

# Afståelse efter grundlovens § 73 og aflivning af danske mink – med særlig fokus på causa-kriteriet

## Alienation under the Danish constitution's article 73 and culling of Danish minks – with special focus on the cause criterion

af METTE WORM-LEONHARD

*I efteråret 2020 besluttede regeringen, at samtlige danske mink skulle aflives. Herefter vedtog Folketinget en lov, der skulle give hjemmel til dette indgreb, og der blev lavet en politisk aftale om erstatning til alle minkejerne. Det er dog ikke i forbindelse hermed afklaret hvorvidt, aflivningen er udtryk for ekspropriation. Denne afhandling afdækker derfor hvorvidt, aflivningen er udtryk for afståelse og ekspropriation efter grundlovens § 73. Om indgrebet er udtryk for afståelse eller erstatningsfri regulering er af betydning, fordi der knytter sig en række betingelser til gennemførelsen af et ekspropriativt indgreb. De samme betingelser gør sig ikke gældende ved erstatningsfri regulering. For borgerne er sondringen særligt af betydning, fordi et ekspropriativt indgreb, i modsætning til erstatningsfri regulering, udløser fuldstændig erstatning.*

*For at beskrive rammerne for et ekspropriativt indgreb redegøres der først kort og generelt for beskyttelsen indeholdt i grundlovens §73. Afhandlingen indeholder herefter en redegørelse for afståelsesbegrebet og de fire mest fremtrædende kriterier, der er udviklet for at gøre afståelsesbegrebet anvendeligt i praksis. De fire kriterier er overførelseskriteriet, kriteriet generelt/konkret, intensitetskriteriet og causa-kriteriet. Causa-kriteriet påkalder sig i denne afhandling større opmærksomhed end de andre kriterier. Dette fordi indgrebet omhandler aflivning af smittede dyrebesætninger, og begrundelsen for aflivning er hensynet til at imødegå en fare, hvorfor indgrebets causa er af særlig betydning.*

*Efter redegørelsen foretages en analyse af, hvorvidt aflivningen af alle danske mink er udtryk for afståelse. Dette sker ved, at indgrebet vurderes i forhold til de fire kriterier, og herefter foretages der på baggrund heraf en samlet vurdering af indgrebets karakter. Fordi causa-kriteriet er af særlig betydning ved indgreb hvor dyrebesætninger aflives, opdeles minkene i tre kategorier ved vurderingen. Dette fordi vurderingen af causa-kriteriet er forskellig alt efter om, minkene var smittet med COVID-19, om de befandt sig inden for den såkaldte risikozone, eller om de befandt sig uden for risikozonen.*

*Det konkluderes slutteligt, at for minkene smittet med COVID-19 og for minkene inden for risikozonen har indgrebet ikke karakter af afståelse. Dette fordi causa-kriteriet får en betydelig vægt ved afståelsesvurderingen, når indgrebet er begrundet i hensynet til at imødegå en fare. For minkene uden for risikozonen derimod er indgrebet udtryk for afståelse og ekspropriation, fordi causa-kriteriet ikke for denne kategori af mink kan tillægges samme afgørende betydning, idet indgrebet ikke var proportionelt i forhold til hensynet til at imødegå en fare for folkesundheden.*

## Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	2
1.1. Problemformulering .....	4
1.2. Strukturering af opgaven .....	4
1.3. Afgrænsning .....	5
1.4. Metode.....	5
2. Generelt om ekspropriation og grundlovens § 73 .....	6
3. Generelt om afståelse med særligt fokus på causa-kriteriet .....	6
3.1. Overførelseskriteriet.....	7
3.2. Kriteriet generelt/ konkret .....	8
3.3. Intensitetskriteriet.....	9
3.4. Causa- kriteriet .....	10
3.5. Proportionalitet .....	15
3.6. Om den samlede afståelsesvurdering .....	15
4. Om afståelse og aflivning af danske mink .....	17
4.1. Overførelseskriteriet.....	17
4.2. Kriteriet generelt/konkret .....	18
4.3. Intensitetskriteriet.....	18
4.4. Causa-kriteriet .....	19
4.4.1. Mink smittet med COVID-19 .....	20
4.4.2 Mink inden for risikozonen.....	22
4.4.3 Mink uden for risikozonen.....	23
4.5. Den samlede afståelsesvurdering.....	27
Konklusion.....	29
Litteraturfortegnelse.....	31

## Abstract

In the autumn of 2020, the Danish government decided that all Danish mink were to be culled. Following, a law legalizing the culling was passed in Parliament and a political agreement was made between five of parties in Parliament to grant the owners of the culled mink a financial compensation for their losses. The legalization of the culling and the agreement to grant the owners of the culled mink a financial compensation, however, does not clarify whether the culling ought to be considered an act of expropriation as defined in Article 73 of the Danish constitution. Whether the culling is considered an act of expropriation is important because a set of criteria applies when the government wants to enforce an act of expropriation. These criteria do not apply when the culling is *not* considered an act of expropriation. Whether the culling is considered an act of expropriation is of particular importance for the owners of the culled mink, for only when the act is considered expropriatory does it trigger a full financial compensation to the mink farmers.

First, this paper will give a brief and general review of Article 73 of the Danish constitution to describe the concept of expropriation. Second, there will be a review of the concept of alienation and the four most important criteria of alienation. These criteria are created to make the

concept of alienation practicable. The four criteria are: the transfer criterion, the criterion of general versus concrete, the intensity criterion, and the cause criterion. This paper will emphasize the cause criterion as it is particularly important, i.e., the act of state intervention pertains to the culling of infected animals, wherefore the culling is done for the sake of protecting the general population from the risk of disease.

After the review, the paper will analyze whether the culling of all Danish mink is to be considered alienation by comparing the act of state intervention to the four criteria. Because the cause criterion is particularly important when the act of state intervention pertains to the culling of animals, the assessment will divide the mink into three categories. This is because there is a difference in how the cause criterion is assessed depending on whether the mink were infected with COVID-19, placed inside the so-called zone of risk, or placed outside the zone of risk.

The paper concludes that the state intervention *vis-à-vis* the mink infected with COVID-19 and the mink inside the zone of risk is *not* considered alienation, and consequently, not an act of expropriation. This conclusion is reached primarily due to the weight of the cause criterion, i.e., when the act of state intervention is performed for the sake of protecting the general population from the risk of disease. Regarding the mink outside the zone of risk, the act of state intervention *is* considered an alienation and expropriation because the cause criterion does not carry the same weight for this category of mink. This because, the act of state intervention was not proportional with the reason for the intervention, i.e., protecting the general population from the risk of disease.

## 1. Indledning

Det blev ved lov nr. 2185 af 28/12/2020 besluttet, at alle mink skulle aflives, ligesom der blev et midlertidigt forbud mod hold af mink.<sup>1</sup> Denne lov blev vedtaget for at give hjemmel til det indgreb, hvor samtlige mink i Danmark blev aflivet.<sup>2,3</sup> Beslutningen om at aflive alle danske mink blev truffet, fordi der i 2020 var COVID-19-epidemi i Danmark<sup>4</sup>, og regeringen var på grund af en risikovurdering fra Statens Serum Institut<sup>5</sup> nervøse for, hvilke konsekvenser et fortsat hold af mink i Danmark ville have for folkesundheden. Dette blandt andet fordi der blev fundet en mutation af COVID-19 i nogle nordjyske minkbesætninger, og dette kunne udgøre et problem i forhold til en senere vaccine mod netop COVID-19.<sup>6</sup>

Det blev, efter indgrebet var igangsat, aftalt mellem regeringen og en række af Folketingets partier, at samtlige minkavlere skulle have en erstatning som følge af, at de havde fået aflivet alle deres mink. Af aftalen fremgår, at erstatningen gives, fordi indgrebet vil få meget betydelige konsekvenser for minkavlerne. Det fremgår herudover, at erstatningen gives, uanset om

---

<sup>1</sup> Lov nr. 2185 af 29/12/2020 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink.

<sup>2</sup> Svar på spørgsmål nr. 34 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>3</sup> Fødevarestyrelsen, Alle mink skal aflives som følge af COVID-19, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Alle-mink-skal-aflives-som-f%C3%B8lge-af-COVID-19.aspx>, lokaliseret 18. maj 2022.

<sup>4</sup> Statens Serum Institut, Da Covid-19 ramte verden og Danmark – se tidslinjen her, <https://www.ssi.dk/aktuelt/nyheder/2022/da-covid-19-ramte-verden-og-danmark-se-tidslinjen-her>, lokaliseret 18. maj 2022.

<sup>5</sup> Statens Serum Institut, Risikovurdering af human sundhed ved fortsat minkavl, 3. november 2020, <https://co-vid19.ssi.dk/analyser-og-prognoser/risikovurderinger>, lokaliseret 5. maj 2022.

<sup>6</sup> Svar på spørgsmål nr. 34 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

der juridisk foreligger ekspropriation efter grundlovens<sup>7</sup> § 73 eller ej.<sup>8</sup> Regeringen og Folketinget har således ikke med beslutningen om erstatning taget stilling til, om indgrebet har karakter af ekspropriation. Det er dog, blandt andet i medierne, blevet påstået, at dette indgreb er udtryk for ekspropriation efter grundlovens § 73.<sup>9,10</sup> Denne afhandling vil derfor undersøge, hvorvidt indgrebet reelt er udtryk for afståelse i forhold til de enkelte minkavlere, idet ekspropriation blandt andet forudsætter, at der er sket afståelse af et ejendoms gode.

Det synspunkt Højesteret fremfører i horteavlensagen<sup>11,12</sup>, nemlig at nedslagning af syge husdyr ikke er udtryk for ekspropriation, fordi det imødegår en fare for smittespredning, ses at være et synspunkt, der traditionelt har været fulgt i den juridiske litteratur.<sup>13</sup> Det er også i de specielle bemærkninger til §27 i epidemiloven af 17. marts 2020<sup>14</sup>, der giver hjemmel til ekspropriative indgreb i forbindelse med en epidemi, brugt som argument for, at indgreb foretaget med hjemmel i epidemiloven oftest ikke har karakter af ekspropriation. Dette fordi hensynet til menneskelig sundhed må antages at være mere tungtvejende, end hensynet til at beholde sine dyr, når disse er smittede med sygdom. Forarbejderne ses altså at lægge vægt på indgrebets begrundelse, hvilket Højesteret som nævnt også gjorde i dommen om horteavleren.<sup>15</sup> Et indgrebs begrundelse påkalder sig således traditionelt og aktuelt særlig opmærksomhed i forbindelse med aflivning af smittede dyr og vurderingen af, hvorvidt et sådant indgreb er udtryk for afståelse og ekspropriation, hvorfor begrundelsen for indgrebet også i nærværende afhandling påkalder sig særlig opmærksomhed.

### 1.1. Problemformulering

Var aflivningen af alle danske mink efter ”Lov nr. 2185 af 29/12/2020 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink” afståelse efter grundlovens § 73?

### 1.2. Strukturering af opgaven

Idet denne afhandling omhandler afståelse og ekspropriation, indeholder den først en kort generel beskrivelse af ekspropriation og grundlovens § 73 (afsnit 2). Fordi det centrale i afhandlingen er afståelsesbegrebet, beskrives hernæst de fire kriterier overførelseskriteriet, kriteriet generelt/konkret, intensitetskriteriet og causa-kriteriet, der anvendes til at vurdere om et indgreb har karakter af afståelse. Dette dog særligt med fokus på causa-kriteriet. Herefter beskrives proportionalitetsprincippet i relation til afståelsesvurderingen, efterfulgt af en beskrivelse af hvordan den samlede afståelsesvurdering foretages med udgangspunkt i de fire afståelseskriterier (afsnit 3). Efter den generelle beskrivelse af afståelsesbegrebet og dennes anvendelse, følger en analyse af aflivningen af alle danske mink i forhold til de fire kriterier, også her med særligt fokus på causa-kriteriet. Herefter foretages, på baggrund af analysen, en konkret og samlet vurdering af, hvorvidt indgrebet har karakter af afståelse (afsnit 4). Slutteligt indeholder

<sup>7</sup> Se litteraturfortegnelse.

<sup>8</sup> Finansministeriet, Aftale om erstatning mv. til minkavlerne og følgeerhverv berørt af COVID-19, <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/januar/bred-aftale-sikrer-fuldstaendig-erstatning-til-minkavlere-og-foelgeerhverv/>, lokaliseret 16. maj.

<sup>9</sup> Se blandt andet: Ågerup, Martin, Aflivning af samtlige mink svarer reelt til ekspropriation og bør medføre fuld erstatning, <https://cepos.dk/debat/nedlukning-af-minkfarme/#>, lokaliseret d. 4. april 2022.

<sup>10</sup> Se blandt andet: Attrup, Lars, Det er ekspropriation: Minkavlere har krav på milliarderstatning, <https://finans.dk/erhverv/ECE12542089/det-er-ekspropriation-minkavlere-har-krav-paa-milliarderstatning/?ctxref=ext>, lokaliseret d. 5. april 2022.

<sup>11</sup> U2000.1/2.

<sup>12</sup> Denne dom gennemgås nedenfor i afsnit 3.4.

<sup>13</sup> Se nedenfor i afsnit 3.4. om beskrivelse af causa-kriteriet i litteratur gennem tiden.

<sup>14</sup> Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme, lovforslag 133, folketingsåret 2019-2020, Lovforslag som fremsat, afsnittet ”Til nr. 27”. Lovforslaget blev vedtaget ved lov nr. 208 af 17/03/2020.

<sup>15</sup> U2000.1/2.

afhandlingen en konklusion, hvor de løbende vurderinger og konklusioner opsummeres (afsnit 5).

### 1.3. Afgrænsning

Idet minkejerne er omfattet af den beskyttede personkreds efter grundlovens § 73, og minkene efter samme bestemmelse er beskyttet ejendom, vil denne afhandling alene omhandle, hvorvidt indgrebet er udtryk for afståelse.

Spørgsmålet om hvorvidt, der var lovhjemmel til indgrebet, vil ikke blive behandlet, ligesom der ikke vil blive foretaget en vurdering af, om indgrebet var krævet af almenvellet, eller hvordan en eventuel erstatning skal opgøres.

Afhandlingen indeholder ydermere ikke en analyse af grundlovens § 73, stk. 2 og 3.

Beskyttelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og beskyttelsen i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder vil heller ikke blive behandlet i denne afhandling, idet disse regler ikke kan indfortolkes i grundloven og således ikke kan anvendes til at belyse den beskyttelse, der er indeholdt i grundlovens § 73.<sup>16</sup>

### 1.4. Metode

Denne afhandling har som nævnt til formål at afdække i hvilket omfang, aflivningen af alle danske mink er udtryk for afståelse efter grundlovens § 73. Ved undersøgelse heraf er den retsdogmatiske metode, hvor man beskriver, fortolker og systematiserer gældende ret, anvendt.<sup>17</sup> Dette for at afdække hvilken beskyttelse der ligger i grundlovens §73, hvad der er indeholdt i afståelsesbegrebet, og hvorvidt aflivningen af samtlige danske mink er udtryk for afståelse efter grundlovens §73.

I afhandlingen er der gjort brug af autoritative retskilder, blandt andet lovgivning og hertil hørende forarbejder, samt retspraksis. Der er anvendt juridisk litteratur til at beskrive ekspropriation og afståelse i almindelighed. Ydermere er der brugt artikler til at dokumentere de aspekter af afhandlingen, der ikke er af juridisk karakter.

Fordi denne afhandling omhandler grundlovens § 73, er det relevant at overveje, i hvilket omfang fortolkning af grundloven adskiller sig fra almindelig lovforklning. Det er blevet anført af Alf Ross, at fortolkning af grundloven er ”*en friere, mere politisk end formelt-juridisk*”<sup>18</sup> fortolkning end den, der anvendes ved almindelig lovforklning. Han anfører således, at grundlovsfortolkning er mere politisk motiveret, end en almindelig stringent juridisk fortolkning, der anvendes ved almindelige love. Denne antagelse har også andre forfattere senere fulgt. Teorien har dog aldrig fået bred opbakning i den juridiske litteratur,<sup>19</sup> og det er i dag den almindelige antagelse at fortolkning af grundloven ikke væsentligt adskiller sig fra fortolkning af anden lovgivning.<sup>20</sup> Denne afhandling vil derfor fortolke og anvende grundlovens § 73 efter de principper, der i øvrigt gælder for lovforklning.

I afhandlingen er der løbende anvendt fodnoter med henvisninger til relevant lovgivning og hertil hørende forarbejder, retspraksis, juridisk litteratur, samt artikler og sundhedsfaglig dokumentation. For nærmere om disse henvisninger se litteraturfortegnelsen.

---

<sup>16</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 44-47.

<sup>17</sup> Evald, Juridisk teori, metode og videnskab, 2020, side 15 og side 207-209.

<sup>18</sup> Ross, Dansk Statsforfatningsret, 1983, side 53, linje 32-33.

<sup>19</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 37.

<sup>20</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 29, linje 31-33 og side 43, linje 15-19.

## 2. Generelt om ekspropriation og grundlovens § 73

Grundlovens § 73 har til formål at beskytte borgernes ejendomsret imod indgreb fra staten. Beskyttelsen er dog ikke uden sine begrænsninger. Når der således i grundlovens § 73, stk. 1, 1. pkt. står, at *"Ejendomsretten er ukrænkelig"*<sup>21</sup>, må det siges at være en programerklæring uden selvstændigt indhold.<sup>22</sup> Bestemmelsen nævner jo netop i næste sætning, hvilke muligheder der alligevel er for at gøre indgreb i borgernes ejendomsret. Grundlovens § 73 er dog ikke helt uden indhold, og beskyttelseshensynet bag bestemmelsen består af to dele. For det første er den en beskyttelse af, hvornår borgerne skal tåle et indgreb fra staten. Bestemmelsen opstiller altså nogle betingelser for, hvornår der kan foretages ekspropriative indgreb. For det andet består beskyttelsen i, at ingen borger skal bære urimelige økonomiske byrder på helhedens vegne.<sup>23</sup>

For at gennemføre et ekspropriativt indgreb skal en række betingelser som nævnt være opfyldt. Indgrebet kan kun ske ifølge lov, det må være krævet af almenvellet, og det skal ske mod fuldstændig erstatning til den ejer, der må afstå sin ejendom.<sup>24</sup> Er der ikke tale om ekspropriation, men derimod erstatningsfri regulering, gælder der ikke de samme betingelser. Fordi staten skal leve op til hjemmelskravet indeholdt i legalitetsprincippet, skal også indgreb, der har karakter af erstatningsfri regulering, dog have lov hjemmel, men herudover skal staten altså ikke leve op til de samme krav, som er gældende ved ekspropriation. Det er derfor af betydning, hvorvidt et indgreb er udtryk for ekspropriation eller erstatningsfri regulering. For borgeren i særdeleshed fordi et indgreb, der har karakter af ekspropriation, udløser fuldstændig erstatning, hvilket ikke er tilfældet ved erstatningsfri regulering. For at et indgreb kan siges at være udtryk for ekspropriation, må tre krav være opfyldt, nemlig, at der skal være tale om en beskyttet ejer, en beskyttet ejendomsret og at indgrebet er udtryk for afståelse.<sup>25,26</sup>

## 3. Generelt om afståelse med særligt fokus på causa-kriteriet

Langt de fleste af de indgreb, der bliver foretaget af staten, har karakter af erstatningsfri regulering af ejendomsretten<sup>27</sup>, og der er ofte ikke tvivl om, at indgrebet ikke har karakter af ekspropriation. Heroverfor står det helt klassiske ekspropriationstilfælde, hvor der ligeledes ikke er tvivl om, at indgrebet er udtryk for afståelse og ekspropriation. Et klassisk eksempel på et ekspropriativt indgreb er det, hvor staten tvangskøber fast ejendom for at bygge et offentligt anlæg. Imellem disse to yderpunkter kan det være vanskeligt, at afgøre hvorvidt der er tale om et ekspropriativt indgreb eller blot erstatningsfri regulering, fordi grundloven ikke i sig selv nærmere angiver, hvornår der uden for det klassiske ekspropriationstilfælde er tale om afståelse. Der er dog i dag almindelig enighed i både teori og praksis om, at vurdering af, hvorvidt et indgreb er udtryk for afståelse, beror på en konkret og samlet vurdering på baggrund af en række kriterier. Af disse kriterier har særligt fire af dem en fremtrædende rolle, nemlig overførelseskriteriet, kriteriet generelt-konkret, intensitetskriteriet og causa-kriteriet.<sup>28</sup> Disse kriterier er skabt for at gøre beskyttelseshensynet bag grundlovens § 73, om at ingen skal bære urimelige omkostninger på helhedens vegne, anvendeligt i praksis.<sup>29</sup>

---

<sup>21</sup> Grundlovens §73, stk. 1, 1. pkt.

<sup>22</sup> Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 285.

<sup>23</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 344-345.

<sup>24</sup> Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 307.

<sup>25</sup> Ordet "afstå" fremgår af grundlovens §73, stk.1, 2. pkt.

<sup>26</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 343-346.

<sup>27</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 345.

<sup>28</sup> Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 292.

<sup>29</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 350.

### 3.1. Overførelseskriteriet

Overførelseskriteriet indebærer en vurdering af, hvorvidt den ejendomsret et indgreb retter sig mod overføres fra en person til en anden. Overførslen vil typisk ske fra en privat og til det offentlige.<sup>30</sup><sup>31</sup> Overføres ejendomsretten, vil det pege i retning af ekspropriation. Som eksempel på, at der forelå overførsel af en ejendomsret, kan nævnes U1960.695 Ø. I denne sag gjorde et forlag gældende, at det var ekspropriation efter grundlovens § 73, at de uden vederlag skulle aflevere eksemplarer af bøger til blandt andet universitetsbiblioteker. At skulle aflevere en bog til et offentligt bibliotek uden vederlag, må siges at være overførsel af en ejendomsret. Landsretten fandt dog, at der ikke forelå ekspropriation, idet de øvrige omstændigheder i sagen ikke tilsagde, at der var tale om afståelse. Et andet eksempel, hvor der forelå overførsel af en ejendomsret, er sagen U1967.22 H. I denne sag skulle en dansk stiftelse tilknyttet Københavns Universitet overlevere islandske håndskrifter og noget kapital til et universitet i Island. Håndskrifterne og kapitalen skulle således fysisk overgives fra et dansk universitet til et islandsk, og dette havde karakter af overførsel. Sagen er i øvrigt kompliceret af, at den ene part var en stiftelse, men den illustrerer ikke desto mindre, hvad der blandt andet forstås ved overførelseskriteriet.

I modsætning til en fuldstændig overførsel vil det, at der blot gøres indskrænkninger i mulighederne for at råde over ens ejendoms gode tale for, at der foreligger erstatningsfri regulering og ikke ekspropriation.<sup>32</sup> Dette sås i sagen U2006.1539 H, hvor virksomheden Pindstrup Mosebrug forpagtede en mose med det formål at indvinde tørv. Det krævede dog efter naturfredningsloven tilladelse at ændre tilstanden i moser, og da virksomheden søgte denne tilladelse, fik de afslag. Fordi indførelsen af bestemmelsen om tilladelse efter naturfredningsloven var et generelt indgreb, der indebar en almindelig begrænsning i adgangen til at indvinde tørv og var begrundet i natur- og miljømæssige hensyn, fandt Højesteret, at der ikke forelå ekspropriation. Blandt andet fordi virksomheden således ikke skulle overdrage sin ejendomsret, men blot fik pålagt indskrænkninger i brugen af den, var der i denne sag ikke tale om afståelse.<sup>33</sup>

Det har været diskuteret, hvorvidt et påbud om at tilintetgøre ens ejendoms gode kan siges at være en overførsel.<sup>34</sup> Det kan anføres, at når staten pålægger en ejer at tilintetgøre deres ejendoms gode, får staten ikke en gevinst herved, idet staten ikke får mulighed for at udnytte den værdi, som ejendoms godet har. Værdien går tabt både for den oprindelige ejer og for det offentlige. Af den grund må det antages, at staten vil være mindre tilbøjelig til at foretage indgreb hvor borgeren pålægges at tilintetgøre deres ejendoms goder, idet staten ikke opnår nogen gevinst herved. Fordi risikoen for vilkårlige indgreb mod borgerne er mindre, kunne tilintetgørelse af et ejendoms gode derfor godt betragtes som ikke værende en overførsel. Dog må det anføres, at der ikke for borgeren er en væsentlig forskel på om ejendoms godet tilintetgøres eller overføres og for fremtiden benyttes af det offentlige. Når indgrebet således reelt er foretaget, virker det mindre betydningsfuldt, at risikoen for denne type indgreb var mindre, end hvis ejendoms godet skulle være anvendt af det offentlige. Fordi de to typer indgreb således er lige indgribende for borgeren, må også tilintetgørelse siges at være udtryk for en overførsel.

---

<sup>30</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 350.

<sup>31</sup> Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 292.

<sup>32</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 351.

<sup>33</sup> U2006.1539 H.

<sup>34</sup> Se fx Andersen, Dansk statsforfatningsret, 1954, side 735 og Sørensen, Statsforfatningsret, 1973, side 408 og Ross, Dansk Statsforfatningsret, 1983, side 662-664.

### 3.2. Kriteriet generelt/ konkret

Kriteriet generelt/konkret handler om, hvem indgrebet retter sig imod. Er et indgreb generelt og rammer flere personer eller flere grupper af personer, taler det imod ekspropriation. Omvendt peger det i retning af ekspropriation, hvis indgrebet kun rammer enkelte ejere eller enkelte grupper af ejere.<sup>3536</sup> Til illustration heraf kan nævnes sagerne U1998.1669H og U1980.955 Ø. Sagen U1998.1669 H omhandlede indførelsen af en lov, hvorefter alle jordejere i landzoner ikke måtte dyrke jorden i en bræmme på 2 meter ned til vandløb eller søer. To landbrugsorganisationer gjorde herefter på vegne af nogle landmænd gældende, at dette var et ekspropriativt indgreb. Højetsret fandt, at der ikke forelå ekspropriation, blandt andet fordi det var et helt generelt indgreb, der ramte alle ejere, og fordi indgrebet i øvrigt ikke var særlig intensivt.<sup>37</sup> Det modsatte var tilfældet i sagen U1980.955 Ø, hvor rederiet Greendane måtte indstille sin sejlads omkring Grønland, fordi der blev indført et monopol, så kun et enkelt selskab måtte drive virksomhed med søtransport af gods omkring Grønland. Østre landsret fandt, at der i denne sag forelå ekspropriation, blandt andet fordi kun et enkelt rederi blev berørt af forbuddet, og det således ikke ramte generelt.<sup>38</sup>

Situationen kan også være den, at en offentlig regulering rammer en flerhed af ejere, men at der er enkelte personer, der rammes særligt hårdt af indgrebet. For disse enkelte ejere kan der herefter godt være tale om afståelse, selvom det ikke nødvendigvis er tilfældet for alle de ejere, der bliver påvirket af reguleringen.<sup>3940</sup> Dette er et udtryk for samspillet mellem kriteriet generelt/konkret og intensitetskriteriet<sup>41</sup>, og er blandt andet belyst i sagen U2006.1539 H. Som nævnt ovenfor i afsnit 3.1. omhandlede sagen en virksomhed, der havde en kontraktmæssig ret til at indvinde tørv i den mose, som de forpagtede. Selvom reguleringen af adgangen til at ændre tilstanden i danske moser var et generelt indgreb, der rettede sig mod alle, blev der af Landsretten lagt vægt på at Pindstrup Mosebrug blev særligt hårdt ramt af indgrebet, fordi de havde forpagtet mosen alene med det formål at indvinde tørv. Mindretallet i Højesteret fandt ligesom Landsretten også, at Pindstrup Mosebrug blev ramt særligt intensivt af indgrebet. Fler-tallet i Højesteret var ikke enig heri, fordi Pindstrup Mosebrug ikke konkret havde investeret i anlæg til at udnytte tørv i mosen, og fordi de havde adgang til at indvinde tørv andre steder i Danmark. Resultatet af sagen blev altså, at der ikke forelå ekspropriation, men den illustrerer alligevel det, at selvom et indgreb er generelt og rammer en flerhed af ejere, har det betydning for vurderingen af hvorvidt der er tale om afståelse, at nogle ejere rammes mere intensivt end andre.<sup>42</sup>

Selvom et indgreb kun rammer enkelte borgere, er det dog ikke altid ensbetydende med, at der foreligger ekspropriation. Det er også af betydning, om indgrebet er udtryk for regulering efter almene saglige kriterier, hvilket peger i retning væk fra ekspropriation eller om det er et indgreb der vilkårligt pålægges enkelte ejere, hvilket omvendt peger i retning af ekspropriation.<sup>43</sup> Dette på grund af hensynet bag grundlovens § 73, nemlig at ingen borger skal bære urimelige økonomiske byrder på helhedens vegne.

En offentlig regulering kan udmønte sig på den måde, at der indsættes et generelt forbud, men hvor der er mulighed for at få tilladelse til at gennembyrde forbuddet. I udgangspunktet vil et

---

<sup>35</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 351.

<sup>36</sup> Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 292.

<sup>37</sup> U1998.1169 H.

<sup>38</sup> U1980.955 Ø.

<sup>39</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 353.

<sup>40</sup> Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 293.

<sup>41</sup> For nærmere om intensitetskriteriet se afsnit 3.3.

<sup>42</sup> U2006.1539 H.

<sup>43</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 351.



afslag på tilladelse blot være udtryk for det generelle forbud, men i enkelte tilfælde kan dette afslag have samme karakter som et forbud, der kun rammer en enkelt eller få ejere, hvilket i så fald peger i retning af, at der er tale om afståelse<sup>44</sup>. Til illustration heraf kan nævnes sagen U1997.157 H om grusgraven Robbedale, hvor et selskabs grusindvindingsrettigheder ophørte på grund af en ny lov om bortfald af sådanne rettigheder, således at der på ny skulle søges om tilladelse til at indvinde grus. Denne tilladelse fik selskabet imidlertid ikke og spørgsmålet var om afslaget var et ekspropriativt indgreb. I forarbejderne til den lov, der indeholdt reglerne om bortfald af grusindvindingsrettighederne, var det forudsat, at dem, der før havde indvundet grus, kunne forvente at få tilladelse til at fortsætte med indvindingen, efter der igen skulle søges om tilladelse, medmindre særlige omstændigheder tilsagde, at indvindingen skulle ophøre. Fordi forarbejderne til loven gjorde det til hovedreglen, at man fik tilladelse til at fortsætte indvindingen, havde afslaget reelt karakter af et individuelt indgreb, der kunne ligestilles med et forbud rettet mod en enkelt ejer. For nærmere om denne dom se afsnit 3.4.

### 3.3. Intensitetskriteriet

Intensitetskriteriet omhandler, hvor byrdefuldt indgrebet er for ejeren. Jo mere intenst indgrebet er, jo mere taler det for, at der er tale om afståelse.<sup>45</sup> Ved vurderingen af intensitet lægger man blandt andet vægt på den økonomiske byrde, som indgrebet pålægger ejeren. Altså hvor stort et tab ejeren lider.<sup>46</sup> Som eksempel på, at domstolene tillægger tabets størrelse betydning ved vurderingen af indgrebets intensitet, kan nævnes MAD 2018.202 V om Lille Vildmose. I denne sag havde virksomheden Pindstrup Mosebrug indvundet råstof i Lille Vildmose i en lang årrække. Efter 25 år års indvinding i mosen skulle virksomheden søge tilladelse til fortsat at indvinde tørv, hvilket de fik afslag på. Afslaget var begrundet i miljø- og naturbeskyttelseshensyn, nemlig at beskytte højmoselandet. Landsretten kom frem til, at afslaget var afståelse, og at der derfor var tale om ekspropriation, blandt andet fordi afslaget var et betydeligt indgreb, der ramte virksomheden meget hårdt. Dette fordi Pindstrup Mosebrug havde investeret i at indvinde tørv i den pågældende mose, og fordi det ville være dyrt for virksomheden at skulle importere tørv fra udlandet. Virksomheden led altså et betydeligt tab som følge af afslaget, og de blev da også tilkendt en erstatning på 40 mio.<sup>47</sup> Sagen illustrerer således, at tabets størrelse har betydning for vurderingen af, hvor intensivt et indgreb rammer ejeren.

Det er også af betydning for vurderingen af intensiteten, om indgrebet rammer en igangværende råden over formuegodet eller blot en fremtidig potentiel råden. Rammer det alene en fremtidig råden taler det i retning væk fra afståelse og omvendt, hvis det rammer en aktuelt råden. Har et indgreb tilbagevirkende kraft, vil det ofte være meget byrdefuldt, fordi det rammer uforudset.<sup>48</sup> I sagen om Lille Vildmose<sup>49</sup> lagde Landsretten, ud over at indgrebet medførte et stort tab, også vægt på at virksomheden Pindstrup Mosebrug allerede i stort omfang udnyttede mosen til at producere spagnum, og at de havde fået en berettiget forventning om at få tilladelse til fortsat at indvinde tørv.<sup>50</sup> Indgrebet var altså ikke alene intensivt, fordi det medførte et stort tab, men også fordi det både ramte en igangværende råden samt en fremtidig råden, som man havde en berettiget forventning om at få lov til at udnytte.

Er der ved indgrebets gennemførelse indført overgangsregler, der giver ejerne mulighed for at indrette sig på reguleringen, vil det bevirke, at indgrebets intensitet svækkes.

---

<sup>44</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 351-352.

<sup>45</sup> Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 293.

<sup>46</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 352.

<sup>47</sup> MAD 2018.202 V.

<sup>48</sup> Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020, side 353.

<sup>49</sup> MAD 2018.202 V.

<sup>50</sup> MAD 2018.202 V.

### 3.4. Causa- kriteriet

Causa-kriteriet indebærer en vurdering af indgrebs begrundelse.<sup>51</sup> Rækkevidden og anvendelsen af dette kriterium vil blive uddybet i det følgende. Først med en kort gennemgang af, hvordan kriteriet er beskrevet i forskellige fremstillinger gennem tiden.

Henning Matzen udgav i 1909 bogen *Den danske Statsforfatningsret*<sup>52</sup>, hvori han blandt andet beskriver ekspropriation og afståelse. Han skriver, at de love, der er indført om bygnings-, brand- og sundhedsvæsen ikke er ekspropriative, fordi de er indført af hensyn til befolkningens sikkerhed og sundhed.<sup>53</sup> Han ses således at anerkende, at begrundelsen for et indgreb, der gør begrænsninger i ejendomsretten, har betydning for vurderingen af, hvorvidt der foreligger afståelse, omend han ikke bruger betegnelsen causa. Henning Matzen anfører også, at såfremt et indgreb er foretaget for at imødegå en overhængende fare, er det et moment, der taler imod afståelse.<sup>54</sup> Som et eksempel bruger han reglerne om smittede dyr og nedslagning af disse til at belyse et indgrebs begrundelse. Han skriver at sådanne regler om nedslagning af dyr, der er smittede med sygdomme, ikke er udtryk for afståelse, fordi de er til for at imødegå en fare, hvilket er i samfundets interesse. Han skriver dog også, at nedslagning af raske dyr må være udtryk for ekspropriation, selvom der er en risiko for smitte. Er der noget at bebrejde ejeren i forhold til, at smitten er sket blandt dennes besætning, så mener forfatteren ikke, at der er tale om afståelse, når dyrene slagtes.<sup>55</sup> Henning Matzen anerkender således, at causa-kriteriet er af betydning ved vurderingen af afståelse, ligesom han tillægger det betydning, om indgrebet er foretaget for at imødegå en fare.

Knud Berlin udgav i 1939 bogen *Den danske Statsforfatningsret*<sup>56</sup>, hvori han behandler ejendomsrettens ukrænkelighed. Knud Berlin skriver ikke eksplicit om et causa-kriterium. Han angiver således ikke generelt, om han mener, at dette kriterie eksisterer, og hvordan det eventuelt skal defineres eller afgrænses. Han nævner dog love om smitte blandt husdyr og angiver i den forbindelse, at nedslagning af smittede dyr ikke kan anses for værende ekspropriation. Han skriver ydermere, at påbud om nedslagning af raske dyr er udtryk for ekspropriation.<sup>57</sup> Selvom forfatteren ikke udtrykkeligt beskriver causa-kriteriet, må han antages at være enig i, at et indgrebs begrundelse er af betydning ved vurderingen, af hvorvidt der foreligger afståelse. Dette netop fordi han i eksemplet med nedslagning af dyr skelner mellem smittede og raske dyr, og således mener, at den samme situation, altså tvangsaflivning af dyr, skal have forskelligt udfald i forhold til ekspropriationsvurderingen, alt efter hvorfor indgrebet foretages. Det er altså ikke ekspropriation hvis man afliver dyr for at imødegå en fare for smitte, men det er ekspropriation, når man afliver dyr for at undgå overproduktion. Forskellen på de to situationer må siges at være, hvorvidt indgrebet imødegår en fare eller ej, og det ses derfor, at Knud Berlin tillægger indgrebs begrundelse betydning. Dog kan det ikke ud fra hans fremstilling konkluderes i hvilket omfang han mener, at indgrebs begrundelse har betydning for afståelsesvurderingen.

Poul Andersen udgav i 1954 bogen *Dansk Statsforfatningsret*<sup>58</sup>, hvori han blandt andet beskriver kriterierne for afståelse. Om causa-kriteriet skriver han at det ”*maa blive af Betydning om Indgrebet finder sted af den ene eller anden Grund*”.<sup>59</sup> Han tillagde altså causa-kriteriet betydning i forhold til at vurdere, hvorvidt et indgreb er afståelse eller ej.

---

<sup>51</sup> Christensen m.fl., *Dansk statsret*, 2020, side 353.

<sup>52</sup> Matzen, *Den danske Statsforfatningsret*, 1909.

<sup>53</sup> Matzen, *Den danske Statsforfatningsret*, 1909, side 344, linje 8-11.

<sup>54</sup> Matzen, *Den danske Statsforfatningsret*, 1909, side 348, linje 6-9.

<sup>55</sup> Matzen, *Den danske Statsforfatningsret*, 1909 side 354-355.

<sup>56</sup> Berlin, *Den danske Statsforfatningsret*, 1939.

<sup>57</sup> Berlin, *Den danske Statsforfatningsret*, 1939, side 395, linje 11-22.

<sup>58</sup> Andersen, *Dansk statsforfatningsret*, 1954.

<sup>59</sup> Andersen, *Dansk statsforfatningsret*, 1954 side 737, linje 19-20.

I sin bog henviser Poul Andersen til forfatteren Troels G. Jørgensen, der mener, at spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb er udtryk for en afståelse, alene bør vurderes ud fra indgrebets causa. Poul Andersen bemærker, at fordelene ved en sådan afståelsesvurdering er, at ekspropriationsbegrebet bliver skarpt afgrænset, idet der kun foreligger ekspropriation, når indgrebet sker uden anden begrundelse, end at det offentlige ønsker at overtage en ejendomsret. Til gengæld bliver begrebet også meget snævert, og det ses ikke, at Poul Andersen tilslutter sig Troels G. Jørgensens opfattelse.

Selvom Poul Andersen ikke fuldstændig tilslutter sig Troels G. Jørgensens opfattelse, er han dog alligevel enig med ham i, at der er tilfælde, hvor det alene pga. indgrebets begrundelse kan udelukkes, at der er tale om ekspropriation. Nemlig i de tilfælde, hvor indgrebet er gjort, fordi ejendomsrettens eksistens er ”*skadelig eller farlig for vigtige samfundsinteresser*.”<sup>60</sup> Han nævner som et eksempel herpå nedslagning af dyr, der lider af en smitsom sygdom. Dog anfører han også, at kriteriet ikke er skarpt defineret. Dette fordi de samfundsinteresser, der er baggrunden for indgrebet kan være af forskellig karakter, og fordi skaden eller faren, som man ved indgrebet forsøger at imødegå, kan være af større eller mindre karakter, og være mere eller mindre overhængende. Der kan derfor, ifølge Poul Andersen, ikke fastsættes præcise rammer for, hvornår et indgreb er foretaget for at imødegå en fare eller en skade. Det er en konkret vurdering, og det er derfor ikke muligt generelt at angive, hvilken vægt causa-kriteriet skal tillægges.<sup>61</sup>

Poul Andersen skriver som nævnt at nedslagning af smittede dyr, for at imødegå en fare for yderligere smitte og sundhedsskadelige konsekvenser heraf, ikke er ekspropriation. Han mener herudover, at nedslagning af raske dyr er ekspropriation, også selvom de ihjelslås for at imødegå en fare for potentiel smitterisiko.<sup>62</sup> Poul Andersen anerkender således et indgrebs begrundelse som værende af betydning ved vurderingen af afståelse, omend grænserne for vurderingen ikke er helt overensstemmende med den opfattelse, der er gældende i dag.<sup>63</sup>

Max Sørensen udgav i 1973 bogen Statsforfatningsret<sup>64</sup>, hvori han beskriver ekspropriative indgreb, herunder causa-kriteriet. Max Sørensen tillægger ligesom andre forfattere indgrebets begrundelse betydning ved vurderingen af, hvorvidt der foreligger afståelse. Han anfører, at såfremt et indgreb gennemføres for at fjerne en fare, som et ejendomsgode frembyder, er der ikke tale om afståelse. Også denne forfatter bruger indgreb, der skal forhindre skadelig smitte hos dyr, som et eksempel på en begrundelse, der tilsiger, at der ikke foreligger ekspropriation. Han anfører ydermere, at causa-kriteriet ikke er noget ”*klart og anvendeligt kriterium*”<sup>65</sup>, fordi det ikke kan stå alene, men derimod skal bruges i samspil med de andre kriterier.<sup>66</sup> Han mener således, at causa-kriteriet er af betydning ved vurderingen af afståelse, omend det ikke generelt kan fastlægges med hvilken vægt, det skal indgå, ligesom han mener, at det taler væk fra ekspropriation, at et indgreb forsøger at imødegå en fare. Max Sørensens opfattelse af causa-kriteriet må derfor siges i det væsentlige at stemme overens med den opfattelse, der er gældende i dag.

---

<sup>60</sup> Andersen, Dansk statsforfatningsret, 1954, side 737, linje 33-34.

<sup>61</sup> Andersen, Dansk statsforfatningsret, 1954, side 737- 738.

<sup>62</sup> Andersen, Dansk statsforfatningsret, 1954, side 742, linje 24-26.

<sup>63</sup> Om den nugældende opfattelse se nedenfor.

<sup>64</sup> Sørensen, Statsforfatningsret, 1973.

<sup>65</sup> Sørensen, Statsforfatningsret, 1973, side 410, linje 5-6.

<sup>66</sup> Sørensen, Statsforfatningsret, 1973, side 409-410.

Alf Ross udgav i 1983 bogen *Dansk Statsforfatningsret*<sup>67</sup>, hvori han ligesom de øvrige forfattere beskriver afståelse og causa-kriteriet. Alf Ross kalder det, der ellers betegnes som causa-kriteriet eller indgrebs begrundelse, for ”*retsbeskyttelsesøjemed*”<sup>68</sup>. Han tillægger kriteriet vægt ved afståelsesvurderingen, men han definerer det delvist anderledes end de øvrige forfattere. Han anerkender, at der i afståelsesvurderingen skal tages hensyn til indgrebs begrundelse. Men Alf Ross anfører, at det, at et ejendomsgode udgør en fare, ikke i sig selv kan begrunde, at et indgreb for at imødegå denne fare kan siges at være erstatningsfri regulering snarere end ekspropriation. Et indgreb kan altså godt være ekspropriation, selvom det er foretaget for at imødegå en fare. Det afgørende er i stedet, hvorvidt der er noget at bebrejde ejeren af ejendomsgodet i forhold til, at faren er til stede. Altså hvorvidt ejeren har handlet retsstridigt. Dette fordi indgrebet kun kan siges at være begrundet i et samfundsmæssigt beskyttelseshensyn, når der foreligger en adfærd som nødvendiggør en reaktion fra samfundet.<sup>69</sup> Også denne forfatter bruger som eksempel på et indgrebs begrundelse aflivning af syge dyr for at imødegå smitte. Alf Ross bruger den lovgivning der giver hjemmel til et sådant indgreb, som støtte for sit synspunkt, idet han anfører, at der i lovene er bestemt, at der gives erstatning til ejerne, når deres syge dyr skal ihjelslås, medmindre der er noget at bebrejde ejeren. Han mener således, at fordi man giver erstatning til ejerne ved indgreb, der har til formål at imødegå en sundhedsfare, er der tale om ekspropriation, idet der altid skal ske fuld erstatning ved ekspropriative indgreb. Heroverfor kan anføres, at hvorvidt lovgiver bestemmer, at der skal betales erstatning for et indgreb, ikke nødvendigvis har sammenhæng med, at der er tale om ekspropriation. En sådan erstatning kan også være motiveret af andre omstændigheder. Det ses da heller ikke, at man generelt kan bruge som rettesnor for vurderingen af, hvorvidt et indgreb er ekspropriativt, om der i lovhjemlen hertil, tillige er en bestemmelse om erstatning, fordi denne kan have karakter af en billighedsersatning.<sup>70</sup>

Alf Ross anerkender således, at et indgrebs begrundelse bør tillægges betydning. Hans vurdering af, hvordan kriteriet skal anvendes, er dog imidlertid anderledes end den måde, hvorpå kriteriet anvendes i dag.

Henrik Zahle udgav i 2003 bogen *Dansk forfatningsret*<sup>71</sup>, hvori han om causa-kriteriet skriver, at dette skal tillægges betydning ved vurderingen af afståelse. Forfatteren ses at være delvist enig med Alf Ross, idet han anfører at ”*Særligt i de tilfælde, hvor begrundelsen peger på, at ejeren har optrådt på en måde, som misbilliges og som derfor bør modvirkes fra retssystemets side, har begrundelsen kunnet holde indgrebet over for den pågældende uden for ekspropriationsbegrebet*”.<sup>72</sup> For Zahle er indgrebs begrundelse altså af særlig betydning, når ejeren har handlet på en måde, så der er noget at bebrejde denne, omend det også skal tages i betragtning i andre tilfælde. Også Henrik Zahle bruger nedslagtning af smittede dyr som eksempel på en begrundelse, der taler i retning væk fra afståelse, netop fordi indgrebet har til formål at imødegå en fare.<sup>73</sup>

Peter Germer har ligeledes i sin fremstilling *Statsforfatningsret* fra 2012<sup>74</sup> beskrevet causa-kriteriet. Han anfører ligesom de andre forfattere, at dette er et kriterie, der skal tillægges betydning ved vurderingen af afståelse. Betydningen af kriteriet er dog størst, når indgrebet er

---

<sup>67</sup> Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, 1983

<sup>68</sup> Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, 1983, side 668, linje 27.

<sup>69</sup> Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, 1983, side 668-670.

<sup>70</sup> Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, 1983, side 655, linje 30-36- side 656, linje 1.

<sup>71</sup> Zahle, *Dansk forfatningsret*, 2003.

<sup>72</sup> Zahle, *Dansk forfatningsret*, 2003, side 195, linje 17-21.

<sup>73</sup> Zahle, *Dansk forfatningsret*, 2003, side 195, linje 22-29.

<sup>74</sup> Germer, *Statsforfatningsret*, 2012.

begrundet i hensynet til at imødegå en fare.<sup>75</sup> Peter Germers opfattelse ses at være overensstemmende med den, der i dag antages at være gældende ret.<sup>76</sup>

De forfattere, der er nævnt ovenfor, har alle det tilfælles, at de ser causa-kriteriet som ét ud af flere momenter i vurderingen af, hvorvidt et indgreb er udtryk for afståelse, omend de ikke alle definerer kriteriet ens eller fuldstændig i tråd med den nuværende opfattelse.<sup>77</sup> Der har dog også gennem tiden været forfattere, der mente at kunne foretage afståelsesvurderingen med baggrund i et enkelt kriterie.<sup>78</sup> Det ses dog ikke, at disse teorier har vundet indpas eller i dag er udtryk for gældende ret.

Ved gennemgangen af ovenstående litteratur ses også, at alle forfattere benytter nedslagtning af syge dyr som eksempel på en begrundelse for, at et indgreb ikke har karakter af ekspropriation. Det må således konstateres at formindskelse af smittespredning hos dyr traditionelt har været i fokus ved vurderingen af causa, ligesom det har været et af de tilfælde hvor causa-kriteriet får særlig betydning i forhold til afståelsesvurderingen.

Ud over den juridiske litteratur, har også domstolene beskæftiget sig med betydningen af causa-kriteriet. Et eksempel på en dom, hvor causa-kriteriet var af afgørende betydning for afståelsesvurderingen, er U 2000.1/2 H. Sagen omhandler en horteavl, hvis besætning blev ramt af sygdom, hvorefter han fik påbud om at aflive alle dyr på sin farm. Horteavleren gjorde blandt andet gældende, at dette var ekspropriation efter grundlovens § 73. Højesteret var imidlertid ikke enige, idet de anførte, at det både er i samfundets og avlerens interesse, at der ikke sker spredning af sygdomme. Dette fordi både samfundet og avleren har en økonomisk og eksportmæssig interesse i, at der ikke er sygdom i dyrebesætningerne, idet sygdom svækker muligheden for at varetage disse interesser. Der var altså ikke tale om et ekspropriativt indgreb, fordi det var begrundet i hensynet til at imødegå en fare for smittespredning. Som beskrevet ovenfor er nedslagtning af smittede dyr et klassisk eksempel på et indgreb, hvor causa-kriteriet får en betydelig rolle ved afståelsesvurderingen, fordi indgrebet er foretaget for at imødegå en fare, hvilket jo også var tilfældet i denne sag. I horteavldommen anfører Højesteret som begrundelse for, at der ikke er tale om ekspropriation alene, at indgrebet er sket for at imødegå faren for smittespredning. De nævner således ikke de tre andre kriterier i deres begrundelse. Causa-kriteriet må derfor siges at have haft afgørende betydning for afståelsesvurderingen, også selvom indgrebet var udtryk for overførsel, at det var intensivt, og at det ramte konkret og ikke generelt. Dommen synes at illustrere, at et indgreb begrundet i hensynet til at imødegå en fare, kan dette medføre, at indgrebet ikke har karakter af afståelse, selvom andre kriterier peger i modsatte retning.

En anden sag hvori indgrebets begrundelse blev tillagt betydning er U 1997.157 H om Robbedale, der også er omtalt ovenfor i afsnit 3.2. Sagen handlede som nævnt om et selskabs afslag på fortsat at indvinde råstoffer i en grusgrav. Højesteret kom frem til, at dette afslag var udtryk for ekspropriation. En af de væsentlige årsager til dette resultat var, at det ikke kunne påvises at afslaget var begrundet i miljømæssige hensyn. En fortsat råstofindvinding indeholdt således ikke en fare for forurening. Det faktum, at indgrebet ikke var begrundet i hensynet til at imødegå en fare, var altså et moment, der pegede i retning af afståelse og ekspropriation, og ud fra en samlet vurdering, hvor også andre kriterier pegede i retning af ekspropriation, blev dette som nævnt dommens resultat. Også denne sag illustrerer således, at indgrebets begrundelse

---

<sup>75</sup> Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 293.

<sup>76</sup> Om den nugældende opfattelse se nedenfor.

<sup>77</sup> Om den nugældende opfattelse se nedenfor.

<sup>78</sup> Ross, Dansk Statsforfatningsret, 1983, side 656-666.

tillægges betydning ved afståelsesvurderingen. Domstolene tillægger i særdeleshed causa-kriteriet vægt, når begrundelsen for indgrebet er at imødegå en fare. Omvendt har causa-kriteriet mindre betydende vægt, når indgrebet ikke kan siges at imødegå en fare, hvilket jo var tilfældet i denne sag.

Ydermere kan dommen U2006.1095 H nævnes, hvor en ejer af en landbrugsejendom i byen Jeksen i en årrække havde indvundet råstoffer fra en grusgrav på ejendommen. Efter nogle år blev der lavet en rapport, der beskrev de negative miljømæssige konsekvenser for grundvandet, som jordtilførsel til en sådan grusgrav i det pågældende område potentielt kunne have. Der blev herefter indført en lovhjemmel, der forbød jordtilførsel til sådanne råstofgrave. Der var ved loven indsat hjemmel til at dispensere fra forbuddet. Forbuddet mod jordtilførsel ramte ejeren af ejendommen i Jeksen, og han fik afslag, da han søgte om dispensation fra forbuddet. Han gjorde herefter gældende, at dette afslag var ekspropriativt. Heri var Højesteret ikke enig. De anførte, at afslaget om dispensation ikke var udtryk for ekspropriation, fordi afslaget var givet for et imødegå en fare for forurening af grundvandet. Dette på trods af de økonomiske konsekvenser, som afslaget havde for ejeren. Dommen ses altså, ligesom de ovenfor anførte, at demonstrere, at begrundelsen for et indgreb er af betydning, og dette i særdeleshed når begrundelsen er hensynet til at imødegå en fare. Højesteret bemærker at afslaget har økonomiske virkninger for ejeren, og det må konkluderes, at indgrebet var intensivt, idet det havde betydelige økonomiske konsekvenser. Dommen ses således også at understrege den pointe, der også gjorde sig gældende i den ovenfor gennemgåede dom U2000.1/2, nemlig at selvom andre kriterier peger i retning af afståelse, kan indgrebets begrundelse, når denne er hensynet til at imødegå en fare, alligevel medføre, at indgrebet ikke har karakter af ekspropriation.

Både U2006.1095 H og U1997.157 H ses at illustrere, at det ikke kun er i det klassiske tilfælde, hvor faren er smitte blandt dyr, at causa-kriteriet får særlig betydning. I de to sager var faren, som man ville imødegå, miljømæssig. At et indgreb således er begrundet i hensynet til at imødegå en fare, og at dette har en særlig betydning ved vurderingen af causa-kriteriet, gør sig ikke kun gældende, når der er tale om smittespredning blandt dyr. Det gør sig gældende generelt, når et indgreb netop er begrundet i ønsket om at imødegå en fare.

Som beskrevet i den ovenfor gennemgåede juridiske litteratur og retspraksis er et indgrebs begrundelse således af betydning, når det vurderes om et indgreb er udtryk for afståelse og ekspropriation. Dog må det også anføres, at når det offentlige laver indgreb, vil der altid være en begrundelse for dette indgreb. Dette uanset om indgrebet skal kvalificeres som ekspropriation eller erstatningsfri regulering. En vurdering af, om et indgrebs begrundelse er god eller ej, er ofte en politisk vurdering snarere end en juridisk. Derfor er causa-kriteriet ofte mindre afgørende end de andre kriterier, når det skal vurderes om et indgreb er udtryk for afståelse. 79 Gennemgangen ovenfor illustrerer imidlertid, at causa-kriteriet påkalder sig særlig opmærksomhed, når et indgreb er foretaget for at imødegå en fare.

Det må herefter konkluderes, at er et indgreb foretaget for at imødegå en fare fra et ejendoms-gode, taler det i retning væk fra afståelse. Er indgrebet foretaget for at varetage det offentliges økonomiske interesser, taler det omvendt for, at der er tale om afståelse.<sup>80</sup>

Causa-kriteriet står dog som nævnt ikke alene, og afståelsesvurderingen beror på et samlet skøn over en række kriterier, hvoraf kriteriet generelt/konkret, intensitetskriteriet, overførelseskriteriet og causa-kriteriet er de væsentligste. For nærmere om den samlede afståelsesvurdering se afsnit 3.6.

<sup>79</sup> Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2020, side 254.

<sup>80</sup> Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2020, side 353-354.

### 3.5. Proportionalitet

Det er antaget, at der i relation til ekspropriation og vurderingen af, hvorvidt et indgreb er ”krævet”<sup>81</sup> af almenvellet, gør sig et proportionalitetsprincip gældende.<sup>8283</sup> Indeholdt i proportionalitetsprincippet er, at indgrebet skal være nødvendigt. Indgrebet skal således først og fremmest være egnet til at opnå formålet. Ydermere skal indgrebet være det mindst muligt byrdefuldt. Kan det offentlige opnå formålet med mindre indgribende midler end ekspropriation, skal disse benyttes. Herudover indeholder proportionalitetsprincippet også et krav om forholdsmæssighed, idet indgrebet skal stå i rimeligt forhold til det formål, der forfølges.<sup>84</sup> Proportionalitetsprincippet anvendes som udgangspunktet ikke ved vurderingen af om et indgreb er udtryk for afståelse. Dog påkalder princippet om proportionalitet sig alligevel opmærksomhed i relation til afståelsesvurderingen i visse særlige tilfælde. Det er nemlig af betydning, om et indgreb er nødvendigt og proportionelt i relation til causa-kriteriet, når dette kriterie peger i retning væk fra afståelse, fordi indgrebets begrundelse er at imødegå en fare. Et indgreb, der er begrundet i hensynet til at imødegå en fare, taler således kun i retning væk fra ekspropriation, hvis der er proportionalitet mellem begrundelsen og det ekspropriative indgreb.<sup>85</sup>

Et eksempel på, at domstolene tillægger proportionalitet betydning ved vurderingen af causa, er den ovenfor i afsnit 3.3. omtalte sag MAD 2018.202 V om Lille Vildmose. Som beskrevet angik sagen selskabet Pindstrup Mosebrug, der fik afslag på at fortsætte deres indvinding af tørv. Det blev af myndighederne gjort gældende, at afslaget var begrundet i miljøhensyn, idet afslaget var givet for at beskytte højmoserne i området. Afslaget var altså begrundet i hensynet til at imødegå en fare for miljøskader på højmoserealer. Landsretten udtalte, at de finder det sandsynligt, at ”*det havde været muligt at etablere foranstaltninger, som kunne have forhindret en negativ påvirkning af de to højmoser ved fortsat tørveindvinding.*”<sup>86</sup> Landsretten tillagde herefter ikke begrundelsen for indgrebet afgørende vægt og kom som nævnt også frem til, at afslaget var ekspropriativt. Landsretten anfører altså, at fordi princippet om proportionalitet ikke var overholdt, kunne begrundelsen, som var at imødegå en fare for forurening, ikke tillægges afgørende betydning.

### 3.6. Om den samlede afståelsesvurdering

Vurderingen af, om et indgreb har karakter af afståelse, foretages som en samlet vurdering, og alle fire kriterier inddrages således i vurderingen, og alt efter omstændighederne indgår de med forskellig vægt. Det er dog ikke ensbetydende med, at det kun er de fire gennemgåede kriterier, der tillægges betydning. Også andre hensyn kan medtages, såfremt omstændighederne taler herfor.<sup>8788</sup>

Hvis alle kriterier peger i retning af afståelse, er det klart, at der er tale om ekspropriation. Omvendt er det også klart at der ikke foreligger ekspropriation, såfremt alle kriterierne peger i retning væk fra afståelse. Når kriterierne ikke entydigt peger i samme retning, bliver vurderingen af, hvorvidt der er tale om afståelse, mere vanskelig. Kriterierne kan ikke rangeres således, at ét kriterie har mere vægt end ét andet, og deres indhold er som beskrevet heller ikke fuldstændig skarpt afgrænset. Det må derfor bero på en konkret vurdering, om der i disse tilfælde er tale om afståelse. Denne vurdering må have sit udgangspunkt i beskyttelseshensynet bag

---

<sup>81</sup> Grundloven §73, stk.1, 2. pkt.

<sup>82</sup> Hansen Jensen, Michael: Ekspropriation og proportionalitet, U.2000B.435.

<sup>83</sup> Mølbeck m.fl., Ekspropriation i praksis, 2019, side 68.

<sup>84</sup> Mølbeck m.fl., Ekspropriation i praksis, 2019, side 68-78.

<sup>85</sup> Hansen Jensen, Michael: Ekspropriation og proportionalitet, U.2000B.435, side 441.

<sup>86</sup> Se MAD 2018.202 V, Landsrettens begrundelse og resultat, Spørgsmålet om ekspropriativt indgreb eller erstatningsfri regulering.

<sup>87</sup> Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2020, side 354-355.

<sup>88</sup> Germer, Statsforfatningsret, 2012, side 294.

grundlovens § 73, der som nævnt er, at ingen borger skal bære urimelige store omkostninger på helhedens vegne. Det er derfor af stor betydning ved vurderingen af om der foreligger afståelse eller ej, om et indgreb rammer en enkelt ejer eller en bestemt gruppe ejere på grund af saglige og rimelige hensyn. Fordi kriterierne således ikke er fuldstændig faste, og alle omstændighederne ved indgrebet tages i betragtning er der knyttet et ikke ubetydeligt element af skøn til vurderingen.<sup>89</sup>

Fordi der må udøves et vist skøn ved vurderingen af, om der foreligger afståelse, når kriterierne peger i forskellige retninger, er domstolene ofte tilbageholdende med at konstatere, at et indgreb har karakter af ekspropriation. Det er dog ikke ensbetydende med, at domstolene aldrig vil statuere ekspropriation i tvivlstilfælde.<sup>90</sup> Sagen om Pindstrup Mosebrug<sup>91</sup> er et godt eksempel herpå, idet der var elementer, der talte for ekspropriation, samt elementer, der talte imod. Der var tale om en generel rådighedsbegrænsning, der var begrundet i hensynet til at imødegå fare for forurening, og der skete ikke en overførsel af et ejendomsgode, men blot en indskrænkning i rådigheden. Omvendt blev virksomheden hårdere ramt end andre virksomheder, og det var på den måde et intensivt indgreb. Flertallet i Højesteret mente dog ikke, at Pindstrup Mosebrug blev ramt så markant hårdere end andre omfattet af indgrebet, at det kunne begrunde, at indgrebet havde karakter af afståelse. Flertallet var således tilbageholdende med at statuere ekspropriation, selvom der var elementer, der talte for en sådan afgørelse. Dog var både Landsretten og Højesterets mindretal kommet frem til, at der i denne sag var tale om ekspropriation. Det er således ikke utænkeligt, at domstolene vil statuere afståelse og ekspropriation også i tvivlstilfælde.

Når lovgivningsmagten har lavet en bestemmelse indeholdende en hjemmel til ekspropriative indgreb, har de samtidig foretaget et skøn over, hvorvidt der overhovedet er tale om ekspropriation eller blot erstatningsfri regulering. Dette fordi loven skal leve op til de betingelser, som grundloven sætter for et ekspropriativt indgreb. Domstolene kan efterprøve og eventuelt tilsidesætte denne vurdering, men de har almindeligvis været tilbageholdende med at lave en sådan tilsidesættelse. Dette fordi man fra domstolenes side overlader lovgivningsmagten en vis margen i forhold til at vurdere, om en indgreb er ekspropriativt.<sup>92</sup> U2008.378 H er et eksempel herpå. Sagen drejede sig om en lovændring, hvor kompetencen til at træffe afgørelse om, hvorvidt almenyttige boliger skulle sælges til de lejere, der havde beboet de pågældende boliger, blev flyttet fra en overordnet myndighed i boligorganisationen og ud til de enkelte afdelinger. Spørgsmålet var herefter, om denne ændring udgjorde et ekspropriativt indgreb i forhold til den overordnede myndighed. Højesterets flertal nåede frem til den konklusion, at der ikke var tale om afståelse. De lagde blandt andet vægt på, at almene boligorganisationer og disses afdelinger er en særlig juridisk enhed med gensidig afhængighed og indflydelse, at boligorganisationer i øvrigt er underlagt en meget omfattende offentlig regulering, at salg til lejerne skete til markedspris, og at kompetencen vedblev at være inden for samme organisation, ligesom salget af boligerne og et eventuelt overskud herved fortsat tjente boligorganisationens formål. Dog kom flertallet frem til dette resultat med begrundelsen, at der *”ikke med den sikkerhed, som må kræves i en sag som den foreliggende”*<sup>93</sup> var grundlag for at tilsidesætte lovgivningsmagtens skøn. Dommen illustrerer således, at såfremt dommerne er i tvivl om, hvorvidt et indgreb har karakter af afståelse, vil de være forsigtige med at tilsidesætte lovgivningsmagtens egen vurdering af, hvorvidt et indgreb er udtryk for afståelse og ekspropriation. At domstolene i disse situationer er tilbageholdende hænger, sammen med det generelle princip, at domstolene er forsigtige med

<sup>89</sup> Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2020, side 356.

<sup>90</sup> Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2020, side 356.

<sup>91</sup> U2006.1539.

<sup>92</sup> Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2020, side 358.

<sup>93</sup> U2008.378 H, side 390, linje 3-4.



at tilsidesætte lovgivningsmagtens fortolkning af grundlovsbestemmelser, når fortolkningen er forbundet med en vis tvivl.<sup>94</sup>

Selvom domstolene er tilbageholdende, er det ikke ensbetydende med, at det er helt udelukket, at lovgivningsmagtens vurdering tilsidesættes. Heller ikke selvom det ikke på forhånd var klart, at indgrebet er udtryk for en afståelse.<sup>95</sup> I den førømtalte sag U2008.378 H mente et mindretal af dommerne, at overførsel af kompetencen var afståelse. Mindretallet i Højesteret var således klar til at tilsidesætte lovgivers skøn og statuere at ekspropriation, på trods af princippet om tilbageholdenhed ved tilsidesættelse af lovgivningsmagtens skøn.

#### **4. Om afståelse og aflivning af danske mink**

Som nævnt indledningsvis besluttede regeringen i efteråret 2020, at alle danske mink skulle aflives. Dette indgreb er ikke omfattet af det klassiske ekspropriationstilfælde, hvor staten fx tvangskøber fast ejendom for at lave et offentligt anlæg. I det følgende vil der derfor blive foretaget en vurdering af, hvorvidt dette indgreb er udtryk for afståelse efter grundlovens § 73. For at foretage denne vurdering vil de fire kriterier, der er redegjort for ovenfor, blive vurderet og herefter anvendt i en samlet afståelsesvurdering, ligesom andre relevante omstændigheder vil blive inddraget.

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri Rasmus Prehn er i forbindelse med fremsættelsen af forslaget til lov nr. 2185 af 29/12/2020 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, blevet spurgt om i hvilke situationer ministeren mener, at der ved gennemførelse af loven foreligger ekspropriation.<sup>96</sup> Ministeren svarede, at han ikke generelt anser indgrebet for ekspropriativt, fordi begrundelsen for indgrebet er at imødegå en fare for smittespredning. Dog bemærker han også, at der kan være konkrete tilfælde, hvor indgrebet har karakter af afståelse.<sup>97</sup> Regeringen ses således at være af den opfattelse, at indgrebet kan have karakter af afståelse og ekspropriation. Det ses dog ikke, at ministeren nærmere redegør for eller giver eksempler på i hvilke tilfælde, regeringen anser indgrebet for ekspropriativt. Regeringen ses her ved at gentage den almindelige opfattelse af, hvornår der foreligger ekspropriation i tilfælde af aflivning af dyr på grund af sygdom, idet ministeren først gør opmærksom på udgangspunktet om erstatningsfri regulering og dernæst siger, at det er en konkret vurdering, hvorfor der kan være tilfælde, hvor der i stedet er tale om ekspropriation. Denne afhandling har samme teoretiske udgangspunkt, nemlig at aflivning af syge dyr ikke er ekspropriation. I modsætning til ministeren vil denne afhandling dog redegøre nærmere for, i hvilke tilfælde indgrebet kan have karakter af afståelse og ekspropriation.

##### **4.1. Overførselskriteriet**

Det blev ved lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink<sup>98</sup> besluttet, at alle danske mink skulle aflives. Spørgsmålet er herefter, om denne aflivning er en rådighedsindskrænkning, eller om den reelt er udtryk for en overførsel. Det ejendomsgode, der er af betydning ved vurderingen, er selve minkene, idet det er disse, der er genstand for indgrebet. Det kunne anføres, at aflivningen af minkene blot er en rådighedsindskrænkning, idet ejerne alene ved loven i udgangspunktet har fået påbud om at aflive minkene. Minkejerne er således

---

<sup>94</sup> Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2020, side 359.

<sup>95</sup> Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2020, side 357.

<sup>96</sup> Spørgsmål nr. 150 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>97</sup> Svar på spørgsmål nr. 150 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>98</sup> Lov nr. 2185 af 29/12/2020

ikke blevet påbudt at overdrage deres levende mink til staten. Dog må det anføres, at minkejerne ikke blot fik indskrænket måden, hvorpå de måtte holde mink. De fik pålagt et forbud mod at holde mink i det hele taget. Når minkene var aflivet, skulle de nemlig bortskaffes.<sup>99</sup><sup>100</sup>

Ejerne blev bedt om at tilintetgøre deres mink, og spørgsmålet er, om der foreligger en overførsel i et sådant tilfælde. Det er beskrevet ovenfor i afsnit 3.1. at også tilintetgørelse er udtryk for en overførsel, hvorfor også tilintetgørelsen af alle minkene må siges at være udtryk for en overførsel. Dette fordi det er lige indgribende for borgeren, om staten pålægger én at aflive sine dyr, hvorefter de skal overgives til staten, eller om staten pålægger én at overgive de levende dyr, så staten herefter kan anvende dem til et givent formål.

Fordi ihjelslagning af alle ens dyr således er lige så indgribende, som hvis man skulle overlevere dem til staten i levende live, og fordi minkejerne reelt mistede rådigheden over deres dyr, hvorefter staten overtog denne råden<sup>101</sup>, må aflivning af alle mink siges at være en overførsel af et ejendoms gode. At der er sket overførsel af et ejendoms gode peger i retning af, at der er tale om afståelse.

#### 4.2. Kriteriet generelt/konkret

Alle minkejere i Danmark blev pålagt at aflive deres mink. Umiddelbart må indgrebet derfor siges at ramme generelt, idet det er en regulering der rammer alle minkejere. Selvom minkejere kun udgør en begrænset gruppe, var der 800 minkfarme i Danmark i 2019,<sup>102</sup> og gruppen må derfor alligevel siges at være så stor, at indgrebet er udtryk for generel regulering. At indgrebet er udtryk for generel regulering, er et moment der peger i retning væk fra afståelse.

Som beskrevet ovenfor under afsnit 3.2. kan der, selvom et indgreb har karakter af generel regulering, godt være enkelte ejere, der rammes mere intensivt end andre, hvorfor man for disse ejere må betragte indgrebet som konkret, snarere end generelt. Det kan fx blandt andet være fordi, der er gjort store investeringer i minkhold kort tid før indgrebet.<sup>103</sup> I hvilket omfang nogle minkejere bliver mere intensivt ramt af indgrebet end andre, har denne afhandling ikke mulighed for at vurdere, idet en sådan vurdering beror på et skøn med udgangspunkt i de konkrete omstændigheder for de enkelte minkavlere. Det skal derfor blot bemærkes, at skulle der være sådanne minkejere, der rammes særligt intensivt i forhold til andre, således at indgrebet må siges at være konkret og ikke generelt, vil det tale for, at der er tale om afståelse i disse konkrete tilfælde.

#### 4.3. Intensitetskriteriet

Minkejerne der har mistet alle deres mink må siges, for en periode, at have fået frataget retten til at udøve deres erhverv. At få frataget sin næring, også selvom dette er for en begrænset periode, må siges at være ganske indgribende. Indgrebet ramte en aktuel råden over et formuegode, idet minkejerne blev pålagt at aflive de mink, som de allerede havde indkøbt og investeret i, ligesom det blev forbudt i en periode herefter at holde mink i Danmark.<sup>104</sup> Minkejerne blev

---

<sup>99</sup> Dette er forudsat i lov nr. 2185 af 29/12/2020 aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, § 4.

<sup>100</sup> Udover at det var forudsat i loven, blev minkene også reelt bortskaffet af staten efter aflivningen. Se fx Fødevarestyrelsen, Aflivede mink graves ned, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Aflivede-mink-graves-ned.aspx>, lokaliseret d. 27. april 2022.

<sup>101</sup> Fødevarestyrelsen, Aflivede mink graves ned, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Aflivede-mink-graves-ned.aspx>, lokaliseret d. 27. april 2022.

<sup>102</sup> Hohnen, Marie, Fakta om minkbranchen i Danmark, <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/bagtal/2020/2020-10-28-fakta-om-minkbranchen-i-Danmark>, lokaliseret d. 27. april 2022.

<sup>103</sup> Dette er fx tillagt betydning ved afståelsesvurderingen i dommen U2006.1539 H.

<sup>104</sup> Lov nr. 2185 af 29/12/2020 aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink.

altså ikke blot pålagt at ophøre med at holde mink i en fremtidig periode, og indgrebet ramte således en aktuel råden og ikke alene en fremtidig.

Der har ikke været en periode, hvor minkavlerne kunne indstille sig på de nye regler, ligesom der ikke blev implementeret overgangsregler. Tværtimod må indgrebet siges at være vedtaget og eksekveret inden for ganske kort tid.<sup>105</sup> At der ikke var været mulighed for at indstille sig på indgrebet tilsiger også at indgrebet må siges at være intensivt.

Det er ikke muligt i denne afhandling at vurdere, hvor stort et tab minkavlerne har lidt, da det kræver indsigt i konkrete økonomiske forhold hos minkavlerne. Det må dog antages, at dette tab er ikke ubetydeligt, idet minkavlerne har mistet deres erhvervsindtjening for en periode.

Det må herefter konstateres, at indgrebet har ramt minkejerne hårdt, og det er således et ganske intensivt indgreb. Dette taler for at der foreligger et ekspropriativt indgreb.

#### 4.4. Causa-kriteriet

Causa-kriteriet indeholder som beskrevet ovenfor en vurdering af et indgrebs begrundelse. Beslutningen om aflivning af alle mink blev foretaget, mens der i Danmark var udbrud af smitte med COVID-19<sup>106</sup>. Denne sygdom blev betragtet som potentielt farlig for mennesker.<sup>107</sup> Der blev i efteråret 2020 fundet mutationer af coronaviruset i danske mink<sup>108</sup>, hvorefter regeringen tog beslutningen om nedslagtning af alle danske mink.<sup>109</sup> Aflivningen af minkene var begrundet i hensynet til at undgå smitte dyrene imellem og fra dyr til mennesker.<sup>110</sup> Indgrebet blev således foretaget for at imødegå en fare for smittespredning, der kunne udgøre en fare for folkesundheden.

Som beskrevet tidligere var det ikke blot de smittede mink der blev aflivet, men derimod samtlige mink i hele landet. Det må derfor vurderes, om det generelt at have minkhold i Danmark, udgør så betydelig en risiko for folkesundheden, at indgrebet ikke har karakter af afståelse i forhold til causa-kriteriet, fordi indgrebet kan siges at være proportionelt. Denne vurdering vil blive foretaget i det følgende.

Det beskrives i Statens Serums Instituts risikovurdering af 3. november 2020<sup>111</sup>, at minkhold under COVID-19-pandemien generelt udgør en betydelig risiko for folkesundheden. Der ses internationalt til dels at være enighed om dette, idet der også uden for Danmarks grænser er opmærksomhed på risikoen ved minkhold under en pandemi. Det ses dog ikke at der er internationale eller udenlandske organer, der har anbefalet at imødegå denne risiko ved at aflive

---

<sup>105</sup> Mose Vikkelsø, Mads Tidslinje: Her er forløbet, der fører til Mogens Jensens afgang, <https://www.altinnet.dk/artikel/se-tidslinjen-saadan-blev-en-smittet-minkbesaetning-til-en-ulovlig-instruks-om-aflivning-af-alle-danske-mink>, lokaliseret d. 9. maj 2022.

<sup>106</sup> Statens Serum Institut, Da Covid-19 ramte verden og Danmark – se tidslinjen her, <https://www.ssi.dk/aktuelt/nyheder/2022/da-covid-19-ramte-verden-og-danmark-se-tidslinjen-her>, lokaliseret 18. maj 2022.

<sup>107</sup> Se blandt andet svar på spørgsmål nr. 34 og nr. 19 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>108</sup> Svar på spørgsmål nr. 90 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021

<sup>109</sup> Fødevarestyrelsen, Alle mink skal aflives som følge af COVID-19, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Alle-mink-skal-aflives-som-f%C3%B8lge-af-COVID-19.aspx>, lokaliseret 18. maj 2022.

<sup>110</sup> Fødevarestyrelsen, Alle COVID-19 smittede mink og zonebesætninger er aflivet, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Alle-COVID-19-smittede-mink-og-zonebes%C3%A6tninger-er-aflivet.aspx>, lokaliseret d. 3. maj 2022.

<sup>111</sup> Statens Serum Institut, Risikovurdering af human sundhed ved fortsat minkavl, 3. november 2020, <https://covid19.ssi.dk/analyser-og-prognoser/risikovurderinger>, lokaliseret 5. maj 2022.

samtligte mink.<sup>112</sup> Andre lande med minkhold har således ikke foretaget indgreb i form af aflivning af samtligte mink. Sverige er et eksempel herpå. Her er der ikke sket aflivning af alle mink<sup>113</sup>, ligesom der ikke er fundet mutationer, der menes at være opstået i minkbesætningerne.<sup>114</sup> De svenske minkavlere fik således, i modsætning til de danske, lov til at beholde den del af besætningerne der udgjorde avlsdyrene. Det skal hertil bemærkes, at der er forskelle på de to nationers minkhold, idet der er i Sverige, var betydeligt færre mink end i Danmark.<sup>115</sup> Selvom der er forskelle, tyder håndteringen i Sverige af smitte med COVID-19 blandt mink dog på, at minkhold ikke nødvendigvis generelt udgør så stor en fare for folkesundheden, at alle mink nødvendigvis skulle aflives for at sikre sig imod faren for denne folkesundhed. Dette understøttes også af, at der fortsat er minkhold i flere europæiske lande.<sup>116</sup>

I Danmark var der flere steder uden smitte med COVID-19 blandt mink, nemlig på de danske øer Sjælland, Lolland, Falster og Fyn.<sup>117</sup> Det var herudover kun i to nordjyske kommuner, at der blev fundet den virusmutation, der menes at være opstået i minkene.<sup>118</sup> Selvom der således i Danmark var smitte blandt mink, blev dette ikke spredt til hele landet, selvom der havde været smitte med COVID-19 blandt mink i flere måneder før aflivningen.<sup>119</sup> Også dette taler for, at minkhold under en pandemi ikke generelt kan siges at udgøre så stor en fare for folkesundheden, at det er nødvendigt at aflive samtligte mink.

Det kan herefter, på trods af Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020, ikke med sikkerhed konstateres, at minkhold generelt udgør en så stor fare for folkesundheden under en pandemi, at dette nødvendiggør aflivningen af alle mink, uanset hvor de var placeret. Der vil derfor i den følgende vurdering af causa-kriteriet blive skelnet mellem mink smittet med COVID-19, mink der befandt sig i risikozonen<sup>120</sup>, og mink der befandt sig uden for risikozonen. Dette for at undersøge, hvilke forskelle der er i vurderingen af causa-kriteriet for disse tre kategorier af mink, når der ikke generelt kan konstateres noget om faren for folkesundheden.

#### 4.4.1. Mink smittet med COVID-19

Som tidligere beskrevet er et af de helt klassiske tilfælde i forhold til causa smitte blandt dyr. I disse situationer antages det, at der ikke foreligger afståelse og ekspropriation, når de smittede dyr aflives, fordi begrundelsen for indgrebet er hensynet til at imødegå smittefare. Det er som Højesteret bemærkede i U 2000.1/2 H i både samfundets og avlernes interesse at mindske en spredning af sygdom blandt dyr. Dette fordi der er betydelige økonomiske og eksportmæssige interesser i ikke at have sygdom i de danske dyrebesætninger. Causa-kriteriet peger derfor umiddelbart i retning væk fra afståelse i forhold til de mink, der var smittet med COVID-19.

---

<sup>112</sup> Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 33 og nr. 15 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>113</sup> Kragelund, Michael og H.R. Moestrup, Jonas, I Danmark blev de alle aflivet – i Sverige overlevede de vigtigste mink pandemien, <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2021-10-06-i-danmark-blev-de-alle-aflivet-i-sverige-overlevede-de-vigtigste-mink-pandemien>, Lokaliseret d. 11. maj 2022.

<sup>114</sup> Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 23 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>115</sup> Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 24 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>116</sup> Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeris besvarelse af samrådsspørgsmål nr. 1292 til Miljø- og Fødevarerudvalget, stillet 21. april 2021 efter ønske fra Torsten Schack Pedersen (V), <https://www.ft.dk/samling/20201/almindel/mof/spm/1292/index.htm>, lokaliseret d. 11. maj 2022.

<sup>117</sup> Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 81 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>118</sup> Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 3 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>119</sup> For nærmere herom se afsnit 4.4.3.

<sup>120</sup> For forklaring på risikozonen se afsnit 4.4.2.

I forhold til minkene i Danmark var der ikke blot smitte blandt dyrene, men der forekom også smitte fra minkene og til de mennesker, der var i kontakt med disse dyr.<sup>121</sup> Indgrebet var således ikke kun foretaget for at imødegå en fare for smitte blandt dyr, men også for at undgå smitte blandt mennesker.<sup>122</sup> Indgrebet var altså ikke kun begrundet i hensynet til at imødegå en fare for sundheden blandt avlsdyr, hvilket kan have uønskede økonomiske konsekvenser, men også i hensynet til folkesundheden. Der er således i forhold til det klassiske eksempel med smitte blandt dyr i dette tilfælde endnu stærkere argumenter for, at indgrebet ikke har karakter af afståelse, idet hensynet til menneskelig sundhed må siges at være endnu mere tungtvejende end økonomiske og eksportmæssige hensyn.

I den ovenfor i afsnit 3.4. nævnte litteratur og retspraksis er det antaget, at aflivning af selve de smittede dyr ikke udgør et ekspropriativt indgreb, fordi begrundelsen for indgrebet er imødegåelse af smittefare. Denne vurdering må siges også at indeholde en stillingtagen til, at aflivningen af de smittede dyr er et rimeligt og fornuftigt middel til at imødegå den fare, man forsøger at hindre. Fordi det således er antaget, at aflivning af smittede dyr er proportionelt i det traditionelle og klassiske tilfælde, må det samme gøre sig gældende i den nærværende sag om mink. Ikke mindst fordi hensynet bag indgrebet i det traditionelle tilfælde alene er af økonomisk karakter, hvorimod hensynet ved aflivningen af minkene også er af folkesundhedsmæssig karakter.

Justitsministeren Nick Hækkerup er i forbindelse med fremsættelsen af forslaget til lov nr. 2185 af 29/12/2002 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink blevet spurgt om, hvilken betydning causa-kriteriet har i forhold til aflivningen af minkene.<sup>123</sup> Ministeren henviser i sit svar til sagen U2000.1/2 H og til, at det er almindeligt antaget, at afværgelse af fare fra et formuegode taler i retning væk fra ekspropriation.<sup>124</sup> Regeringen ses altså at tage samme udgangspunkt i vurderingen af causa-kriteriet, som denne afhandling.

Fordi indgrebet er begrundet i hensynet til at imødegå en fare, og det er fast antaget, at nedslagtning af de smittede dyr er et proportionelt middel til at imødegå denne fare, ses der således ikke at være tvivl om, at causa-kriteriet peger i retning væk fra afståelse i forhold til den kategori af mink, der var smittet ved COVID-19.

Hvis ikke der reelt var en fare for folkesundheden forbundet med COVID-19-smitte hos danske mink, ville begrundelsen for indgrebet ikke være at imødegå en fare herfor. Den eneste fare indgrebet herefter ville imødegå, var faren for smitte dyrene imellem, og som beskrevet er hensynet i så fald kun af økonomisk karakter. Dog må det på baggrund af det gennemgæede sundhedsfaglige materiale<sup>125</sup> konstateres, at der var en vis fare for folkesundheden forbundet med smitten blandt mink. Det afgørende bliver derfor for vurderingen af causa-kriteriet i forhold til minkene i og uden for risikozonen, om indgrebet kan siges at være proportionelt i forhold til målet med at imødegå en fare for folkesundheden.

---

<sup>121</sup> Svar på spørgsmål nr. 128 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>122</sup> Fødevarestyrelsen, Alle COVID-19 smittede mink og zonebesætninger er aflivet, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Alle-COVID-19-smittede-mink-og-zonebes%C3%A6tninger-er-aflivet.aspx>, lokaliseret d. 3. maj 2022.

<sup>123</sup> Spørgsmål nr. 47 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>124</sup> Svar på spørgsmål nr. 47 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>125</sup> Se fx afsnit 4.4.

#### 4.4.2 Mink inden for risikozonen

Som beskrevet ovenfor er det både i samfundet og i minkavlernes interesse at mindske smittespredning blandt avlsdyr. Det er som beskrevet også traditionelt antaget, at aflivning af smittede dyr ikke er ekspropriation, og spørgsmålet er herefter om causa-kriteriet taler for, at der er tale om afståelse, når de dyr, der aflives, ikke er inficeret med smitte, men dog befinder sig i nærheden af de smittede mink. I denne afhandling vil de dyr, der befinder sig inden for den såkaldte risikozone, blive betragtet som værende i nærheden af de smittede mink.

I Danmark benytter man begrebet risikozone til at beskrive den geografiske zone, inden for hvilken man antager, at det kan være nødvendigt at gøre indgreb mod ikke-smittede dyr, hvis der et andet sted inden for samme zone har været smitte blandt dele af en besætning. Risikozonen udgør i henhold til bekendtgørelsen om COVID-19 hos pelsdyr 7,8 kilometer<sup>126</sup>, og det er denne zone, der er taget udgangspunkt i ved nedslagningen af minkene.

Som beskrevet ovenfor er det nødvendigt at mindske smitte blandt dyr og smitte fra mink til mennesker, fordi det både udgør en fare for folkesundheden og fordi det udgør en fare for dyrenes sundhed, med økonomiske konsekvenser til følge. Fordi begrundelsen for at slå de mink ihjel, der var i nærheden af de smittede mink, blandt andet var at imødegå en fare for folkesundheden, må det konstateres, at indgrebets begrundelse taler i retning væk fra afståelse. Dog er dette kun tilfældet hvis indgrebet var proportionelt i forhold til formålet. For nærmere herom se dommen MAD 2018.20 V, samt afsnit 3.5. om proportionalitet.

Aflivningen af mink i risikozonen, må siges at være et egnet middel til at opnå formålet. Slår man mink ihjel og bortskaffer dem, kan de mink, der ikke længere er der, således ikke sprede sygdom. Det er herefter af betydning, om indgrebet også kan siges at stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges. I den forbindelse skal det bemærkes, at risikozonens omfang er bestemt ud fra veterinære og sundhedsfaglige vurderinger. Det er således antaget, at mink inden for zonen har risiko for at blive smittet, når et andet dyr inden for samme zone er inficeret med sygdom.<sup>127</sup> Der er således en sundhedsfaglig begrundelse for zonens tilstedeværelse og omfang. Den juridiske vurdering i nærværende afhandling lægger denne sundhedsfaglige vurdering til grund som faktum, idet sådanne vurderinger ligger uden for juraens kompetencer.

Når staten foretager indgreb, hvor begrundelsen er hensynet til at imødegå en fare, foretages der et skøn over, hvorvidt dette indgreb er proportionelt. Der må i den forbindelse gives regeringen et vist råderum inden for hvilket, de kan foretage dette skøn. Et indgreb kan derfor godt være proportionelt, selvom regeringen har skønnet en smule forkert i forhold til nødvendigheden af indgrebets omfang, så længe dette er sket ud fra et princip om forsigtighed. Der kan være sundhedsfaglig tvivl om, præcis hvor grænsen for risikozonen bør fastlægges, fordi også denne vurdering beror på et skøn. At regeringen således fastlægger risikozonen, så den bliver en smule større, end hvad der var nødvendigt, for at sikre sig, at indgrebet har den ønskede effekt, kan ikke siges at være disproportionalt. Der er naturligvis grænser for, hvor meget regeringen kan skønne forkert ud fra et forsigtighedsprincip og stadig have foretaget et proportionelt indgreb. Det ses dog ikke i dette tilfælde, at denne grænse er overskredet, da risikozonen er lavet på baggrund af en sundhedsfaglig vurdering, og regeringen har fulgt denne vurdering ved bestemmelse af risikozonens omfang.

---

<sup>126</sup> Bekendtgørelse nr. 1455 af 08/10/2020 om COVID-19 hos pelsdyr, §§11, stk. 4 og 15, stk. 1, forudsætningsvis. Bekendtgørelsen har hjemmel i Lov nr. 38 af 15/01/2020 om hold af dyr, § 30.

<sup>127</sup> Svar til spørgsmål nr. 13 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021



I lov om dyrehold<sup>128</sup> er der i § 30, hjemmel til, at ministeren kan fastsætte regler om blandt andet aflivning af dyr i et område omkring et sted med smitteudbrud. Det må derfor antages, at fastsættelse af en sådan risikozone er et indgreb, som lovgiver generelt accepterer. Idet lovgiver generelt accepterer, at der anvendes risikozoner, taler det for, at lovgiver betragter indgreb i disse zoner for proportionelle. At regeringen udnytter en hjemmel til at foretage et indgreb, som lovgiver betragter som proportionelt, taler for, at indgrebet ikke er disproportionalt. Som beskrevet ovenfor i afsnit 3.6. vil domstolene være tilbageholdende med at tilsidesætte et skøn som lovgiver har foretaget om, hvorvidt et indgreb er ekspropriativt. Dette skøn fra lovgiver indeholder også en vurdering af, om indgrebet er proportionelt, idet et indgreb som nævnt kan have karakter af afståelse, såfremt der ikke er proportionalitet mellem begrundelsen og indgrebet. Domstolene vil derfor være tilbageholdende med at tilsidesætte den vurdering, som lovgiver har lavet i forhold til, hvorvidt aflivning inden for risikozonerne er proportionelt i forhold til den sundhedsfare, som indgrebet skal imødegå. Denne afhandling vil derfor ligeledes være tilbageholdende med at tilsidesætte lovgivers skøn.

Fordi aflivningen inden for risikozonen beror på en sundhedsfaglig vurdering, og at lovgiver generelt accepterer disse risikozoner, må det konstateres, at aflivning af mink inden for risikozonen ikke var disproportionalt.

Fordi indgrebet blev foretaget for at imødegå en fare for folkesundheden, og fordi aflivning af mink inden for risikozonen ikke kan siges at være disproportionalt i forhold til dette formål, må causa-kriteriet i relation til de mink, der var placeret inden for risikozonen siges at tale i retning væk fra afståelse.

#### 4.4.3 Mink uden for risikozonen

Ligesom for de øvrige mink var begrundelsen for aflivningen af minkene uden for risikozonen hensynet til at imødegå fare for smittespredning, der kunne have haft negative konsekvenser for folkesundheden. Som tidligere konstateret er indgrebet altså foretaget for at imødegå en fare, og dette medfører, at causa-kriteriet umiddelbart peger i retning væk fra afståelse. Dette gælder også i relation til minkene uden for risikozonen. Dog er det ligesom ovenfor kun tilfældet, såfremt indgrebet kan siges at være proportionelt, hvorfor det følgende vil fokusere på denne vurdering.

At slå samtlige mink ihjel er et effektivt middel til at opnå formålet, der som bekendt var at mindske smitte med COVID-19 blandt mink og mennesker. Indgrebet må således siges at have været egnet til formålet.

Regeringen traf beslutningen om aflivning af alle danske mink på baggrund af Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november.<sup>129</sup> Af denne risikovurdering fremgår det, at Statens Serum Institut anser det for overvejende sandsynligt, at minkene vil være modtagelige for smitte med COVID-19. De beskriver, at der er en betydelig risiko for smittespredning mellem mink og mennesker, hvilket medfører en stor risiko for folkesundheden. Dette fordi der bliver en større sygdomsbyrde blandt mennesker, og fordi bestanden af mink øger risikoen for nye virusmutationer, som det er vanskeligt at beskytte sig imod ved brug af vacciner.<sup>130</sup> Det må således konkluderes, at Statens Serum Institut vurderede, at minkhold i Danmark udgør en

---

<sup>128</sup> Lov nr. 38 af 15/01/2020. Denne lov er senere ændret til lov nr. 9 af 06/01/2022 om hold af dyr. I begge udgaver giver lovens § 30, hjemmel til at ministeren kan fastsætte regler om aflivning af dyr omkring et område med smitteudbrud.

<sup>129</sup> Svar til spørgsmål nr. 34 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>130</sup> Statens Serum Institut, Risikovurdering af human sundhed ved fortsat minkavl, 3. november 2020, <https://co-vid19.ssi.dk/analyser-og-prognoser/risikovurderinger>, lokaliseret 5. maj 2022.

risiko for folkesundheden, når der er udbrud af smitte med COVID-19. Regeringens beslutning bygger altså på en sundhedsfaglig vurdering, og umiddelbart virker indgrebet derfor nødvendigt og proportionalt. Dog har regeringen selv valgt løsningen, der indebar aflivning af samtlige mink. Denne løsning var ikke en anbefaling fra Statens Serum Institut.<sup>131</sup> Af Statens Serum Instituts risikovurdering fremgår det også, at instituttet ikke er blevet bedt om at fremkomme med løsningsforslag på baggrund af risikovurderingen. Regeringen må således siges at have truffet beslutningen om aflivning af alle mink, uden at dette var en anbefaling fra sundhedsmyndighederne. Det er derfor på trods af denne risikovurdering fortsat relevant at vurdere, om indgrebet var proportionelt, idet selve beslutningen herom var af politisk karakter og ikke baserer sig direkte på en sundhedsfaglig anbefaling.

Såfremt regeringen effektivt kunne have undgået smittespredning blandt mink og mennesker med mindre indgribende midler, kan indgrebet ikke siges at være proportionelt. Det følgende vil derfor undersøge, hvorvidt regeringen havde mulighed for at benytte andre, mindre indgribende, men tilsvarende effektive tiltag.

Fra sommeren 2020 var regeringen opmærksom på, at der forekom smitte blandt nogle af minkbesætningerne, hvorfor de allerede på dette tidspunkt iværksatte tiltag for at forhindre yderligere smitte.<sup>132</sup><sup>133</sup> På trods heraf fortsatte Fødevarestyrelsen med at finde smitte blandt nye besætninger, hvorfor det i oktober blev indført at besætninger med smitte skulle slås ned.<sup>134</sup> Det kan på den baggrund konstateres, at regeringen løbende har forsøgt at benytte forskellige tiltag for at mindske smittespredningen blandt mink. Regeringen har således forsøgt at benytte andre mindre indgribende midler uden den ønskede effekt, inden det blev besluttet at aflive samtlige mink. Dette taler for, at aflivningen af alle mink var et nødvendigt og proportionalt indgreb. Det kan dog ikke udelukkes, at andre indgreb end dem, der faktisk blev benyttet af regeringen, ville have haft den ønskede effekt i forhold til smittespredningen, ligesom en indgriben på et tidligere tidspunkt måske kunne have bidraget til en mere effektiv udryddelse af COVID-19 blandt minkbesætningerne. Statens Serum Institut ses i hvert fald ikke at kunne udelukke, at en tidligere og mere effektiv indsats kunne have mindsket smittespredningen i nødvendig grad.<sup>135</sup> Omvendt kan de heller ikke med sikkerhed konkludere, at sådanne tiltag ville have haft den ønskede effekt. Der kan således ikke på baggrund af det foreliggende sundhedsfaglige materiale konkluderes noget entydigt om, hvorvidt regeringen ved at reagere mere resolut på et tidligere tidspunkt, kunne have undgået den fortsatte smittespredning blandt mink.

Selvom der ikke kan konkluderes noget entydigt om hvorvidt en tidligere og mere effektiv indsats mod smitte med COVID-19 ville have været succesfuld, må det stadig undersøges hvorvidt andre indgreb i stedet for aflivning med succes kunne være benyttet på det tidspunkt, hvor det blev besluttet, at aflivningen skulle ske. Dette fordi, at hvis regeringen reelt havde mulighed

---

<sup>131</sup> Svar på spørgsmål nr. 134 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021

<sup>132</sup> Se blandt andet: Fødevarestyrelsen, Regeringen igangsætter testprogram efter nyt COVID-19 fund i danske mink, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Regeringen-igangs%C3%A6tter-testprogram-efter-nyt-COVID-19-fund-i-danske-mink.aspx>, lokaliseret 5. maj 2022.

<sup>133</sup> Se blandt andet: Fødevarestyrelsen, Ny strategi skal sikre tæt COVID-19 overvågning af minkfarme, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Ny-strategi-skal-sikre-t%C3%A6t-COVID-19-overv%C3%A5gning-af-minkfarme.aspx>, Lokaliseret 5. maj 2022.

<sup>134</sup> Fødevarestyrelsen, Smittede minkbesætninger skal slås ned, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Pressemeddelelser%202020/Smittede-minkbes%C3%A6tninger-skal-sl%C3%A5s-ned.aspx>, Lokaliseret 5. maj.

<sup>135</sup> Svar til spørgsmål nr. 12 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.



for at benytte et andet og mindre indgribende tiltag, taler det for, at aflivningen var disproportional. Omvendt hvis der reelt ikke var andre muligheder for indgreb, taler det for, at aflivningen var proportionel.

Det har været diskuteret, om man for at gøre aflivningen mindre indgribende for minkejerne kunne have gemt noget af det genetiske arvemateriale fra minkene, således at når det midlertidige forbud mod hold af mink blev ophævet, ville der være lettere adgang til at genoptage minkdriften.<sup>136</sup> Dansk Veterinær Konsortium har herom udtalt, at det med de nuværende tekniske løsninger ikke er muligt at gemme arvemateriale, uden at dette sker i levende mink.<sup>137</sup> Man ville altså i så fald være nødt til at beholde en del af minkbestanden for at gemme genetisk arvemateriale. Regeringen fandt derfor ikke, at der var en realistisk mulighed for at gemme arvemateriale.<sup>138</sup> Det skal herom bemærkes, at regeringens følgeslutning lægger til grund, at det udgør for stor en risiko for folkesundheden at have en del af minkbestanden i live, hvorfor man ikke kunne gemme arvemateriale, så længe dette kun kunne bevares i levende mink. Den antagelse, at det er en nødvendighed, at alle mink slås ihjel, for at imødegå faren for smitte med COVID-19 har som nævnt baggrund i den risikovurdering, som Statens Serum Institut lavede 3. november. Dansk Veterinær Konsortium har dog udarbejdet to rapporter, der beskriver mulighederne for at gemme genetisk arvemateriale ved at have avlsmink.<sup>139</sup><sup>140</sup> Af disse rapporter fremgår, at konsortiet vurderer, at det vil være muligt at opbevare et vist antal mink på en sundhedsmæssig forsvarlig måde, ligesom det er beskrevet, på hvilken måde et sådant hold af mink kunne ske. Rapporten fra Statens Serum Institut af 3. november, beskriver den risiko, der er ved hold af mink. Som nævnt blev instituttet bedt om ikke at komme med løsningsforslag. De skulle blot foretage en vurdering af risikoen. Dansk Veterinær Konsortium derimod beskriver konkret hvilke muligheder, der på trods af risikoen, er for at beholde en del af besætningen med henblik på bevarelse af genetisk arvemateriale. Idet Dansk Veterinær Konsortium må siges at være en sundhedsfaglig myndighed, må deres vurdering af muligheden for hold af avlsmink lægges til grund som faktum i denne afhandling. Det må herefter konstateres, at der reelt var mulighed for at beholde en del af minkbestanden, således at ikke alle mink uden for risikozonen skulle aflives. Dette også selvom der var en større risiko herved, end hvis alle minkene blev aflivet. Dette taler for, at i relation til de mink, der kunne være anvendt til at gemme genetisk arvemateriale, var indgrebet ikke proportionelt. Dette fordi det således var muligt at undlade at aflive en del af minkene, hvilket må siges at være mindre indgribende end at aflive dem alle, samtidig med at formålet at imødegå en fare for folkesundheden blev tilgodeset.

Det har også været omtalt, hvorvidt der var mulighed for at vaccinere minkene i stedet for at aflive dem. På tidspunktet for aflivningen var der ikke udviklet en vaccine til mink.<sup>141</sup> Der var således ikke mulighed for at iværksætte en sådan vaccinationsproces på det tidspunkt, hvor det blev besluttet at aflive alle danske mink. Idet der således ikke på tidspunktet, hvor beslutningen

---

<sup>136</sup> Se blandt andet: Spørgsmål nr. 22 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>137</sup> Svar på spørgsmål nr. 22 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>138</sup> Svar på spørgsmål nr. 22 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

<sup>139</sup> Dansk Veterinær Konsortium, Vurdering af det sundhedsmæssigt forsvarlige i at bevare avlsmateriale fra mink henholdsvis i form af æg og embryoner og ved opbevaring af en population af levende mink, <https://dkvet.dk/raadgivning/raadgivningssvar/covid-19-i-mink/>, lokaliseret d. 9. maj 2022.

<sup>140</sup> Dansk Veterinær Konsortium, Sundhedsfaglig vurdering af at beholde 200.000 avlsmink i ikke sikrede farme, <https://dkvet.dk/raadgivning/raadgivningssvar/covid-19-i-mink/>, lokaliseret 9. maj 2022.

<sup>141</sup> Svar på spørgsmål nr. 160 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

skulle tages, reelt var mulighed for at igangsætte en vaccine af samtlige mink, er det faktum, at regeringen ikke forsøgte denne løsning, ikke et moment, der peger i retning af manglende proportionalitet. Det kan herefter diskuteres, hvorvidt regeringen var nødsaget til at handle så hurtigt på situationen med smitte hos mink, som de gjorde, eller om de fx kunne have ventet, til der forelå en vaccine til minkene. Såfremt en handling var påkrævet i efteråret 2020, peger det i retning af, at indgrebet var proportionelt, idet regeringen således var nødsaget til at lave en form for indgreb. Omvendt taler det i retning væk fra proportionalitet, såfremt regeringen uden at risikoen for negative konsekvenser for folkesundheden blev forøget, kunne have ventet, til der forelå en vaccine til mink. Det ligger uden for denne afhandlings kompetence at vurdere et sådant sundhedsfagligt spørgsmål om en eventuel forøgelse af risiko, hvorfor det blandt andet på grund af risikovurderingen af 3. november lægges til grund, at regeringen var nødsaget til at foretage en eller anden form for handling i november 2020 for at sikre sig imod en fare for folkesundheden. Det netop gennemgåede kan også anføres om muligheden for at vaccinere mennesker, for på den måde at hindre smitte fra mink til personer.

Selvom det ovenfor gennemgåede ikke tilsiger, at regeringen kunne have valgt et andet tiltag, hvor ingen mink uden for risikozonen blev aflivet, og som på samme hurtige og effektive måde sikrede udryddelsen af COVID-19 blandt mink, vil der i det følgende alligevel fortsat blive diskuteret om aflivningen af minkene uden for riskozonen udgør et proportionalt indgreb i forhold til causa. Dette fordi det, selvom det antages at regeringen ikke kunne have valgt andre tiltag i november 2020, stadig må vurderes om aflivningen, selvom der ikke var andre lige så effektive muligheder, kan siges at stå mål med indgrebets rækkevidde.

Som beskrevet ovenfor ved vurderingen af indgrebets proportionalitet for minkene inden for risikozonen, gælder der et forsigtighedsprincip. Dette forsigtighedsprincip medfører, at indgrebet må siges at være proportionelt, selvom regeringen har skønnet en smule forkert i forhold til nødvendigheden af indgrebets rækkevidde, såfremt indgrebet er begrundet i ønsket om at imødegå en fare.

Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november vurderede som bekendt, at der en betydelig risiko for folkesundheden forbundet med fortsat hold af mink. Som udgangspunkt må regeringen kunne lægge sådanne sundhedsfaglige vurderinger fra statens sundhedsmyndigheder til grund som faktum, når der skal træffes beslutninger. Der har dog været andre fagpersoner, der i efteråret 2020 havde en anden vurdering af blandt andet farligheden af mutationen fundet i danske mink<sup>142</sup>, hvilket er af betydning, idet denne farlighed var en del af baggrunden for valget af aflivningen. Den sundhedsfaglige baggrund for indgrebet kan således ikke siges at være fuldstændig sikker. Idet disse fagpersoner har udtalt sig i efteråret 2020, må den viden, der var tilgængelig i forhold til at foretage vurderingen, siges at være den samme for omtalte fagpersoner som for Statens Serum Institut. Idet aflivningen var et betydeligt og intensivt indgreb, må der, for at indgrebet kan siges at være proportionelt, kræves en vis sikkerhed i forhold til de sundhedsfaglige vurderinger lagt til grund for beslutningen. Selvom regeringen således traf beslutningen ud fra en vurdering fra Statens Serum Institut, taler det, at der var sundhedsfaglig tvivl om den vurdering for, at indgrebet er disproportionalt. Omvendt var der ikke fuldstændig klarhed over risikoen forbundet med minkhold, omend det var tydeligt, at der var en risiko for folkesundheden i et eller andet omfang, hvilket tilsiger, at regeringen derfor ud fra et forsigtighedsprincip måtte foretage et indgreb. At dette indgreb herefter viser sig at være gå en smule videre end nødvendigt kan ikke medføre, at indgrebet var disproportionalt. Som nævnt

---

<sup>142</sup> Spørgsmål nr. 31 og spørgsmål nr. 32 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

før er der dog grænser for, hvor langt et indgreb kan gå ud over, hvad der var nødvendigt, og stadig betragtes som proportionelt.

Indgrebet blev besluttet og foretaget ganske kort tid efter, at risikovurderingen af 3. november forelå.<sup>143</sup> Faktisk annoncerede statsministrene på et pressemøde allerede d. 4. november, at alle danske mink skulle aflives.<sup>144</sup> Der har således ikke været megen tid til at debattere eller overveje indgrebet, inden det blev eksekveret. Fordi aflivningen skete for at imødegå en fare for folkesundheden, og fordi der var en risiko forbundet med manglende smittedæmpende tiltag, taler det for, at det var nødvendigt at handle resolut. Dette tilsiger, at indgrebet var proportionelt, idet skønnet, omend det muligvis er en smule forkert, kan rummes inden for forsigtighedsprincippet på grund af de presserende omstændigheder. Dette også selvom det måske skete på bekostning af en grundigere undersøgelse af forskellige muligheder for at mindske smitten. Omvendt taler indgrebets omfang og intensitet for, at selvom der var behov for at handle inden for kort tid, burde indgrebet være sket på et mere sikkert sundhedsfagligt grundlag. Man havde fx haft mulighed for at rådføre sig med Statens Serum Institut i forhold til eventuelle løsningsforslag på den problemstilling, som risikovurderingen af 3. november gav anledning til. Dette havde regeringen imidlertid eksplicit frabedt sig. Når regeringen således foretager et politisk skøn, velvidende at der er tale om et intensivt indgreb og uden at sikre sig sundhedsfaglig belæg for selve aflivningen, må regeringen herefter også bære risikoen for, at indgrebet viser sig ikke at være proportionelt. Dette også selvom det var nødvendigt at gøre tiltag inden for relativt kort tid.

At regeringen således manglede den sundhedsfaglige sikkerhed, der må kræves ved et indgreb af denne intensitet, og igangsatte aflivningen meget kort tid efter, de blev bekendt med risikovurderingen, taler for, at indgrebet ikke kan rummes inden for rammerne af forsigtighedsprincippet, hvilket tilsiger at indgrebet ikke var proportionelt.

Det ovenstående viser, at der ikke kan konkluderes noget entydigt om, hvorvidt en tidligere og mere effektiv indsats ville have fået betydning, ligesom regeringen formentlig var nødsaget til at gøre en eller anden form for tiltag i efteråret 2020. Dog havde regeringen mulighed for at undlade at aflive alle mink uden for risikozonen, nemlig de mink der kunne have været gemt som genetisk avlsmateriale. Herudover må regeringen siges at bære risikoen for, at beslutningen blev taget ganske hurtigt og uden den sundhedsfaglige sikkerhed, der må kræves ved et så intensivt indgreb. Samlet set peger dette i retning af, at indgrebet formentlig ikke var nødvendigt og proportionelt i forhold til de mink, der befandt sig uden for risikozonen. Fordi indgrebet ikke kan siges at være proportionelt, peger causa-kriteriet herefter ikke i retning væk fra afståelse for de mink, der befandt sig uden for risikozonen. Dette som beskrevet ovenfor fordi et indgrebs begrundelse kun taler i retning væk fra afståelse, når indgrebet er begrundet i hensynet til at imødegå en fare, og dette indgreb kan siges at være proportionelt i forhold til den fare, der skal imødegås.

#### **4.5. Den samlede afståelsesvurdering**

Der vil i det følgende på baggrund af de fire ovenfor gennemgåede kriterier blive foretaget en samlet vurdering af, hvorvidt aflivningen af alle danske mink er udtryk for afståelse efter grundlovens § 73.

---

<sup>143</sup> Mose Vikkelsø, Mads, Tidslinje: Her er forløbet der fører til Mogens Jensens afgang, [https://www.altin-  
get.dk/artikel/se-tidslinjen-saadan-blev-en-smittet-minkbesaetning-til-en-ulovlig-instruks-om-aflivning-af-alle-  
danske-mink](https://www.altin-<br/>get.dk/artikel/se-tidslinjen-saadan-blev-en-smittet-minkbesaetning-til-en-ulovlig-instruks-om-aflivning-af-alle-<br/>danske-mink), Lokaliseret d. 9. maj 2022.

<sup>144</sup> Mose Vikkelsø, Mads, Tidslinje: Her er forløbet der fører til Mogens Jensens afgang, [https://www.altin-  
get.dk/artikel/se-tidslinjen-saadan-blev-en-smittet-minkbesaetning-til-en-ulovlig-instruks-om-aflivning-af-alle-  
danske-mink](https://www.altin-<br/>get.dk/artikel/se-tidslinjen-saadan-blev-en-smittet-minkbesaetning-til-en-ulovlig-instruks-om-aflivning-af-alle-<br/>danske-mink), Lokaliseret d. 9. maj 2022.

Det skal indledningsvis bemærkes, at domstolene som beskrevet ovenfor i afsnit 3.6. er tilbageholdende med at statuere ekspropriation i tvivlstilfælde. Vurderingen beror dog på et skøn, og det er ligeledes beskrevet i afsnit 3.6., at det ikke er udelukket at domstolene også i de mere tvivlsomme tilfælde vil statuere ekspropriation. Det samme gør sig gældende for den følgende afståelsesvurdering.

Kriteriet generelt/konkret peger som beskrevet i udgangspunktet væk fra afståelse, fordi indgrebet rammer generelt. Dog med den undtagelse, at der kan forekomme enkelte ejere, der rammes mere intensivt end de andre, hvorfor indgrebet for disse taler i retning af afståelse i forhold til kriteriet generelt/konkret. I det følgende vil der dog blive taget udgangspunkt i at indgrebet er af generel karakter, idet det formentlig er tilfældet for de fleste ejere. I forhold til overførelseskriteriet skal det bemærkes, at minkene blev tilintetgjort og ikke blot overført til staten til fortsat benyttelse, men at tilintetgørelsen er lige så byrdefulde for borgerne, der pålægges indgrebet, som overførslen ville være. Ydermere mistede minkejerne reelt rådigheden over dyrene, hvorefter staten overtog denne råden. Overførelseskriteriet peger derfor som nævnt i retning af afståelse, fordi der ved indgrebet skete en overførsel af et ejendomsgode. Også intensitetskriteriet peger i retning af afståelse, fordi indgrebet for en periode fratog minkejerne deres næring, indgrebet ramte en aktuel råden, der var ikke en tid til for ejerne at indstille sig på indgrebet, de må antages at have lidt et ikke ubetydeligt tab, og indgrebet må derfor siges at være ganske intensivt.

Disse tre kriterier fører samlet set formentlig til, at indgrebet har karakter af afståelse, idet indgrebet er udtryk for en overførsel af et ejendomsgode og er ganske intensivt, omend det rammer generelt. Dette gælder for alle tre kategorier af mink. Fordi begrundelsen for indgrebet er hensynet til at imødegå en fare, får causa-kriteriet dog betydelig vægt ved afståelsesvurderingen. Ligesom ved vurderingen af causa-kriteriet må den samlede afståelsesvurdering opdeles i tre kategorier af mink, idet causa-kriteriet har forskellig betydning for afståelsesvurderingen alt efter hvilken kategori af mink, der er tale om.

For minkene smittet med COVID-19 gør det sig gældende, at indgrebet er begrundet i hensynet til at imødegå en fare for folkesundheden. At slå smittede dyr ihjel er traditionelt antaget at være et indgreb, der ikke har karakter af afståelse, netop særligt på grund af causa-kriteriet. I dette tilfælde med nedslagtningen af mink er causa-kriteriet endda endnu stærkere end i det traditionelle tilfælde, fordi begrundelsen ikke blot er hensynet til økonomiske interesser, men til folkesundhedsmæssige. Herudover er indgrebet generelt og ikke konkret, hvilket også taler i retning væk fra afståelse. Selvom indgrebet dog er udtryk for overførsel, og det må siges at være ganske intensivt, gør særligt causa-kriteriet, at for den gruppe af mink, der var smittet med COVID-19, har aflivningen ikke karakter af afståelse og er derfor ikke udtryk for ekspropriation.

For minkene inden for risikozonen var aflivningen ligeledes begrundet i hensynet til folkesundheden. Dette indgreb betragtes som proportionelt, fordi risikozonens eksistens og omfang beror på en sundhedsfaglig vurdering, ligesom lovgiver generelt accepterer aflivning inden for risikozoner, når der er smitte blandt dyrebesætninger. Fordi aflivningen af minkene inden for risikozonen er proportionel, peger causa-kriteriet i retning væk fra afståelse. Det samme gør kriteriet generelt/konkret. Omvendt taler overførelseskriteriet og intensitetskriteriet i retning af afståelse. Samlet set må det dog konstateres, at også for de mink, der befandt sig inden for risikozonen, var aflivningen ikke udtryk for afståelse. Dette fordi begrundelsen for indgrebet må siges at være proportionel med formålet, og når begrundelsen for indgrebet er hensynet til at imødegå en fare, i dette tilfælde for folkesundheden, får causa-kriteriet en særlig vægt i afståelsesvurderingen.

Også for minkene uden for risikozonen er begrundelsen for indgrebet hensynet til at imødegå en fare for folkesundheden. I modsætning til minkene inden for risikozonen kan indgrebet for denne kategori af mink dog ikke siges at være proportionelt. Dette som nævnt, fordi regeringen kunne have undladt at aflive avlsminkene, og at aflivningen skete ganske hurtigt og uden den sundhedsfaglige sikkerhed, der må kræves ved et så intensivt indgreb. Herefter kan indgrebet ikke siges at være nødvendigt i forhold til hensynet til at imødegå en fare for folkesundheden. Dette også selvom regeringen formentlig var nødsaget til at reagere i et eller andet omfang i efteråret 2020. Fordi indgrebet således ikke var nødvendigt og proportionelt, er causa-kriteriet i dette tilfælde ikke lige så tungtvejende som for de to andre kategorier af mink. Dette fordi hensynet til at imødegå en fare for folkesundheden bliver mindre, når midlet til at opnå dette formål ikke er proportionelt. Causa-kriteriet peger således på grund af den manglende proportionalitet ikke i retning væk fra afståelse, idet det ikke med sikkerhed kan siges at indgrebet imødegik en nærliggende fare. Kriteriet generelt/ konkret peger også for denne kategori af mink i retning væk fra afståelse. Overførelseskriteriet og intensitetskriteriet peger også for minkene uden for riskozonen i retning af afståelse. Fordi kriterierne ikke entydigt peger i samme retning, og fordi causa-kriteriet ikke for denne kategori af mink kan tillægges samme væsentlige betydning, som det kunne for smittede mink og for mink inden for risikozonen, må hensynet bag grundlovens § 73 fremhæves ved afståelsesvurderingen for minkene uden for risikozonen. Hensynet er som bekendt, at ingen borger skal bære urimelige økonomiske byrder på helhedens vegne. For de ejere, der havde mink uden for risikozonen, forekommer indgrebet tilfældigt, idet der ikke var en aktuel eller tilstrækkelig sikker risiko for, at deres mink ville blive smittet med COVID-19, eller at disse mink ville fostre en mutation af virusset. Faren var altså ikke tilstrækkelig konkret eller nært forestående. Der er ikke tvivl om, at de ejere der havde mink uden for risikozonen, har båret en økonomisk byrde på helhedens vegne ved at få aflivet deres besætninger, idet de for en periode har mistet deres erhverv af hensyn til befolkningens sundhed. Der ses ydermere ikke at være noget at bebrejde disse ejere. Fordi indgrebet ikke var nødvendigt og proportionelt, kan det ikke siges at være rimeligt eller sagligt, at netop denne gruppe af borgere, skulle bære en sådan økonomisk byrde på helhedens vegne. Fordi indgrebet således var ganske intensivt, at der forelå en overførsel af et ejendomsgode, at indgrebet var disproportionalt i forhold til formålet og på grund af hensynet bag grundlovens § 73, må den samlede afståelsesvurdering, på trods af indgrebets generelle karakter og den tilbageholdenhed, der må udvises i tvivlstilfælde, herefter være, at for de mink, der befandt sig uden for risikozonen, har aflivningen karakter af afståelse og ekspropriation.

## Konklusion

Regeringen besluttede i efteråret 2020 at aflive alle danske mink, fordi dyrene udgjorde en risiko for folkesundheden. Regeringen anså som udgangspunkt ikke dette som et indgreb af ekspropriativ karakter, fordi det traditionelt er antaget, at aflivning af smittede dyr ikke er ekspropriation, når aflivningen sker for at imødegå en smittefare. Dog således, at der kunne forekomme konkrete tilfælde, hvor indgrebet havde karakter af ekspropriation. Det er derfor i denne afhandling blevet vurderet hvorvidt aflivningen reelt er udtryk for afståelse efter grundlovens § 73.

For at vurdere om aflivningen af alle danske mink var udtryk for afståelse, må de fire afståelseskriterier vurderes i forhold til indgrebet. Overførelseskriteriet peger i retning af afståelse, idet der er sket en overførsel af minkene fra ejerne og til staten. Dette er tilfældet, selvom dyrene blev tilintetgjort, og staten således ikke fik nogen gevinst ved aflivningen, fordi det er lige indgribende for ejeren, om minkene overgives i levende live eller døde. Herudover overtog staten også reelt rådigheden over dyrene efter aflivningen. Kriteriet generelt/konkret peger i retning væk fra afståelse, da indgrebet rammer alle minkejere og dermed er af generel karakter.

Dette dog med den undtagelse at for enkelte minkejere, hvis de rammes særligt hårdt, vil indgrebet være konkret og således pege i retning af afståelse. Intensitetskriteriet peger ligesom overførelseskriteriet i retning af afståelse, fordi minkejere for en periode har fået frataget deres næring, indgrebet ramte en aktuel råden, der var ikke en tilvænningsperiode for avlerne, mink-ejerne må antages at have lidt et ikke ubetydeligt tab, og indgrebet må derfor siges at være ganske intensivt.

For at foretage en vurdering af causa-kriteriet og indgrebets begrundelse er minkene delt ind i tre kategorier, nemlig mink smittet med COVID-19, mink inden for risikozonen og mink uden for risikozonen. Dette fordi vurderingen af causa-kriteriet er forskellig for de tre kategorier. Det kan nemlig ikke overordnet set antages, at minkhold generelt udgør så stor en risiko for folkesundheden, at aflivningen af samtlige mink var nødvendig.

For minkene smittet med COVID-19 peger causa-kriteriet i retning væk fra afståelse, fordi indgrebet er begrundet i hensynet til at imødegå en fare for folkesundheden, og det er fast antaget, at nedslagning af smittede dyr er et proportionelt middel til at imødegå denne fare.

For minkene inden for risikozonen er indgrebet også begrundet i hensynet til at imødegå en fare for folkesundheden, men fordi det falder uden for det klassiske tilfælde med nedslagning af smittede dyr, må det vurderes om indgrebet er proportionelt i forhold til begrundelsen. Dette fordi hensynet til folkesundheden kun taler i retning væk fra afståelse, hvis der er proportionalitet mellem begrundelsen og indgrebet. Riskozonens eksistens og omfang beror på en sundhedsfaglig vurdering, ligesom nedslagning af dyr inden for en sådan risikozone generelt er accepteret af lovgiver. Derfor må indgrebet siges at være proportionelt i forhold til hensynet til folkesundheden. Fordi indgrebet således er proportionelt og foretaget for at imødegå en fare for folkesundheden, taler causa-kriteriet for minkene inden for risikozonen i retning væk fra afståelse.

For minkene uden for risikozonen var begrundelsen for indgrebet ligeledes hensynet til at imødegå en fare for folkesundheden. Ligesom for minkene inden for risikozonen er det derfor af betydning, om indgrebet kan siges at være proportionelt. Der kan ikke konkluderes noget entydigt om, hvorvidt en tidligere og mere effektiv indsats mod smitte blandt mink ville have medført at regeringen kunne have undgået at aflive alle danske mink. Regeringen var formentlig også nødt til at foretage en eller anden form for indgriben i efteråret 2020 i forhold til at mindske risikoen for smitte blandt minkbesætningerne og mennesker. Dog havde regeringen mulighed for at undlade at aflive alle minkene, idet de mink der kunne være gemt som genetisk arvemateriale kunne være bibeholdt på en forsvarlig måde. Ydermere blev beslutningen om aflivningen taget ganske hurtigt efter risikovurderingen af 3. november fra Statens Serum Institut<sup>145</sup> forelå, ligesom indgrebet blev foretaget uden den sundhedsfaglige sikkerhed der må kræves ved et så indgribende tiltag. Samlet set kan indgrebet derfor ikke siges at være proportionelt i forhold til formålet, og derfor peger causa-kriteriet ikke i retning væk fra afståelse for de mink, der befandt sig uden for risikozonen.

På baggrund af de fire kriterier må der foretages en samlet afståelsesvurdering. Kriteriet generelt/konkret peger for de fleste minkavlere i retning væk fra afståelse, på grund af indgrebets generelle karakter. Overførelseskriteriet peger som nævnt i retning af afståelse, fordi der skete en overførsel af minkene fra ejerne og til staten. Også intensitetskriteriet peger i retning af afståelse, fordi indgrebet må siges at være ganske intensivt. Disse tre kriterier må samlet set formentlig vurderes således, at indgrebet har karakter af afståelse. Dog får causa-kriteriet en særlig vægt i den samlede afståelsesvurdering, fordi indgrebets begrundelse er hensynet til at

---

<sup>145</sup> Statens Serum Institut, Risikovurdering af human sundhed ved fortsat minkavl, 3. november 2020, <https://co-vid19.ssi.dk/analyser-og-prognoser/risikovurderinger>, lokaliseret 5. maj 2022.

imødegå en fare. Derfor må den samlede afståelsesvurdering opdeles og foretages for hver af de tre kategorier af mink.

Det er almindeligt antaget, at aflivning af smittede dyr ikke er afståelse, fordi indgrebets begrundelse er at imødegå en fare, hvorfor causa-kriteriet får en særlig vægt i afståelsesvurderingen. Aflivningen af minkene er ganske intensiv og udtryk for en overførsel, hvilket peger i retning af afståelse. Dog er indgrebet også generelt og begrundelsen er hensynet til at imødegå en fare for folkesundheden, hvilket peger i den modsatte retning. Samlet set må aflivningen for de mink, der var smittet med COVID-19, siges ikke at være udtryk for afståelse, i særdeleshed på grund af causa-kriteriet.

For minkene inden for risikozonen var indgrebet ligeledes begrundet i hensynet til folkesundheden, og fordi risikozonen er fastsat ud fra en sundhedsfaglig vurdering, og fordi risikozoner generelt accepteres af lovgiver, må aflivningen siges at være proportionel med dette formål. Fordi indgrebet var proportionelt i forhold til disse mink og begrundet i hensynet til at imødegå en fare, peger causa-kriteriet i retning væk fra afståelse. Det samme gør sig gældende for kriteriet generelt/konkret. Overførelseskriteriet og intensitetskriteriet peger omvendt i retning af afståelse. Samlet set må det konkluderes, at for minkene inden for risikozonen var aflivningen ikke udtryk for afståelse, fordi causa-kriteriet får en særlig vægt i vurderingen, når hensynet er at imødegå en fare for folkesundheden, og begrundelsen kan siges at være proportionel med formålet.

For minkene uden for risikozonen er begrundelsen ligesom for de andre kategorier hensynet til folkesundheden. Dog er aflivningen ikke proportionel i forhold til formålet. Dette fordi regeringen ikke var nødsaget til at aflive minkene uden for risikozonen, idet de kunne have beholdt avlsminkene. Ydermere er indgrebet foretaget ganske hurtigt og uden den sundhedsfaglige sikkerhed, der må kræves ved et så intensivt indgreb. Fordi indgrebet ikke er proportionelt, har causa-kriteriet ikke samme betydelige vægt i den samlede vurdering, som det havde for de andre kategorier af mink. Causa-kriteriet peger på grund af den manglende proportionalitet ikke i retning væk fra afståelse. Det gør derimod kriteriet generelt/konkret. Intensitetskriteriet og overførelseskriteriet peger i retning af afståelse. Fordi kriterierne ikke peger i samme retning, må hensynet bag grundlovens §73 tages i betragtning. Fordi der ikke var en aktuel eller tilstrækkelig sikker risiko for, at minkene uden for risikozonen ville blive smittet med COVID-19 eller fostre en mutation af virusset, forekommer indgrebet tilfældigt. Minkejerne er derfor kommet til at bære en urimelig byrde på helhedens vegne. Fordi indgrebet var ganske intensivt, der forelå en overførsel af et ejendomsgode, indgrebet ikke var proportionelt i forhold til formålet og på grund af hensynet bag grundlovens §73, må den samlede afståelsesvurdering, på trods af indgrebets generelle karakter og den tilbageholdenhed der må udvises i tvivlstilfælde, herefter resultere i, at for de mink, der befandt sig uden for risikozonen, har aflivningen karakter af afståelse.

## Litteraturfortegnelse

### Bøger

Andersen, Poul, Dansk statsforfatningsret, Gyldendal, København, 1954. Reference: **Andersen, Dansk statsforfatningsret, 1954.**

Berlin, Knud, Den danske Statsforfatningsret 2, 2. udgave, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København, 1939. Reference: **Berlin, Den danske Statsforfatningsret, 1939.**

Christensen, Jens Peter, Albæk Jensen, Jørgen og Hansen Jensen, Michael, Dansk statsret, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2020. Reference: **Christensen m.fl., Dansk statsret, 2020.**



Evald, Jens, Juridisk teori, metode og videnskab, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2020. Reference: **Evald, Juridisk teori, metode og videnskab, 2020.**

Germer, Peter, Statsforfatningsret, 5. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2012. Reference: **Germer, Statsforfatningsret, 2012.**

Matzen, Henning, Den danske Statsforfatningsret, tredje del, 4. gennemsete udgave, J. H. Schultz A/S, Kjøbenhavn, 1909. Reference: **Matzen, Den danske Statsforfatningsret, 1909.**

Mølbeck Hanne, Flensborg, Jens, Højgaard Mørup, Søren, Ekspropriation i praksis, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2019. Reference: **Mølbeck m.fl., Ekspropriation i praksis, 2019.**

Ross, Alf, Dansk Statsforfatningsret 1 og 2, 3. udgave ved Ole Espersen, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København, 1983. Reference: **Ross, Dansk Statsforfatningsret, 1983.**

Sørensen, Max, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1973. Reference: **Sørensen, Statsforfatningsret, 1973.**

Zahle, Henrik, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave, Christian Ejlers Forlag, København, 2003. Reference: **Zahle, Dansk forfatningsret, 2003.**

### **Artikler**

Attrup, Lars, Det er ekspropriation: Minkavlere har krav på milliarderstatning, <https://finans.dk/erhverv/ECE12542089/det-er-ekspropriation-minkavlere-har-krav-paa-milliarderstatning/?ctxref=ext> , lokaliseret d. 5. april 2022.

Finansministeriet, Aftale om erstatning mv. til minkavlerne og følgeerhverv berørt af COVID-19, <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/januar/bred-aftale-sikrer-fuldstaendig-erstatning-til-minkavlere-og-foelgeerhverv/> , lokaliseret 16. maj.

Fødevarestyrelsen, Aflivede mink graves ned, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Aflivede-mink-graves-ned.aspx> , lokaliseret d. 27. april 2022.

Fødevarestyrelsen, Alle COVID-19 smittede mink og zonebesætninger er aflivet, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Alle-COVID-19-smittede-mink-og-zonebes%C3%A6tninger-er-aflivet.aspx> , lokaliseret d. 3. maj 2022.

Fødevarestyrelsen, Alle mink skal aflives som følge af COVID-19, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Alle-mink-skal-aflives-som-f%C3%B8lge-af-COVID-19.aspx> , lokaliseret 18. maj 2022.

Fødevarestyrelsen, Ny strategi skal sikre tæt COVID-19 overvågning af minkfarme, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Ny-strategi-skal-sikre-t%C3%A6t-COVID-19-overv%C3%A5gning-af-minkfarme.aspx> , Lokaliseret 5. maj 2022.



Fødevarestyrelsen, Regeringen igangsætter testprogram efter nyt COVID-19 fund i danske mink, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Regeringen-igangs%C3%A6tter-testprogram-efter-nyt-COVID-19-fund-i-danske-mink.aspx>, lokaliseret 5. maj 2022.

Fødevarestyrelsen, Smittede minkbesætninger skal slås ned, <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Pressemeddelelser%202020/Smittede-minkbes%C3%A6tninger-skal-sl%C3%A5s-ned.aspx>, Lokaliseret 5. maj.

Hansen Jensen, Michael: Ekspropriation og proportionalitet, U.2000B.435.

Hohnen, Marie, Fakta om minkbranchen i Danmark, <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/bagtal/2020/2020-10-28-fakta-om-minkbranchen-i-Danmark>, lokaliseret d. 27. april 2022.

Kragelund, Michael og H.R. Moestrup, Jonas, I Danmark blev de alle aflivet – i Sverige overlevede de vigtigste mink pandemien, <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2021-10-06-i-danmark-blev-de-alle-aflivet-i-sverige-overlevede-de-vigtigste-mink-pandemien>, Lokaliseret d. 11. maj 2022.

Mose Vikkelsø, Mads, Tidslinje: Her er forløbet, der fører til Mogens Jensens afgang, <https://www.alinget.dk/artikel/se-tidslinjen-saadan-blev-en-smittet-minkbesaetning-til-en-ulovlig-instruks-om-aflivning-af-alle-danske-mink>, lokaliseret d. 9. maj 2022.

Statens Serum Institut, Da Covid-19 ramte verden og Danmark – se tidslinjen her, <https://www.ssi.dk/aktuelt/nyheder/2022/da-covid-19-ramte-verden-og-danmark-se-tidslinjen-her>, lokaliseret 18. maj 2022.

Ågerup, Martin, Aflivning af samtlige mink svarer reelt til ekspropriation og bør medføre fuld erstatning, <https://cepos.dk/debat/nedlukning-af-minkfarme/#>, lokaliseret d. 4. april 2022.

## Sundhedsfaglige rapporter

Dansk Veterinær Konsortium, Sundhedsfaglig vurdering af at beholde 200.000 avlsmink i ikke sikrede farme, <https://dkvet.dk/raadgivning/raadgivningssvar/covid-19-i-mink/>, lokaliseret 9. maj 2022. Se under fanen ”bevaring af avlsdyr”.

Dansk Veterinær Konsortium, Vurdering af det sundhedsmæssigt forsvarlige i at bevare avlsmateriale fra mink henholdsvis i form af æg og embryoner og ved opbevaring af en population af levende mink, <https://dkvet.dk/raadgivning/raadgivningssvar/covid-19-i-mink/>, lokaliseret d. 9. maj 2022. Se under fanen ”bevaring af avlsdyr”.

Statens Serum Institut, Risikovurdering af human sundhed ved fortsat minkavl, 3. november 2020, <https://covid19.ssi.dk/analyser-og-prognoser/risikovurderinger>, lokaliseret 5. maj 2022. Se under fanen ”minkudbrud”.

## Love og bekendtgørelser

Lov nr. 169 af 05/06/1953, Danmarks Riges Grundlov. Reference: **grundloven**

Lov nr. 2185 af 29/12/2020 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink.

Lov nr. 208 af 17/03/2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme.

Bekendtgørelse nr. 1455 af 08/10/2020 om COVID-19 hos pelsdyr. Bekendtgørelsen har hjemmel i Lov nr. 38 af 15/01/2020 om hold af dyr, § 30.

Lov nr. 9 af 06/01/2022 om hold af dyr.

### **Forarbejder**

Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme, lovforslag 133, folketingsåret 2019-2020, Lovforslag som fremsat, afsnittet ”Til nr. 27”.

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeris besvarelse af samrådsspørgsmål nr. 1292 til Miljø- og Fødevareudvalget, stillet 21. april 2021 efter ønske fra Torsten Schack Pedersen (V), <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/mof/spm/1292/index.htm>, lokaliseret d. 11. maj 2022.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 3 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 12 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 13 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 15 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 19 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 22 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 23 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 24 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 31 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 32 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 33 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 34 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 47 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 81 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 90 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 128 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 134 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 150 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

Spørgsmål og svar på spørgsmål nr. 160 vedrørende forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink, lovforslag 77, folketingsåret 2020-2021.

### **Domme**

U2000.1/2 H.

U2006.1539 H.

U1998.1169 H.

U1980.955 Ø.

MAD 2018.202 V.

U2008.378 H.

### **Begreber**

COVID-19: Sygdommen covid-19 skyldes en infektion i luftvejene med en type coronavirus kaldet SARS-CoV-2. For nærmere herom se: <https://covid19.ssi.dk/om-covid19>, lokaliseret 31. maj 2022.