



Miljøministeriet

# Hjemmel til nedgravning af mink

16. december 2020

Paolo Perotti  
Retschef

# Baggrund

**Af miljøministerens besvarelser af samrådsspørgsmål T og C henholdsvis den 27. november og 3. december fremgår, at det er Miljøstyrelsens vurdering, at der er lovhjemmel efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5, til udstedelse af bekendtgørelse om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven.**

**Det fremgår også, at der har været kritik af det juridiske grundlag, og ministeren har derfor bedt ministeriet om at vurderer hjemmelsspørgsmålet.**

**Denne vurdering foreligger nu.**

**Det konkluderes, at nedgravning har hjemmel i biproduktforordningen (med gennemførelsesforordning), og at miljøbeskyttelseslovens § 19 kunne finde anvendelse. Problemstillingen har været drøftet med Justitsministeriet.**

# Retsgrundlag (1)

Fødevarestyrelsen udstedte den 5. november 2020 bekendtgørelse nr. 1567 om tilladelse til nedgravning af pelsdyr, der giver tilladelse til at nedgrave pelsdyr på arealer udpeget af Naturstyrelsen og efter Fødevarestyrelsens anvisninger.

Miljøministeren udstedte den 6. november 2020 med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 5, og § 67 bekendtgørelse nr. 1569 af 6. november 2020 om nedgravning af pelsdyr efter miljøbeskyttelsesloven, der giver myndigheder adgang til uden forudgående tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 og 2, at nedgrave pelsdyr.

Det fremgår af bekendtgørelsen, at nedgravning kan ske på arealer udpeget af Naturstyrelsen og skal ske under iagttagelse af de miljømæssige retningslinjer om nedgravning i den veterinære beredskabsplan af 2019 om udbrud af alvorlige husdyrsygdomme, og således at bunden af graven ligger over grundvandsspejlet.

Døde dyr skal som animalske biprodukter bortskaffes efter regler i:

- Biproduktforordningen (Forordning nr. 1069/2009 af 21. oktober 2009)
- Gennemførelsesforordningen (Forordning nr. 142/2011 af 25. februar 2011)

Forordningens udgangspunkt:

Animalske biprodukter skal bortskaffes ved forbrænding eller på et godkendt deponeringsanlæg.

Dog undtagelse hvis:

Udbrud af bl.a. en epizooti, som vil føre til en overskridelse af bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg.

Så kan man give tilladelse til at:

De døde dyr bortskaffes ved forbrænding eller nedgravning på stedet, jf. biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e.

Det fremgår ikke nærmere af artikel 19, stk. 1, litra e, hvad der skal forstås ved *på stedet*. Dette må derfor forstås i overensstemmelse med gennemførelsesforordningens regler, hvorefter på stedet kan være et andet sted end produktionsarealet eller et godkendt deponeringsanlæg.

## Retsgrundlag (2)

Reglerne om bortskaffelse af animalske produkter ved forbrænding eller nedgravning på stedet følger af gennemførelsesforordning 142/2011, artikel 15, jf. Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1 - 3.

Det følger af reglerne i Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, at bortskaffelse kan ske ved:

a) afbrænding eller nedgravning på det sted, hvor de animalske biprodukter har oprindelse,

b) på et godkendt deponeringsanlæg, eller

c) nedgravning på et sted, der minimerer risikoen for dyrs og menneskers sundhed og for miljøet, forudsat at stedet ligger inden for en afstand, der gør, at den kompetente myndighed er i stand til at styre forebyggelsen af risikoen for dyrs og menneskers sundhed og for miljøet.”

Hvis der vælges nedgravning fastsætter forordningen i Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 3, at det skal sikres, at produkterne nedgraves:

a) på en måde, så kødædende eller altædende dyr ikke kan få adgang til dem,

b) på et godkendt deponeringsanlæg eller på et andet sted, uden at menneskers sundhed derved bringes i fare, og under anvendelse af processer eller metoder, der ikke skader miljøet, især i form af risici for vand, luft, jord, planter og dyr eller i form af støj- eller luftgener.”

Undtagelsesreglen i artikel 19, stk. 1, litra e, håndterer således akutte situationer, hvor der ikke er kapacitet til at bortskaffe på godkendte bortskaffelsesanstalter (forbrænding og deponering) ved et udbrud af en alvorlig husdyrsygdom ved at give mulighed for at nedgrave animalske biprodukter på et andet sted end et godkendt bortskaffelsesanlæg i overensstemmelse med reglerne og kravene i gennemførelsesforordningens artikel 15, jf. Bilag VI, kapitel III, afsnit 1.

# Retsgrundlag (3)

## Anden EU-regulering til hinder?

### *Affaldsdirektivet*

Fastlægger i artikel 2, stk. 2, litra c, at direktivet ikke finder anvendelse på håndtering og bortskaffelse af døde dyr, der er aflivet på anden måde end ved slagtning, herunder dyr der er aflivet med henblik på *at udrydde epizootiske sygdomme*, og som bortskaffes efter forordning 1774/2000 (nu afløst af biproduktforordningen 1069/2009).

Bortskaffelse af animalske biprodukter skal således følge biproduktforordningens regler om håndtering og bortskaffelse af disse produkter, medmindre biproduktforordningen bestemmer andet.

Biproduktforordningen indeholder regler om anvendelse af affaldsreglerne bl.a. i forbindelse med forbrænding af animalske biprodukter og indeholder i artikel 3, nr. 27, en definition på affald, som henviser til affaldsdirektivets definition på affald i artikel 3, nr. 1. Forordningen indeholder ikke regler om anvendelse af affaldsreglerne ved nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg.

### *Deponeringsdirektivet*

Indeholder ingen regler om forholdet til biproduktforordningens regler om bortskaffelse af animalske biprodukter, herunder i akutte situationer ved f.eks. udbrud af alvorlige husdyrsygdomme.

Biproduktforordningen stiller krav om bortskaffelse af animalske biprodukter på et godkendt deponeringsanlæg eller i særlige situationer ved nedgravning på et andet sted end på et godkendt deponeringsanlæg.

Deponeringsdirektivets regler om godkendelsespligt i artikel 7-9 vedrører anlæg omfattet af definitionen på et deponeringsanlæg, bortset fra en række anlæg, som er omhandlet i direktivets artikel 3, og som ikke er relevante i den foreliggende situation.

## Retsgrundlag (4)

Det betyder, at tilladelse til nedgravning på stedet i akutte situationer efter biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, og gennemførelsesforordningens artikel 15, jf. Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, må skulle forstås som et godkendelsespligtigt deponeringsanlæg, eller et sted, som på tidspunktet for nedgravningen ikke er godkendt efter deponeringsdirektivets regler, selv om dette "andet sted" måtte være omfattet af deponeringsdirektivets godkendelsespligt.

Denne forståelse af forholdet til deponeringsdirektivet understøttes af bestemmelserne i biproduktforordningens Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, som efter deres ordlyd heller ikke stiller krav om, at nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg skal være godkendt efter biproduktforordningens eller deponeringsdirektivets regler, anden EU-regulering eller nationale regler.

Det må derfor antages, at deponeringsdirektivets regler om godkendelsespligt ikke skal finde anvendelse på nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg efter biproduktforordningens og gennemførelsesforordningens regler i de særlige situationer, som er omfattet af biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, selvom dette andet sted måtte være omfattet af deponeringsdirektivets definition på et godkendelsespligtigt deponeringsanlæg.

### *IE-direktivet*

IE-direktivet indeholder en godkendelsesordning for særligt forurenende virksomheder, anlæg og indretninger opført på direktivets bilag I, herunder af større deponeringsanlæg omfattet af deponeringsdirektivets definition på et deponeringsanlæg (pkt. 5.4). Omfattet af direktivets bilag 1 er endvidere en række andre affaldshåndteringsaktiviteter, der vedrører bortskaffelse af affald over større mængder (pkt. 5.1., 5.3 og 6.5). For så vidt angår sidstnævnte godkendelsespligtige aktiviteter foreligger der ikke fortolkningsbidrag til forståelse af disse i forhold til deponering, fordi nedgravning i jorden efter den almindelige forståelse af aktiviteten vil være omfattet af deponeringsdirektivets definition på et deponeringsanlæg. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening).

## Retsgrundlag (5)

IE-direktivet indeholder ingen regler om forholdet til biproduktforordningens bortskaffelsesregler, herunder i akutte situationer som omfattet af biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e, ligesom biproduktforordningen heller ikke selv indeholder regler om forholdet til IE-direktivets godkendelsesregler.

I forhold til IE-direktivets regler om godkendelsespligt for deponeringsanlæg over en vis størrelse, jf. ovenfor, må biproduktforordningens undtagelsesregel i artikel 19, stk. 1, litra e, tilsvarende forstås således, at der kan gives tilladelse efter artikel 19, stk. 1, litra e, til nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg efter IE-direktivet, selvom dette andet sted måtte være omfattet af IE-direktivets godkendelsespligt.

Denne forståelse understøttes, som også angivet oven for vedr. deponeringsdirektivet, af bestemmelserne i biproduktforordningens bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, som efter deres ordlyd ikke stiller krav om, at nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg i disse særlige situationer skal være godkendt efter deponeringsdirektivet, IE-direktivet eller anden EU-regulering eller nationale regler.

### Konklusion i forhold til andre EU-regler

Biproduktforordningens regler for bortskaffelse af animalske biprodukter ved nedgravning på stedet i artikel 19, stk. 1, litra e, samt gennemførelsesforordningens regler i artikel 15, jf. bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, tilstræber at udgøre et fuldt ud dækkende regelsæt for bortskaffelse af animalske biprodukter i de helt særlige situationer, hvor et omfattende udbrud af en epizooti ville føre til en overskridelse af bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg og derfor må anses for lex specialis i disse tilfælde.

# Retsgrundlag (6)

## Forhold til national regulering?

En forordning er almen gyldig, bindende i alle enkeltheder og umiddelbart gældende i hver medlemsstat, jf. TEUF artikel 288, stk. 2. I overensstemmelse hermed fastsætter gennemførelsesforordningen i artikel 37, at forordningen er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen vurderes at have status som lex specialis i forhold til såvel anden EU-regulering som nationale regler. Herved bemærkes bl.a., at biproduktforordningen og gennemførelsesforordningen regulerer den særlige situation, hvor sygdomsbekæmpelse kræver hurtig bortskaffelse af dyr, der er blevet aflivet, for at bekæmpe udbrud af en alvorlig overførbare husdyrsygdom (epizooti). Et udbrud af en epizooti ville således føre til en overskridelse af bortskaffelseskapaciteten i de pågældende anlæg, hvorfor hverken miljøbeskyttelseslovens § 11 om høringspligt eller miljøbeskyttelsesloven § 33 om godkendelsespligt ses at finde anvendelse i denne særlige situation.

Nedgravning på et andet sted end på et deponeringsanlæg godkendt efter deponeringsdirektivets regler skal som oven for nævnt foretages efter de krav til nedgravning af animalske biprodukter, der følger af gennemførelsesforordningens artikel 15, jf. Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b.

Efter disse regler kan der nedgraves på et sted, der minimerer risikoen for dyrs og menneskers sundhed og for miljøet, forudsat at stedet ligger i en afstand, der gør, at den kompetente myndighed er i stand til at styre forebyggelsen af risikoen for dyrs og menneskers sundhed og for miljøet, jf. pkt. 1, litra c.

Biproduktforordningen forudsætter dog i artikel 19, stk. 1, litra e, at den kompetente myndighed efter forordningen træffer beslutning om at tillade bortskaffelse af animalske produkter på stedet.

Gennemførelsesforordningen overlader endvidere et valg for medlemsstaterne i Bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1 og 3, idet der kan vælges at foretage nedgravning på et godkendt deponeringsanlæg eller et andet sted end på et godkendt deponeringsanlæg. Såfremt der vælges det andet sted, skal det sikres at kravene i pkt. 1, litra c, og pkt. 3, litra b, opfyldes (miljømæssige).



## Retsgrundlag (7)

Gennemførelsesforordningen vurderes således at forudsætte fastsættelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Fødevarestyrelsen udstedte bekendtgørelse nr. 1567 af 5. november 2020 om tilladelse til nedgravning af pelsdyr på arealer udpeget af Naturstyrelsen og efter Fødevarestyrelsens anvisninger. De arealer, som henvises til i bekendtgørelsen er screenet af Miljøstyrelsen og udpeget af Naturstyrelsen. I det konkrete tilfælde er der udpeget statslige arealer.

Miljøstyrelsen oplyser, at screeningen er tilrettelagt på en sådan måde, at der kun er udpeget arealer, hvor gennemførelsesforordningens krav i bilag VI, kapitel III, afsnit 1, pkt. 1, litra c, og i pkt. 3, litra b, vurderes at være opfyldt, og således at øvrige krav efter den nationale natur- og miljølovgivning ikke vil blive berørt.

Dog således at der er udstedt bekendtgørelse nr. 1569 af 6. november 2020, der fraviger tilladelseskravet i miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 og 2, for nedgravning i jorden af stoffer, materialer der kan forurene grundvandet, jorden og undergrunden, da det ellers ikke er muligt efter miljøbeskyttelseslovens regler at udpege arealer, hvor et sådan tilladelseskrav ikke skal opfyldes ved nedgravning af døde mink.

Efter bekendtgørelse nr. 1569 af 6. november 2020 kan myndigheder nedgrave pelsdyr på arealer udpeget af Naturstyrelsen efter de miljømæssige retningslinjer i Fødevarestyrelsens veterinære beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme fra januar 2019, og således at bunden af graven skal ligge over grundvandsspejlet.

Fødevarestyrelsens retningslinjer for udformning af gravene, herunder de miljømæssige, følger af Fødevarestyrelsens veterinære beredskabsplan ved udbrud af alvorlige husdyrsygdomme fra januar 2019. Det forhold at beredskabsplanen henviser til artikel 19, stk. 1, litra c, og ikke artikel 19, stk. 1, litra e, vurderes ikke at have betydning, da kravene til nedgravning på stedet i gennemførelsesforordningens bilag V, kapitel III, afsnit 1, er de samme.

### Samlet vurdering

Samlet set vurderer Miljøministeriet på det foreliggende grundlag, at ovennævnte danske gennemførelsesforanstaltninger opfylder biproduktforordningens og gennemførelsesforordningens krav ved nedgravning på et andet sted end et godkendt deponeringsanlæg i de særlige situationer, som er omfattet af biproduktforordningens artikel 19, stk. 1, litra e.

# Spørgsmål?

