side, og at de upræcise svar ikke indebærer forkerte oplysninger til Folketinget, når der henses til formuleringen af de spørgsmål, der blev stillet.

Udvalget tager endvidere advokatundersøgelsens anbefalinger, herunder om klare ansvarsfordelinger og -roller ved

samarbejder i NOST-regi og generelt i tværministerielle samarbejder, til efterretning.

I forhold til spørgsmålet om selve nedgravningen konstaterer udvalget, at advokaterne har oplyst, at de ikke af det modtagne materiale har kunnet identificere, hvad myndighederne har overvejet om eventuelle alternativer til nedgravning i Karup og Holstebro. Dette er tilfældet, selv om gennemførelsesforordningen anviser forskellige alternative bortskaffelsesmuligheder og det fremgår af advokatundersøgelsen, at nedgravning på godkendt deponi kunne have været et muligt alternativ til nedgravningen i Karup og Holstebro.

Udvalget finder det beklageligt, at myndighederne har forvaltet på en sådan måde, at advokaterne ikke af det fremsendte materiale har kunnet se, hvad myndighederne eventuelt måtte have overvejet om nedgravning på godkendt deponi, herunder hvorfor den løsning blev fravalgt.

Udvalget finder anledning til at kritisere, at Fødevarestyrelsen valgte at give tilladelse til nedgravning på en måde, hvorved det ikke blev sikret, at det stod klart, hvem tilladelsen var meddelt til, og hvem der dermed havde ansvaret for nedgravningen. Dette skete konkret ved, at tilladelsen blev meddelt i form af en bekendtgørelse i stedet for konkrete tilladelser. Bekendtgørelsen var endvidere, ifølge undersøgelsen, i strid med det EU-retlige inkorporeringsforbud for forordninger og indeholdt ingen henvisninger til biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen, der indeholder hjemmelen til nedgravning.

Udvalget kritiserer i forlængelse heraf, at nedgravningen blev iværksat, inden Miljøstyrelsens samlede screening og risikovurdering forelå, hvilket blandt andet betød, at der blev nedgravet mink tættere end 300 m fra Boutrup Sø, men ikke tættere på end 150 m, som er den beskyttelseslinje, der gælder i medfør af naturbeskyttelsesloven, og at Miljøstyrelsen den 4. december 2020 indhentede en skrivebordsvurdering af forureningsrisikoen fra nedgravningsområderne i forhold til grundvandet. Rapporten konkluderede, at minknedgravningen udgjorde en væsentlig forureningsrisiko for grundvandet.

Udvalget finder det derfor kritisabelt og utilfredsstillende, at Miljøstyrelsen først sendte rapporten til Holstebro Kommune og Viborg Kommune den 10. december 2020, da kommunerne er tilsynsmyndighed på vandområdet og burde have fået rapporten tidligere.

I forhold til samspillet mellem myndighederne konstaterer udvalget, at Holstebro Kommune og Viborg Kommune rettede henvendelse til de statslige myndigheder og bad om

svar på det retlige grundlag for minknedgravningen den 16. november 2020. Udvalget kan konstatere, at de ikke fik noget skriftligt svar fra de statslige myndigheder. Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at kommunerne samtidig oplevede et stort pres fra borgere og pressen for oplysninger og savnede hjælp fra de statslige myndigheder til besvarelse heraf. Fødevarestyrelsen havde endvidere i strid med egen beredskabsplan nedgravet mink uden forudgående aftale med kommunerne.

Udvalget konstaterer endvidere, at der var uenighed mellem de statslige myndigheder om 300 meters beskyttelseszone til Boutrup Sø, hvilket efter advokaternes vurdering nok bunder i, at nedgravning var påbegyndt, inden beskyttelseszonen blev udmeldt af Miljøstyrelsen. Der var endvidere uenighed mellem de statslige myndigheder om udstedelse af dispensation efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, mellem Forsvarsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet, hvilket efter advokaternes vurdering bunder i, at Forsvarsministeriet relativt sent i forløbet blev bedt om at udstede dispensation.

Udvalget understreger derfor vigtigheden af at sikre den relevante inddragelse og orientering mellem de relevante myndigheder både af hensyn til samspillet mellem myndighederne og borgernes retssikkerhed.

Udvalget finder det problematisk, at lovgivningen på området tilsyneladende er af en så kompleks karakter, at det er vanskeligt for myndighederne at sikre en forvaltning af området, uden at det mere får tilfældighedens karakter, om reglerne anvendes korrekt eller ej, hvilket ifølge udvalget bør give anledning til, at både regering, lovgiver og embedsværket reflekterer over, hvordan kompleksiteten af lovgivningen mindskes.

Udvalget tilslutter sig på den baggrund Granskningsudvalgets indstilling om, at der i forhold til advokatundersøgelsen om nedgravning af aflivede mink for nærværende ikke er grundlag for, at der iværksættes yderligere undersøgelser. Udvalget finder ligeledes, at spørgsmålet, om der er behov for yderligere parlamentariske eller politiske tiltag på baggrund af advokatundersøgelsen, bør vurderes i regi af de relevante fagudvalg.

P.u.v.

Henrik Dam Kristensen  
formand