

Aflivningen af danske minkbesætninger under COVID-19 pandemien set i forhold til grundlovens § 73

– En analyse af hvorvidt aflivningen af alle danske mink udgjorde et ekspropriativt indgreb over for minkavlerne

The Killing of Danish mink herds during the COVID-19 pandemic in relation to section 73 in the Danish Constitution

– *An analysis of whether the killing of Danish mink herds constitutes expropriation*

af JONAS SANDGREN

I december 2019 udbrød en ny virussygdom – COVID-19 – fra Kina, der hurtigt spredte sig til resten af verden. De første tilfælde af sygdommen i Danmark blev konstateret i slutningen af februar 2020. Henover sommeren og i efteråret af 2020 konstaterede de danske sundhedsmyndigheder en ny variant af COVID-19 hos danske minkbesætninger, der ikke fandtes andre steder i verden. Virussen muterede i de smittede minke og spredte sig til raske mink samt til mennesker.

Denne afhandling omhandler spørgsmålet om, hvorvidt regeringens beslutning om at aflive de danske minkbesætninger udgjorde et ekspropriativt indgreb over for de berørte minkavlere med udgangspunkt i grundlovens § 73. Bestemmelsen beskytter borgernes ejendomsret i forbindelse med tvungen afståelse overfor statsmagten. I de tilfælde, hvor bestemmelsens betingelser ikke er opfyldte, står statsmagten frit for at foretage erstatningsfrie reguleringer af borgernes ejendomsret.

Afhandlingen indledes af en gennemgang af grundlovens § 73 med særlig fokus på, hvornår et indgreb har en ekspropriativ karakter. Der foretages en dybdegående sammenholdning af forfatningsretlig litteratur og relevant praksis i relation til causa-kriteriet. Formålet med dette er at danne et dækkende juridisk grundlag som den efterfølgende analyse og vurdering kan tage udgangspunkt i. Herefter foretages en analyse af en række udvalgte og særligt relevante ministerielle akter og notater fra myndighederne, som belyser det sundhedsfaglige grundlag, hvis relevans aktualiseres i den senere juridiske vurdering af indgrebets causa. Endeligt foretages den konkrete ekspropriationsvurdering af indgrebet med særlig fokus på betydningen af causa-kriteriet i afståelsesvurderingen.

Afhandlingen konkluderer, at selv konkrete og særligt intensive indgreb efter omstændighederne kan udgøre erstatningsfri regulering som følge af indgrebets causa. Det konkluderes endvidere, at et indgrebs causa skal betragtes i relation til visse proportionalitetsbetragtninger. I den konkrete sag begrundes indgrebet med beskyttelsen af dyrs og menneskers sundhed og velfærd, herunder inddæmningen af den igangværende pandemi og sikring af de kommende vacciners virkning. Det konkluderes, at et sådant causa må indgå med en særdeles tungtvejende betydning i afvejningen.

I relation til de aflivede minkbesætninger i risikogruppe 1 og 2 konkluderes det, at causaet er yderst stærkt i afståelsesvurderingen, og at det konkrete formål har været forsøgt opnået gennem mindre

indgribende tiltag. Afhandlingen konkluderer, at indgrebet til trods for sin konkrete og intensive karakter udgør en erstatningsfri regulering af ejendomsretten. Omvendt konkluderes det fsva. risikogruppe 3, at risikovurderingen, som har ligget til grund for beslutningen, ikke kan tages for pålydende, idet interne dokumenter fra bl.a. Statens Serum Institut og Lægemiddelstyrelsen har vist, at resultaterne har været fejlfortolket, og at de dermed ikke har vist et retvisende trusselbillede. Indgrebet begrundes med, at det findes nødvendigt til sikring af vaccinerne virkning. Dog konkluderes det her, dels at truslen ikke har været så aktuel som først antydte, dels at rækkevidden af indgrebet til nu også at omfatte alle raske mink ikke var proportionelt ift. den reelle trussel. Dermed konkluderes det, at aflivningen af minkbesætningerne i gruppe 3 – de raske mink uden for risikozonerne – udgør et ekspropriativt indgreb over for de berørte minkavlere, som dermed har krav på fuldstændig erstatning efter grundlovens § 73.

Indholdsfortegnelse

Abstract	3
1. Introduktion	4
1.1. Indledning og problemformulering	4
1.2. Afgrænsning	5
1.3. Metode	5
2. Grundlovens § 73.....	6
2.1. Indledende om bestemmelsen	6
2.2. Kort om beskyttelseshensynet bag bestemmelsen.....	6
2.3. Det ekspropriative indgreb	7
2.3.1 Ejendom	7
2.3.2 Den beskyttede ejerkreds	9
2.3.3 Afståelse	10
2.3.3.1 Overførselskriteriet	10
2.3.3.2 Kriteriet generelt-konkret	11
2.3.3.3 Intensitetskriteriet	13
2.3.3.4 Causa-kriteriet	14
2.4. Kort om ekspropriationsbetingelserne	14
2.4.1. Almenvellet	14
2.4.2. ”Ifølge lov”	15
2.4.3. Mod fuldstændig erstatning	15
2.5. Causa-kriteriet vinklet ift. den konkrete problemstilling	16
2.5.1. Causa-kriteriet i den forfatningsretlige litteratur	16
2.5.2. Hjorteavler-sagen (U 2000.1/2 H)	19
2.5.3. Proportionalitetsbetragtninger ift. causa-kriteriet	20
2.5.4. Lille Vildmose-sagen (MAD 2018.202)	20
2.5.5. Causa-kriteriets vægt i den samlede vurdering	21
3. Regeringens indgreb – aflivningen af alle minkbesætninger.....	22
3.1. Indledende bemærkninger	22
3.2. Hændelsesforløbet op til beslutningen om aflivning	22
3.2.1. Statsministerens pressemøde den 4. november 2020	23
3.2.2. Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020	24

3.2.3.	<i>Problematisering af Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020</i>	25
3.2.3.1.	Interne dokumenter i forbindelse med udarbejdelsen af risikovurderingen.....	25
3.2.3.2.	Lægemiddelstyrelsens notat af 9. november 2020.....	26
3.2.3.3.	Notat fra Statens Serum Institut af 12. november 2020.....	27
3.2.3.4.	Reaktioner efter offentliggørelsen af interne forsøgsdokumenter.....	27
3.3.	<i>Sammenfattende om betydningen af de gennemgåede akter</i>	28
4.	Aflivning af minkbesætninger set i forhold til grundlovens § 73	28
4.1.	<i>Fælles karakteristika</i>	29
4.1.1.	Ejendom.....	29
4.1.2.	Beskyttet ejer.....	29
4.2.	<i>Afståelse</i>	29
4.2.1.	Overførselskriteriet.....	30
4.2.2.	Kriteriet generelt-konkret.....	30
4.2.3.	Intensitetskriteriet.....	30
4.3.	<i>Causa-kriteriet</i>	31
4.3.1.	Gruppe 1: Smittede mink.....	32
4.3.2.	Gruppe 2: Raske mink inden for risikozonerne.....	33
4.3.3.	Gruppe 3: Raske mink uden for risikozonerne.....	35
4.4.	<i>Den samlede vurdering af indgrebet</i>	36
4.5.	<i>Afsluttende bemærkninger</i>	38
5.	Konklusion	38
	Referencer	39
	<i>Litteratur</i>	39
	<i>Juridiske artikler</i>	40
	<i>Lovgivning</i>	40
	<i>Forarbejder/bemærkninger til love mv.</i>	41
	<i>Domspraksis</i>	41
	<i>Øvrig praksis</i>	42
	<i>Ministerielle akter, udtalelser fra myndigheder mv.</i>	42
	<i>Andet</i>	44

Abstract

In the summer of 2020, the Danish Veterinary and Food Administration found a number of mink herds had been contaminated with COVID-19 and that the virus afterwards had spread to humans in a mutated variant. This led to the eventual decision that all mink herds in Denmark had to be killed in order to minimize the potential further spread of these contagious variants of the virus.

The purpose of this thesis is to examine the killing of Danish mink herds during the COVID-19 pandemic in relation to section 73 in the Danish Constitution in order to assess whether it constitutes expropriation or regulation free of damages.

Firstly – in order to be able to sufficiently make this assessment – it is described which measures typically constitutes expropriation pursuant to section 73 in the Danish Constitution. In this description, applicable case law is held in conjunction with the opinions of numerous constitutional law authors in order to accurately determine the existing legal status in regards to expropriation. The thesis includes an in-depth walkthrough of the *causa*-criteria which is used partially to assess whether a certain measure constitutes a relinquishment or not.

In continuance thereof, the thesis examines a number of documents originating from relevant ministries and public authorities in order to determine the strength of the *causa* of the measure. It is concluded that the risk evaluation from the authority *Statens Serum Institut* has been misinterpreted and as a result, the Government's decision to kill the healthy Danish mink herds has been made on an incorrect basis.

In the assessment of the measure as a whole, it is concluded that in regards to the contaminated mink herds and the healthy mink herds within the risk zones, the killings has been proportional to the stated *causa*. Even though the measure is considered as highly concrete and intensive for the affected mink farmers, the measure is implemented to avoid further transmission of the virus. Therefore, it can be implemented as a regulation free of damages. However, as for the healthy mink herds outside of said risk zones it is concluded that the measure indeed does constitute expropriation pursuant to section 73. This assessment is based on the fact that the data, on which the killings have been based, does not show as eminent a threat as stated by the Government and as a result, the measure was not proportional nor necessary in order to protect the public's health and welfare.

1. Introduktion

1.1. Indledning og problemformulering

I nærværende afhandling foretages en undersøgelse af, hvorvidt aflivningen af alle danske minkbesætninger under COVID-19 pandemien udgjorde et ekspropriativt indgreb over for de berørte minkavlere med udgangspunkt i grundlovens § 73.

Problemstillingen er særlig interessant set ud fra et juridisk perspektiv, idet den giver mulighed for at dykke ned i en af grundlovens helt centrale frihedsrettigheder. Grundlovens § 73 har en righoldig retspraksis og er behandlet dybdegående i den forfatningsretlige litteratur. I skrivende stund ses der dog ikke andetsteds at være foretaget en fyldestgørende, juridisk vurdering af minkaflivningen set i forhold til netop beskyttelsen efter grundlovens § 73. Til trods for at problemstillingen umiddelbart indeholder mange af de typiske ekspropriationskarakteristika, og at en analyse heraf synes derfor oplagt, er spørgsmålet ej heller behandlet af myndighederne i forbindelse med indgrebets gennemførelse.

Set fra et samfundsperspektiv er det i øvrigt lige så interessant og aktuelt at vurdere indgrebets karakter med de berørte minkavlere i baghovedet – overfor hvem indgrebet har været ekstrem betydningsfuldt, indgribende og frustrerende. Som følge heraf må det da også forventes, at spørgsmålet om indgrebets forhold til grundlovens § 73 undertiden vil blive efterprøvet ved domstolene.

Afhandlingen indledes med *en almindelig del*, som består af en gennemgang af grundlovens § 73 med særlig fokus på, hvornår et indgreb har en ekspropriativ karakter. Herefter bliver der foretaget en mere dybdegående sammenholdning af forfatningsretlig litteratur og relevant praksis i relation til *causa*-kriteriet. Formålet med dette er at danne et dækkende juridisk grundlag som den efterfølgende analyse og vurdering kan tage udgangspunkt i. Således kan indgrebet ikke vurderes i et juridisk vakuum, men må sættes i perspektiv med den foreliggende praksis og retstilstand i øvrigt.

Afhandlingens *specielle del* består herefter af en analyse af en række udvalgte og særligt relevante ministerielle akter og notater fra myndighederne, som belyser det sundhedsfaglige grundlag, hvis relevans aktualiseres i den senere juridiske vurdering af indgrebets causa. Endeligt foretages den konkrete ekspropriationsvurdering af indgrebet med særlig fokus på betydningen af causa-kriteriet i afståelsesvurderingen.

1.2. Afgrænsning

Ejendomsretten er udover i grundloven tillige beskyttet ved internationale forskrifter, bl.a. i Den Europæiske Menneskerettighedserklæring og i EU's Charter om grundlæggende rettigheder. Af hensyn til omfanget af afhandlingen bliver problemstillingen dog kun behandlet i relation til den beskyttelse af ejendomsretten, som findes i grundlovens § 73.

Det kan desuden bemærkes, at det alene er bestemmelsens stk. 1, som behandles i det følgende. Mindretalsgarantien og domstolsprøvelsen, som fremgår af hhv. stk. 2 og 3, behandles således *ikke* nærmere, idet disse ikke har betydning for ekspropriationsvurderingen af det konkrete indgreb.

Slutteligt skal det bemærkes, at afhandlingen udelukkende fokuserer på selve *aflivningen* af minkbesætningerne og ikke den hertil relaterede problemstilling ift. den midlertidige nedlukning af minkerhvervet. Denne emnemæssige begrænsning er foretaget af hensyn til afhandlingens omfang. Ud fra samme hensyn behandles den hjemmelsproblematik, der foreligger ift. aflivningen af minkbesætningerne uden for risikozonerne, ej heller nærmere i det følgende.

1.3. Metode

Formålet med afhandlingen er at undersøge, hvorvidt aflivningen af danske minkbesætninger kan udgøre et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73. Det foreliggende projekt har ved undersøgelsen heraf taget udgangspunkt i den retsdogmatiske metode. Dette er gjort ved at analysere og sammenholde juridisk litteratur og praksis vedrørende grundlovens § 73 med henblik på at kunne systematisere og fastlægge, hvad gældende ret er. Der er hertil også gjort brug af relevant lovgivning med tilhørende lovforarbejder samt autoritative kilder. Således har der kunne dannes et grundlag til at vurdere den konkrete problemstilling med regeringens indgreb over for minkavlerne.

I forbindelse med fortolkning af grundloven og dens bestemmelser har det tidligere i den forfatningsretlige litteratur været anført, at grundlovsfortolkning skulle have karakter af "en friere, mere politisk end formelt-juridisk" fortolkning.¹ Betragtningen, der er anført af Ross, dikterer, at grundlovsfortolkning må ske "ud fra de politiske ideer man anser for bærende eller ønsker skal være bærende i vort forfatningssystem." Ross' synspunkt er i nyere forfatningsretlig litteratur blevet afvist, idet fortolkningen således nemt kan blive diffus, såfremt der i den anlægges højere politiske eller forfatningspolitiske principper.²

I forlængelse heraf må det fastholdes, at grundloven ikke indeholder nogen særskilt hjemmel til, at fortolkningen heraf på afgørende vis skulle adskille sig fra anden lovfortolkning.³ Dette synspunkt tiltrædes i nærværende afhandling. Afgørende for afhandlingens behandling af § 73 er i det følgende derfor bestemmelsens ordlyd, forarbejder, formål og foreliggende praksis inden for området.

¹ Ross, 1983, s. 52f

² Christensen, m.fl., 2020, s. 40.

³ Christensen, m.fl., 2020, s. 43.

I afhandlingen er der løbende lavet referencer til anvendt litteratur, praksis og øvrige akter. For den fulde oversigt over referencerne brugt i afhandlingen henvises der til referencelisten sidst i projektet.

2. Grundlovens § 73

2.1. Indledende om bestemmelsen

Grundlovens § 73 er overordnet set en del af grundlovens personlige frihedsrettigheder, der har til formål at opstille et værn over for visse statslige indgreb i borgernes privatsfære. Bestemmelsen i § 73, stk. 1, findes i lovens kapitel VIII og har følgende ordlyd:

Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Bestemmelsen beskytter borgernes ejendomsret i forbindelse med tvungen afståelse overfor statsmagten. Ordlyden i stk. 1, 1. pkt., om ejendomsrettens ukrænkelighed er dog en programerklæring uden selvstændigt retligt indhold. Dette synspunkt er der bred tilslutning til i litteraturen.⁴ Synspunktet har været udfordret af Ross, der mente, at det kunne få selvstændig betydning med hensyn til ekstreme tilfælde af ulige beskatning.⁵ Ross' synspunkt tiltrædes ikke her.

Værnet i bestemmelsen beskytter ikke borgerne imod ekspropriative indgreb, men foreskriver fuld erstatning i de tilfælde, hvor indgrebet har karakter af afståelse og i øvrigt opfylder de i bestemmelsen opstillede betingelser. Beskyttelsen er altså – i modsætning til den i grundlovens §§ 71 og 72 – i det væsentlige en processuel beskyttelse.⁶

I de tilfælde, hvor bestemmelsens betingelser ikke er opfyldte, står statsmagten frit for at foretage såkaldte erstatningsfrie reguleringer – indgreb i ejendomsretten, der ikke udløser fuld erstatning – af borgernes ejendomsret, også selvom indgrebet kan påføre den enkelte et økonomisk tab. Den slags regulering må begrundes i almene, saglige samfundsmæssige hensyn, der i et moderne samfund nødvendiggør muligheden for sådanne indgreb. Det kan da også bemærkes, at der i langt de fleste tilfælde, hvor der foretages indgreb i ejendomsretten, ikke er tale om ekspropriation.

2.2. Kort om beskyttelseshensynet bag bestemmelsen

For at kunne fastlægge beskyttelseshensynene bag § 73, må bestemmelsen vurderes i sammenhæng med forarbejderne og bestemmelsens tilblivelse.

Bestemmelsens nuværende ordlyd i stk. 1 er uændret siden indførslen i 1849-grundloven, hvor den dog fandtes i § 87. Indførslen af en bestemmelse, der skulle beskytte borgernes ejendomsret, blev på Den Grundlovsgivende Forsamling anset som en selvfølge.⁷ I kølvandet på enevælden kunne man tilslutte sig tankegangen om og behovet for en særskilt forfatningsmæssig beskyttelse af bl.a. ejendomsretten. Idéerne bag bestemmelsen kan spores tilbage til 1789, hvor der i artikel 17 i den franske menneskerettighedserklæring er indsat en bestemmelse om ejendomsrettens ukrænkelighed og hellighed – en højstemt retorik der til stadighed præger § 73s indhold den dag i dag.

Allerede før Den Grundlovsgivende Forsamling fandtes der regulering af afståelse af ejendom overfor staten. På Den Grundlovsgivende Forsamling var der enighed om, at kernen af beskyttelsen var

⁴ Se bl.a. Christensen, m.fl., 2015, s. 450.

⁵ Ross, 1980, s. 680.

⁶ Ross, 1980, s. 636.

⁷ Christensen, m.fl., 2020, s. 344.

afståelse af fast ejendom, jagtret og fæsteret.⁸ I dag omfatter bestemmelsens ordlyd – ”afstå sin *ejendom*” – alle rettigheder, der efter deres almindelige natur skaber grundlaget for borgernes økonomiske eksistens og virke.⁹

Grundlovens § 73 – ligesom de øvrige personlige frihedsrettigheder – støtter således op en overordnet idé om retssikkerhed. Hvis borgere vilkårligt kan udsættes for at blive frarøvet ejendom uden en vis garanti for erstatning af deres tab, vil risikoen for overgreb og misbrug fra de politiske magthavere være nærtliggende. Bestemmelsen udtrykker tillige, at mens det i samfundet er nødvendigt at foretage en række indgreb i ejendomsretten, vil det ud fra en samfundsmæssig retfærdighedsbetragtning ikke være rimeligt, at en enkeltstående ejer skal bære en økonomisk byrde på helhedens vegne og i helhedens interesser. Såfremt et givent indgreb er omfattet af bestemmelsen, sikrer grundloven erstatning for ejeren. Således udgør den centrale beskyttelse bag bestemmelsen en økonomisk kompensation som den adækvate modydelse for en økonomisk afståelse af enhver art.¹⁰

2.3. Det ekspropriative indgreb

Som tidligere nævnt har grundlovens § 73, stk. 1., 1. pkt. om ejendomsrettens ukrænkelighed intet selvstændigt retligt indhold. I stedet findes den reelle beskyttelse i bestemmelsen i stk. 1, 2. og 3. pkt., hvorefter en række betingelser skal være opfyldte, forinden beskyttelsen aktualiseres. Der skal således være tale om en *ejendom*, der over for en *beskyttet ejer* fordres *afstået*. Betingelserne gennemgås nærmere nedenfor.

Det er i den sammenhæng vigtigt at være opmærksom på, at disse betingelser hver for sig indgår med varierende vægt i en helhedsvurdering, når det skal vurderes, hvorvidt der foreligger ekspropriation. Afståelsesvurderingen kan eksempelvis afhænge af hvilket ejendomsgode hhv. hvilken ejer der efter omstændighederne rammes af indgrebet.¹¹

Når ovennævnte betingelser opfyldt, kan det ekspropriative indgreb kun ske, hvor almenvellet kræver det, ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Afgørende for den nærmere analyse og vurdering af regeringens indgreb bliver således at fastlægge, hvad der i den forfatningsretlige litteratur forstås ved de forskellige begreber, herunder hvad der af relevant retspraksis kan udledes i relation til grundlovens § 73.

2.3.1 Ejendom

Helt centralt for beskyttelsen efter bestemmelsen er, at der tale om *ejendom* i grundlovens forstand. Såfremt det er tilfældet, kan indgrebet udgøre ekspropriation. Hvis det derimod ikke er tilfældet, falder indgrebet allerede af den grund udenfor bestemmelsens område og de underliggende beskyttelsesenssyn.

Som omtalt ovenfor var det historisk set åbenlyst, at kernen af beskyttelsen skulle ligge i beskyttelsen af ejendomsret til fast ejendom. I takt med historiens udviklingen er det i stigende grad blev klart, at

⁸ Beretning om Forhandlingerne på Rigsdagen, 1848-49, sp. 2593f.

⁹ Ross, 1980, s. 640.

¹⁰ Mølbeck, m.fl., 2019, s. 27.

¹¹ Christensen, m.fl., 2015, s. 451.

begrebet *ejendom* ud fra formålsbetragtninger må forstås i ganske vid udstrækning¹² og i overensstemmelse med samtidens forståelse af ejendomsret. Dvs. i takt med at samfundet udvikles, må bestemmelsens beskyttelsesområde tillige udvikles.

I dag udgør bestemmelsens ordlyd – ”afstå sin *ejendom*” – naturligvis stadig ejendomsret til fast ejendom, men begrebet må tillige udvides til at omfatte alle rettigheder, der efter deres almindelige natur skaber grundlaget for borgernes økonomiske eksistens og virke.¹³ Det er anført, at den eneste gængse betingelse, der kan opsættes for beskyttelse, er, at rettigheden – uanset adkomstgrundlag, uanset omsættelighed og uanset om den efter sit indhold går ud på at tilsikre en særråden over ydre legemlige ting – skaber en retlig særstilling, der af den berettigede kan udnyttes til opnåelse af økonomiske fordele.¹⁴ For en nærmere afgrænsning af hvad der i dag er omfattet, må der tages et kig på domstolenes praksis indenfor området.

Afgørelsen i U 1967.22 H (Første Håndskrift-sag) vedrørte et indgreb i ejendomsretten til en række islandske håndskrifter, som var ejet af den private stiftelse *Den Arnamagnæanske Stiftelse*, der var stiftet på baggrund af testamentarisk ønske fra den historisk betydningsfulde islændinge Arne Magnussen. Af betydning for ejendomsbegrebet fastslog Højesteret, at de i sagen omhandlede håndskrifter som løsøre genstande måtte anses for at være et beskyttet gode efter grundlovens § 73.

Det har under tiden været problematiseret, at artbestemte løsøre genstande ikke skulle være omfattet af bestemmelsen. Det er givetvis utænkeligt under normale samfundsforhold, at det offentlige tvangsmæssigt ville tilegne sig artsbestemte, generiske genstande hos borgerne, idet behovet for disse typisk vil kunne søges fyldestgjort gennem almindelige køb. Situationen vil dog kunne opstå under økonomiske og ekstraordinære krisesituationer, og i sådanne tilfælde må det fastholdes, at selv artsbestemte løsøre genstande nyder beskyttelse efter § 73.¹⁵ Der er således i dag fuldstændig enighed om, at løsøre *af enhver art*, herunder ejendomsretten hertil, er omfattet af bestemmelsens beskyttelse.

Udover fysiske genstande er en lang række immaterielle rettigheder tillige beskyttet. Det kan bl.a. nævnes, at fordringsrettigheder og næringsrettigheder mv. er beskyttet. Også afståelse af tinglige rettigheder såsom panterrettigheder, servitutrettigheder og brugsrettigheder må være omfattet.¹⁶

Langt de fleste rettigheder er baseret på en privatretligt adkomst – fx ved aftale eller arv – men også rettigheder, der hviler på offentligretligt grundlag – fx lov eller forvaltningsakt – er set omfattet.¹⁷ Sågar også rettigheder, der end ikke hviler på et specificeret grundlag, men som uden videre kan udøves af enhver, kan være beskyttet, jf. U 1980.955 Ø (Greendane-sagen).

I forhold til den grundlovsmæssige beskyttelse er det med andre ord som udgangspunkt uden betydning, på hvilket grundlag rettigheden hviler.

Det har dog været anført, at rettighedshavere, hvor grundlaget for rettighed er offentligretlig, ikke kan nyde samme vished om grundlovsmæssig beskyttelse, idet disse rettigheder ofte ikke er stiftet som uigenkaldelige eller uforanderlige. Situationen ville være den modsatte, såfremt rettighedshaveren ved kontrakt havde erhvervet den samme rettighed fra eksempelvis en kommune eller fra staten.

¹² Christensen, m.fl., 2015, s. 452.

¹³ Ross, 1980, s. 640.

¹⁴ Ross, 1980, s. 645.

¹⁵ Andersen, 1954, s. 720.

¹⁶ Christensen, m.fl., 2020, s. 347.

¹⁷ Christensen, m.fl., 2020, s. 347.

Baggrunden for dette må findes i, at borgeren ikke erlægger en modydelse, der berettiger denne til have en forventning om også i fremtiden at have ret til modtage en sådan ydelse.¹⁸

Sammenfattende er grundlovens ejendomsbegreb særdeles bredt og kan lidt forenklet udgøre enhver i lovgivningen anerkendt ret for den berettigede til at udnytte et givent gode.¹⁹

2.3.2 Den beskyttede ejerkreds

Det er ligeledes afgørende for beskyttelsen i bestemmelsen, at indgrebet er foretaget over for en beskyttet ejer. Af ordlyden i § 73, stk. 1, 2. pkt., fremgår det, at ”Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom”. Modsætningsvist antages dette at betyde, at bestemmelsen beskytter *alle*, der i retsordenen tillægges evne til at være indehaver af rettigheder. Dette må således inkludere såvel fysiske personer som enhver art af juridiske personer etableret eller overtaget af private.²⁰

Dertil er det traditionelt antaget, at også offentligretlige formuesubjekter er omfattet – det være sig staten, kommuner og andre juridiske personer oprettet af det offentlige, fx statslige selskaber eller ved lov oprettede selvejende institutioner. Således kan der forekomme tilfælde, hvor kommunale myndigheder tillægges ekspropriationsmagt i et kommunalt anliggende over for statslig ejendom og omvendt, og i disse tilfælde udløses det grundlovssikrede værn i § 73 ligeså.

Nyere domstolspraksis viser, at *visse* offentlige juridiske personer ikke nødvendigvis nyder samme beskyttelse som tidligere antaget. I forhold til disse såkaldte særlige forvaltningssubjekter, som udgør en del af statsforvaltningen, og som er oprettet ved lov til at varetage en specifik offentlige opgave, har lovgivningsmagten en særlig frihed til at omorganisere disse uden, at omorganiseringen udgør ekspropriation. Dette er senest kommet til udtryk i U 2004.2661 H (Københavns Havn-sagen). Her blev den selvejende institution Københavns Havn ved lov omdannet til et aktieselskab med henblik på bortsalg af havnearealer over en årrække til et trecifret millionbeløb. Højesteret udtalte, at denne offentlige, selvejende institution som sådan var omfattet af beskyttelsen i § 73, men at den – som en del af den statslige forvaltning – ikke nød fuld beskyttelse. I modsætning til private, selvejende institutioner må det stå lovgivningsmagten frit at omstrukturere eller helt nedlægge den slags offentlige retssubjekter.

Endeligt er der enighed om, at beskyttelsen gælder for både danskere og udlændinge, der ejer ejendom i Danmark. Visse forfattere har tillige berørt muligheden for at strække beskyttelsen til også at gælde ekspropriation af ejendom i udlandet, hvilket principielt er muligt, men i den slags tilfælde sætter folkeretten og international offentligret visse grænser for den faktiske effektivering af sådanne ekspropriationer.²¹

Kravet, om at indgrebet skal være rettet mod en beskyttet ejerkreds, har i store træk sjældent givet anledning til den megen opmærksomhed i litteraturen. Det må i litteraturen såvel som i nærværende afhandling da også lægges til grund, at beskyttelsen – ligesom tilfældet var med ejendomsbegrebet – er *ganske* vidtrækkende.

¹⁸ Andersen, 1954, s. 722f.

¹⁹ Christensen, m.fl., 2020, s. 349.

²⁰ Christensen, m.fl., 2020, s. 359.

²¹ Ross, 1980, s. 654, smh. Andersen, 1954, s. 728f.

2.3.3 Afståelse

Endeligt skal et indgreb udgøre en *afståelse*, førend indgrebet kan kategoriseres som ekspropriation efter grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt.

I typeeksemplerne for ekspropriation, hvor borgeres faste ejendomme overføres til staten med henblik på at anlægge eksempelvis en ny motorvej eller større sportsanlæg, hersker der næppe tvivl om, at der foreligger afståelse. Modsat kan også nævnes tilfælde, hvor der uden tvivl *ikke* foreligger en afståelse i grundlovens forstand. Det er eksempelvis tilfældet med beskatning af borgere samt ved bøder og konfiskation af pønål karakter.²²

I hulerummet mellem de sikre ydertilfælde forekommer der dog visse situationer, hvor resultatet ikke er åbenlyst, og hvor det er afgørende at kunne stille skarpt på den konkrete afståelsesvurdering. I den statsretlige litteratur er der efterhånden bred om, at der ved en sådan vurdering – i et forsøg på at operationalisere beskyttelsesformålet – skal tages udgangspunkt i fire kriterier, der knytter sig til selve afståelsesbegrebet; overførselskriteriet, kriteriet generelt-konkret, intensitetskriteriet og causa-kriteriet. Disse gennemgås i det følgende.

2.3.3.1 Overførselskriteriet

Overførselskriteriet lægger vægt på, hvorvidt en ejendomsret overføres fra et retssubjekt til et andet.²³ Dette vil typisk ske fra en privat person til det offentlige, men der kan foreligge forskellige konstellationer af overførsler. Det er undertiden anført således, at der må være nogen, som erhverver en rådighedsret svarende til det ved indgrebet lidte rådighedstab.²⁴

Den slags overførsler er der set flere eksempler på fra retspraksis, hvorfra der kan fremhæves tidligere nævnte U 1967.22 H (Første Håndskrift-sag). Her blev ejendomsretten til en række kulturelt betydningsfulde håndskrifter overført fra en privat retssubjekt – Den Arnamagnæanske Stiftelse – til Islands Universitet.

Det modsatte tilfælde vil være en begrænsning i rådighed over et bestemt ejendoms gode eller ret-tighed. Her sker der således ikke en overførsel af rettighed, men blot en indskrænkning for den oprindelige ejer. Denne type indgreb må i højere grad skulle kunne tåles – også henset til at lovgivningsmagten og forvaltningen i et moderne samfund må have en vis adgang til at regulere bestemte forhold uden at aktivere beskyttelsen efter § 73. Et eksempel herpå er set i U 1998.1669 H (Bræmme-sagen), hvor en sådan regulering fandt sted af hensyn til miljøbeskyttelse. I sagen indskrænkede lovgivningsmagten den fulde anvendelse af landbrugsjorden for samtlige ejere af landbrugsejendomme, hvorpå der fandtes vandløb, ved at indføre 2 meter dyrkningsfrie bræmmer langs vandløbene med det formål at mindske risikoen for forurening af vandet. Med andre ord skete der ikke en overførsel af ejendomsretten for så vidt angik disse arealer, men i stedet en begrænsning af rådigheden over ejendomsretten til arealet.

Et tredje tilfælde i forhold til overførselskriteriet er de såkaldte *tilintetgørelsestilfældene*. Disse tilfælde er der i litteraturen en vis uenighed omkring. Retsstillingen har særlig betydning for problemstillingen i nærværende afhandling.

²² Christensen, m.fl., 2020, s. 350.

²³ Christensen, m.fl., 2020, s. 350f.

²⁴ Andersen, 1954, s. 735.

I sin doktordisputats *Erstatning for Ejendomsafståelse* (1905) fremsatte Troels G. Jørgensen det synspunkt, at ekspropriation *kun* kan foreligge, hvis en rettighed helt eller delvis *overføres* til et andet subjekt. Hvis den i stedet blot tilintetgøres, fordi dens udøvelse eller fortsatte beståen kolliderer med andres bestående og retsbeskyttede interesser, vil der ikke foreligge et ekspropriativt indgreb. Synspunktet omtales i det videre som retsbeskyttelsessynspunktet.²⁵

Dette retsbeskyttelsessynspunkt er senere afvist af såvel Ross som af P. Andersen. Ross fremhæver, at det forekommer ubilligt og stridende mod ellers anerkendte retsgrundsætninger, at tilintetgørelse af ejendom kan foretages uden erstatning, blot fordi det sker i et retsbeskyttelsesøjemed. Videre anføres det, at hvis der eksempelvis opstår sygdom blandt en landmands besætning, og landmanden er uden for enhver skyld, vil det være ubilligt, at denne skulle pålægges nedslagning for derefter at bære det økonomiske tab på helhedens vegne.²⁶

P. Andersen antager endda, at overførelsteorien ”nu til dags anses for opgivet” og dermed ingen betydning har for afståelsesvurderingen. Ejerens tab er i disse tilintetgørelsessituationer det samme som i overførelsessituationerne, uanset at eksproprianten hverken helt eller delvist erhverver den tidligere ejers ret, idet retten i stedet tilintetgøres. Selv hvis sådanne tilintetgørelser ikke har en konkret økonomisk karakter, syntes det urimeligt, at den slags indgreb ikke tillige skulle kunne udløse en modsvarende økonomisk erstatning.²⁷

Ross tilføjer dog, at retsbeskyttelsessynspunktet kan have en vis merit, såfremt det omformuleres. Således vil påberåbelse af synspunktet efter Ross’ overbevisning forudsætte, at der er tale om beskyttelse overfor handlinger, der kan anses som *retsstridige*. Dette kan eksemplificeres ved at betragte forholdet mellem på den ene side gældende lovgivning om begrænsning af sygdomsfare og på den anden side den store mængde sundhedsmæssige forskrifter i sundhedsvedtægter, love om sanering, arbejderbeskyttelseslove vedr. indretning af bolig, bygninger og arbejdslokaler m.m. Begge typer af regulering er begrundet i beskyttelse af menneskers sundhed, men kun i først nævnte tilfælde ydes der erstatning; øjensynligt fordi der i sygdomssituationen ikke er udvist retsstridig adfærd af den berørte ejer.²⁸

På baggrund af ovenstående kan overførelsteorien ikke betragtes isoleret, men må indgå som en del af et større puslespil. I nærværende afhandling indtages det synspunkt, at det vil ende med utilfredsstillende resultater, hvis det tillodes, at ejendom kunne tilintetgøres, og indgrebet ud fra overførelsteorien derefter vil kunne afskrives som erstatningsfri regulering, blot fordi den pågældende rettighed ikke overføres fra et retssubjekt til et andet. Vurderingen i disse tilfælde må undertiden hvile på de øvrige kriterier, som gennemgås nedenfor.

2.3.3.2 Kriteriet generelt-konkret

Ifølge kriteriet generelt-konkret skal der i vurderingen af indgrebets karakter i øvrigt lægges vægt på, om indgrebet rammer en bred gruppe af ejere, eller om det udelukkende er rettet mod enkelte ejere.

Det er dog vigtig i den sammenhæng at have for øje, at der ved vurderingen af kriteriet generelt-konkret er tale om en ”mere eller mindre”-vurdering og ikke en ”enten-eller”-vurdering. Et indgrebet

²⁵ Synspunktet er gengivet i Ross, 1980, s. 662.

²⁶ Ross, 1980, s. 664.

²⁷ Andersen, 1954, s. 735.

²⁸ Ross, 1980, s. 668.

er ikke enten generelt eller konkret, men snarere mere eller mindre generelt/konkret. Vurderingen er ofte nuanceret. Det kan få betydning, hvor mange ejere der rent numerisk rammes af et indgreb. Eksempelvis rammes både et forbud mod at opføre bygninger i nærheden af skove eller strande og et forbud mod at opføre bygninger nær lufthavne generelt, men i første nævnte tilfælde rammes langt flere.²⁹

Det peger altså væk fra afståelse, såfremt et indgreb retter sig mod alle ejere generelt eller i mindste alle ejere af en vis kategori.³⁰ Dette var tilfældet i U 1971.666 (Moler-sagen), hvor der blev indført et generelt forbud mod at foretage ændringer i terrænet nær de danske kyster. Forbuddet påvirkede alle kystejere og var i øvrigt begrundet i miljøbeskyttende hensyn. Der kan tillige nævnes den ovenfor omtalte U 1998.1669 H (Bræmme-sagen) som en andet eksempel herpå.

Modsat taler det for afståelse, hvis kun enkelte eller enkelte inden for en vis kategori rammes af indgrebet.³¹ Dette var tilfældet i U 1980.955 Ø (Greendane-sagen), hvor der ved lov var indført monopolisering af søtransport mellem Danmark og Grønland til fordel for det statsejede selskab Den Kgl. Grønlandske Handel. I dommens præmisser udtales det i forlængelse heraf, at:

”...

Selvom lovens hovedformål som angivet i motiverne har været at tilgodese den grønlandske befolknings interesse [...] må der antages ved loven tillige at være tilgodeset betydelig erhvervsøkonomiske interesser i at genindføre handelens monopol på besejlingen og undgå yderligere økonomiske tab [...]. Lovens forbud mod søtransport til Grønland, der har hindret sagsøgeren i at fortsætte sin rederivirksomhed, findes herefter at måtte anses for ekspropriativt indgreb overfor sagsøgeren, der som den eneste er ramt af forbuddet.

...”

Indgrebet havde således karakter af afståelse, idet den reelt set kun fik betydning for det privatejede selskab Greendane A/S.

Graden, af hvor eksplicit indgrebets målgruppe er påtalt, kan variere, og det kan ej heller være dét, der må være afgørende i vurdering af, hvordan et givent indgreb vil ramme. En generelt formuleret lovgivning kan eksempelvis godt ende med reelt kun at få betydning for enkelte.³² Hvis det er tilfældet, at lovgivningen rammes atypisk og uforholdsmæssigt ift. den i loven tilsigtede målgruppe, vil det kunne tale for, at der foreligger afståelse. Det er i den sammenhæng afgørende at sondre mellem indgrebets formelle eller reelle anvendelsesområde.

Greendane-sagen tydeliggør desuden sammenspillet mellem kriteriet generelt-konkret og det nedenfor omtalte causa-kriterie; selvom indgrebet kun rammes et lille antal af ejere, skal der tillige lægges vægt på, om indgrebet er begrundet i almene saglige kriterier. Hvis indgrebet pålægges enkelte ejere vilkårligt, peger det således i retning af afståelse.³³

²⁹ Andersen, 1954, s. 737.

³⁰ Christensen, m.fl., 2020, s. 351.

³¹ Christensen, m.fl., 2020, s. 351.

³² Zahle, 2006, s. 193.

³³ Også Christensen, m.fl., 2020, s. 351.

2.3.3.3 Intensitetskriteriet

Det følger af intensitetskriteriet, at jo mere byrdefuldt et indgreb er for den enkelte ejer, jo mere taler for afståelse. Omvendt taler det væk fra afståelse, hvis indgrebet kun er af ringe intensitet.

I vurderingen, af hvor byrdefuldt et indgreb er, kan der tages udgangspunkt i flere momenter. Typisk vil der kigges på det økonomiske tab, der påføres den enkelte ejer.³⁴ Vurderingen, af hvorvidt et indgreb er byrdefuldt for den enkelte eller ej, må foretages konkret fra sag til sag. Der kan med andre ord ikke anføres en bagatelgrænse for, hvornår noget er af *så* ringe karakter, at det *aldrig* vil udgøre en intensivt indgreb.³⁵

I MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen) havde det berørte selskab uretmæssigt fået afslag på fortsat indvinding af tørv fra højmosen. Selskabet havde bl.a. investeret i produktionsanlæg og fik som følge af afslaget væsentligt øgede produktionsomkostninger. Ekspropriationserstatningen blev opgjort til 40 mio. kr. Efter den konkrete, subjektive vurdering fandtes der at foreligge et intensivt indgreb, som altså også på en objektiv skala må siges at udgøre et betydeligt økonomisk tab. Afgørelsen behandles uddybende under afsnit 2.5.4.

I U 1987.1 H (Lægehonorar-sagen) handlede det om et honorartab på 2.000 kr. om året ud af en årlig nettoindtægt på 350.000 kr. I den konkrete sag fandt Højesteret, at det kunne anses for byrdefuldt for det berørte læger, og at der dermed forelå en afståelse. På en objektiv skala kan der dog her – i hvert fald i mindre grad end Lille Vildmose-sagen – ikke nødvendigvis konstateres samme *betydelige* økonomiske tab.

Endeligt kan der nævnes U 1998.1669 H (Bræmme-sagen), hvor de to sagsøgere led et tab på hhv. 2.600 kr. og 300 kr. I denne sag var indgrebet for begge ejere ikke af ekspropriativ karakter, idet Højesteret udtalte, at ”[...] det må anses for utvivlsomt, at bestemmelsen [...] indebærer indgreb af *en så ringe intensitet*.”

Der skal således altid foretages en subjektiv og konkret vurdering af indgrebets intensitet og dermed dets økonomiske betydning i relation til den berørte ejer. Selvom det for udeforstående kan synes at være af ringe økonomisk rækkevidde, kan indgrebet altså fortsat udgøre et byrdefyldt tiltag overfor ejeren.

Udover den økonomiske karakter af indgrebet kan der også lægges vægt på, hvorvidt der gøres indgreb i en aktuel råden, eller om det kun vedrører en fremtidig udnyttelse. Hvis det alene er for fremtiden, indgrebet påvirker rettighedshaverne, taler dette væk fra afståelse.³⁶

Som et modstykke til intensitetskriteriet er det anført, at overgangsregler vil kunne svække intensitetsbetragtningerne, idet de berørte ejere over en rum tid har mulighed for at indrette sig efter den ændrede retstilstand.³⁷ I U 2018.2501 (Rævehold-dommen) blev der ved lov indført et forbud mod hold af ræve. I loven var der fastsat en overgangsperiode på 15 år, hvilket gav de berørte rettighedshavere tid til at omlægge eller afvikle produktionen. Såfremt overgangsperioden er utilstrækkelig kort eller slet ikke findes, vil det i modsat fald skærpe intensitetsvurderingen.

³⁴ Christensen, m.fl., 2020, s. 352.

³⁵ Zahle (red.), 2006, s. 474.

³⁶ Zahle (red.), 2006, s. 474.

³⁷ Christensen, m.fl., 2020, s. 353.

Af betydning for den senere omtalte problemstilling skal der i forhold til intensitetssynspunkterne tillige fremhæves en passage fra bemærkningerne til ændringsforslaget til epidemiloven³⁸, som blev fremsat i december 2020 i kølvandet på mink-skandalen. Lovens formål er at danne retsgrundlag til at beskytte samfundet og enkeltpersoner mod smitsomme sygdomme, alment farlige sygdomme og samfundskritiske sygdomme ved at udrydde eller forebygge, inddæmme og begrænse udbredelsen og indførelsen her i landet, jf. lovens § 1, jf. § 2.³⁹ Af bemærkningerne til loven er det anført, at det er lovgivers opfattelse, at "[...] i det omfang der ydes compensation eller erstatning på andet grundlag, vil der endvidere kunne lægges vægt herpå i forbindelse med vurderingen af, om der er tale om ekspropriation."⁴⁰ Således vil eventuelle billighedserstatninger kunne påvirke indgrebets intensitet.

Det må herefter konkluderes, at intensitetsbetragtningerne ved et givent indgreb er et vigtigt og ofte afgørende kriterium. Det kan indeholde flere forskellige og afgørende underkriterier, der spiller sammen og påvirker hinanden, således at der selv ved objektivt intensive indgreb kan gøres tiltag, der reducerer intensiteten i det givne tilfælde – eksempelvis økonomisk compensation eller overgangsregler.

2.3.3.4 Causa-kriteriet

Endeligt skal det efter causa-kriteriet tillægges betydning, hvad begrundelsen for et indgreb i ejendomsretten er. Nogle begrundelser peger væk fra afståelse, mens andre peger i retning af afståelse.⁴¹ Det vil eksempelvis pege vurderingen mod afståelse, hvis indgrebet er begrundet i at fremme det offentlige økonomi, som bl.a. var tilfældet i ovennævnte U 1980.955 Ø (Greendane-sagen).

Det modsatte tilfælde er såkaldte fareafværgelsessituationer, hvor der gøres et indgreb i ejendomsretten for eksempelvis at afværge en samfundsskadelig ejendomsudnyttelse eller begrænse smittefare, som var tilfældet i U 2000.1/2 H (Hjorteavler-sagen), der behandles yderligere under afsnit 2.5.2.

Henset til at causa-kriteriet i nærværende afhandling har en særlig betydning for den konkrete vurdering af aflivning af de danske minkbesætninger, gennemgås kriteriet samt det retspraksis, der relaterer sig hertil, mere dybdegående i et særskilt afsnit nedenfor under afsnit 2.5.

2.4. Kort om ekspropriationsbetingelserne

Såfremt det konstateres, at der foreligger en afståelse, der retter sig mod en ejendom overfor en beskyttet ejer, skal det ekspropriative indgreb ske i overensstemmelse med grundlovens § 73. Det fremgår i den forbindelse af § 73, stk. 1, 2. og 3. pkt., at ekspropriationen skal være krævet af almenvellet, at det skal ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

2.4.1. Almenvellet

Det ekspropriative indgreb skal ifølge grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt., være krævet af almenvellet. Det er almindeligvis antaget, at der for *almenvellet* kan forfølges almene samfundshensyn, som lovgivningsmagten finder værdige efter dens sædvanlige politiske vurderinger.⁴² Det er ikke muligt endegyldigt at opliste, hvilke ting der kan henføres til almenvellet, men det antages dog, at rent private

³⁸ LFF 2022-12-22 L 134.

³⁹ L 2021-02-27 nr. 285.

⁴⁰ LFF 2022-12-22 L 134, afsnit 7.1.4.

⁴¹ Christensen, m.fl., 2020, s. 354.

⁴² Christensen, m.fl., 2020, s. 363.

eller partipolitiske særinteresser falder udenfor begrebet.⁴³ Af nogen anføres det tillige, at indgreb foretaget i rent finansielt øjemed tillige ligger uden for almenvellet.⁴⁴

I en kommentar til U 1967.22 H (Første Håndskrift-sag) udtalte daværende højesteretsdommer Jørgen Trolle, at domstolene ”ikke [vil] prøve lovgivningsmagtens skøn over hensynet til almenvellet, men alene om lovgivningsmagten har skønnet ud fra hensynet til almenvellet.”⁴⁵ Hvis ekspropriationen ikke er udsprunget af almene hensyn, kan domstolene således tilsidesætte ekspropriationen, smh. U 1967.22 H (Første Håndskrift-sag).

Endelig er det anført, at der til almenvellet kan knyttes et nødvendighedskrav. I de klassiske ekspropriationstilfælde, hvor staten eksproprierer privates faste ejendom til fordel for offentlige anlæg, kommer sådanne nødvendighedsbetragtninger i særdeleshed til udtryk. Således er det i disse tilfælde krævet af almenvellet, at den berørte ejer skal afstå sin ejendom, men kun i den grad som formålet med indgrebet sagligt tilsiger – aktuelt eller inden for en vis periode. Nødvendighedskravet har sin største virkning i relation til § 73 i den lovforberedende fase; en potentiel underkendelse ved domstolene vil skærpe lovgivers opmærksomhed på, om de forfulgte almene samfundsinteresser *kan* forfølges ved mindre indgribende indgreb.⁴⁶

Det kan opsummerende formuleres således, at nødvendighedskravet – og det bagvedliggende proportionalitetsprincip – tilsiger, at indgrebet skal stå i et rimeligt forhold til de interesser, der forfølges ved indgrebet.⁴⁷

2.4.2. ”Ifølge lov”

Det fremgår af § 73, stk. 1, 3. pkt., at ekspropriation kun kan ske ifølge lov. Kravet adskiller sig derved fra legalitetsprincippet hjemmelskrav, idet der ikke kan ske ekspropriation med hjemmel i sædvane. Der foreligger ikke et skærpet hjemmelskrav, men det er antaget, at ekspropriationsformålet skal være angivet med en vis klarhed i ekspropriationsloven. Kravene er dog ikke strenge, se eksempelvis planlovens § 47⁴⁸ og elsikkerhedslovens § 27^{49, 50}.

Det kan desuden nævnes, at ”ifølge lov” ikke indeholder et delegationsforbud. Det er således muligt for lovgivningsmagten at bemyndige forvaltningen til at kunne vedtage konkrete ekspropriationsbeslutninger såvel som ved anordning at fastsætte nærmere, generelle ekspropriationshjemler, såfremt den overordnede bemyndigelsesloven angiver ekspropriationsformålet med en nogenlunde klarhed.⁵¹

2.4.3. Mod fuldstændig erstatning

Som nævnt ovenfor ligger den centrale beskyttelse ved grundlovens § 73 ikke i et forbud mod ekspropriation, men i stedet en garanti overfor den borger, der udsættes for ekspropriation; at denne skal have fuldstændig erstatning for det økonomiske tab.

⁴³ Christensen, m.fl., 2020, s. 364.

⁴⁴ Andersen, 1954, s. 752. Supplerende se Christensen, m.fl., 2020, s. 363. Se dog modsat Rytter, 2019, s. 408.

⁴⁵ Kommentaren er i det anvendte omfang gengivet i Christensen, m.fl., 2020, s. 363.

⁴⁶ Hansen Jensen, 2000.

⁴⁷ Zahle (red.), 2006, s. 480f.

⁴⁸ LBKG 2020-07-01 nr. 1157.

⁴⁹ LBKG 2019-01-10 nr. 26.

⁵⁰ Christensen, m.fl., 2020, s. 365.

⁵¹ Andersen, 1954, s. 553.

Indholdet af bestemmelsens ordlyd *fuldstændig erstatning* er i den juridiske litteratur omtalt som det afståedes værdi i handel ogandel. Dette omfatter ikke kun den aktuelle tilstand, beskaffenhed og udnyttelse af ejendomsgodet i øvrigt, men tillige erstatning for forventningsværdi i fremtiden samt ejendommens herlighedsværdi.⁵²

Der kan i visse ekspropriationstilfælde foreligge situationer, hvor der opstår andre økonomiske tab som følge af ekspropriationen, der har relation til, men som ikke direkte er en del af ekspropriationsgenstanden. Hvis det eksempelvis lægges til grund, at ekspropriationen vil medføre en virksomheds ophør, vil der kunne opstå tab, som kunne være undgået i almindelig fri handel – fx tab af varelager eller inventar og driftsmidler der bliver ubrugelige. Dette vil også være omfattet af handelsværdien af det eksproprierede, dog med et vis krav om årsagsforbindelse mellem indgrebet og skaden.⁵³

2.5. Causa-kriteriet vinklet ift. den konkrete problemstilling

I nærværende afhandling spiller causa-kriteriet en betydelig rolle i forhold til vurderingen af, hvorvidt beslutningen om at aflive alle danske minkbesætninger udgjorde en afståelse og dermed var et ekspropriativt indgreb, der er beskyttet efter grundlovens § 73.

Dette afsnit søger derfor at afdække den fuldstændige retsstilling vedrørende causa-kriteriet for at kunne danne et fyldestgørende grundlag for den senere analyse af de relevante ministerielle akter og myndighedsudtalelser. Nedenfor gennemgås således de forskellige forfatningsretlige forfatteres syn på kriteriet, herunder de senere anførte proportionalitetsbetragtninger, samt udvalgte og særligt relevante afgørelser fra retspraksis.

2.5.1. Causa-kriteriet i den forfatningsretlige litteratur

Som nævnt ovenfor under afsnit 2.3.3.4. skal der ved afgørelsen af, om et indgreb er ekspropriativt, lægges vægt på indgrebets begrundelse. Begrundelsen omtales undertiden som *causa*.

Et ekspropriativt indgreb kan være begrundet med og motiveret af en lang række samfundsinteresser med forskellig art og vægt.⁵⁴ Et indgreb kan i nogle tilfælde begrundes i ét forhold – fx nedslagning af smitsomme hjortebestanddele for at inddæmme smitte – eller i en flerhed af forhold af forskellig betydning – fx anlæggelse eller udvidelser af en motorvej for at sikre bedre infrastruktur, motivere økonomisk vækst, omdirigere eksisterende trafikale forhold og sikre mere sikker færdsel for trafikanter.

I en lang række af tilfælde er ekspropriative indgreb begrundet i legitime og saglige samfundshensyn, og causa-kriteriet peger i disse tilfælde typisk i retning af erstatningsfri regulering.

Et af de forhold, der traditionelt set vægter tungt i vurderingen af et indgrebs causa, er de tilfælde, hvor et indgreb er begrundet i at afværge en fare fra et ejendoms gode.⁵⁵ I disse tilfælde, hvor formålet er at imødegå en samfundsskadelig eller ligefrem farlig anvendelse af ejendom, taler det med *styrke* for at anse indgrebet som erstatningsfri regulering af ejendomsrettens grænser.⁵⁶

⁵² Christensen, m.fl., 2020, s. 366.

⁵³ Zahle (red.), 2006, s. 493, smh. s. 485.

⁵⁴ Zahle (red.), 2006, s. 474.

⁵⁵ Christensen, m.fl., 2015, s. 458.

⁵⁶ Rytter, 2019, s. 403.

Begrundelsen er bl.a. blevet fremhævet i forhold de indførte forbud mod anvendelse af sundhedsfarlige og brandfarlige boliger, som ganske vist udgør en betydelig rådighedsindskrænkning i ejernes ejendomsret, men hvis begrundelse af hensyn til reguleringens formål må vægte tungere.⁵⁷ Formålet er således at udelukke en samfundsskadelige anvendelse, og i sådanne tilfælde må ejere altså efter omstændighederne tåle forholdsvis store økonomiske tab.

Fra retspraksis kan der fremhæves sager, der har omhandlet indgreb i forbindelse med afværgelse af fare for forurening af grundvandet. Se her eksempelvis U 2006.1095 H (Jeksen-sagen), hvor et selskab fik afslag på sin ansøgning om dispensation fra et lovhjemlede forbud mod at tilføre jord til råstofgrave. Den i sagen berørte ejer var ramt specifikt og led som følge af afslaget et intensivt økonomisk tab i millionklassen. Afgørende i relation til fareafværgelsessynspunktet syntes at have været, at selskabet ikke over for retten havde kunne godtgøre, at de ville være i stand til at forsætte tilførslen af jord til grusgravsområdet uden risiko for at udsætte grundvandet for forurening. Henset hertil blev afslaget på dispensationsansøgningen *ikke* anset til at være en afståelse, og der blev dermed ikke tilkendt selskabet erstatning efter grundlovens § 73. Formålet med at sikre grundvandet – indgrebets causa – opvejede således forbuddets ellers byrdefulde konsekvens for den berørte ejer.

Fra ældre retspraksis kan der nævnes U 1997.157 H (Robbedale-sagen). Sagen omhandlede et selskab, der havde ansøgt om tilladelse til fortsat råstofindvinding i Robbedale-området på Bornholm efter, at det i råstofloven af 1977 var bestemt, at tidligere grusgravsrettigheder skulle bortfalde. Afslaget var givet med henvisning til fortsat udvinding ville stride mod vandindvindingsmæssige interesser. I sagen blev det ikke sandsynliggjort, at den tidligere råstofudvindingen i området reelt set havde medvirket til forureningen, ligesom det ikke kunne godtgøres, at fortsat udvinding ville indebære en nærliggende fare for vandforurening. Selskabet blev derefter tilkendt 4 mio. kr. i erstatning efter grundlovens § 73.

Dommene viser blandt andet, at når der er tale om et indgreb, der har til formål at afværge en fare, som der foreligger en væsentlig samfundsmæssig interesse for at beskytte imod, kan causa-kriteriet pege væk fra afståelse – fx beskyttelse af grundvandet til sikring af rent drikkevand. Samtidig viser Robbedale-sagen også, hvordan causa-kriteriet kan have en sammenhæng med visse proportionalitetsbetragtninger, som anført i senere litteratur,⁵⁸ og som er behandlet nærmere nedenfor under afsnit 2.5.3.

Nærtliggende for den konkrete problemstilling vedrørende aflivning af mink har fareafværgelsesbetragtninger også været fremført i relation til nedslagning af husdyr, der lider af en smitsom sygdom. Det har i den forbindelse været anført, at tilintetgørelse af dyr, der frembryder en smittefare, *ikke* udgør ekspropriation. Synspunktet er fremsat af P. Andersen⁵⁹ og har set støtte hos bl.a. Rytter⁶⁰ og Mølbeck⁶¹. I disse smittesituationer udgør dyrenes eksistens en trussel overfor andre dyrs og/eller menneskers velfærd og sundhed. Et sådant hensyn må tillægges *betydelig* styrke ift. indgrebets causa – så meget så causa-kriteriet i givet fald vil kunne udveje de øvrige afståelseskriterier.

⁵⁷ Zahle (red.), 2006, s. 474.

⁵⁸ Smh. Hansen Jensen, 2000.

⁵⁹ Andersen, 1954, s. 742.

⁶⁰ Rytter, 2019, s. 404.

⁶¹ Mølbeck, m.fl., 2019, s. 33.

Det anføres endda videre af P. Andersen, at tilintetgørelsesindgreb ofte vil have en begrundelse, som medfører, at de må holdes udenfor ekspropriationsbegrebet. Bemærkningen er ikke yderligere uddybet, men kan hentyde til nødretsbetragtninger. Sådanne nødretsbetragtninger er bl.a. bragt op i forbindelse med tilintetgørelsestilfælde af Sørensen, der mener, at sådanne indgreb har så meget til fælles med den typiske nødretssituationen, at det *næppe* kan betragtes ud fra samme synspunkt som afståelsesbegrebet i grundlovens § 73.⁶² Samme *allerede fordi*-begrundelse er tillige fremført hos Mølbeck.⁶³

Et lignende synspunkt synes nu også at være lagt til grund af lovgivningsmagten bl.a. i forbindelse med ændringen af epidemiloven i december 2020, hvor smitteinddæmmende indgreb efter minkskandalen nu (også) kan hjemles. I de generelle bemærkninger til lovforslaget er det anført, at:

”...

Foranstaltninger, der foreslås med lovforslaget, vil således kunne begrundes i en samfundsmæssig interesse i at afværge smittefare blandt mennesker og i at opretholde et sundhedsvæsen, der kan håndtere både behandlingen af personer, der er smittet med den pågældende sygdom, og behandlingen af personer, der af anden årsag har behov for behandling i sundhedsvæsenet. Det må antages, at en sådan samfundsmæssig interesse vil kunne indgå i vurderingen af causa-kriteriet med en tungere vægt end den samfundsmæssig interesse i at hindre smitte af husdyrbestande [...]. Det må desuden antages, at det også vil være i den enkelte fysiske og juridiske persons interesse, at smittespredning bekæmpes på den mest effektive måde. De nævnte forhold må således i almindelighed antages at tale med *betydelig vægt imod*, at anvendelsen af de pågældende bestemmelser vil være udtryk for ekspropriative indgreb.

...”⁶⁴

Det modsatte synspunkt har været anført af bl.a. Ross, der mener, at hvis der opstår sygdom blandt en landmands besætning, og landmanden er uden for enhver skyld, vil det være samfundsmæssigt ubilligt, at denne skulle pålægges nedslagtning for derefter at bære det økonomiske tab på vegne af helheden. Argumentationen synes at harmonere med beskyttelsesformålet bag § 73, og blev første gang fremført af Ross og E. Andersen.⁶⁵ Ross påpeger i den sammenhæng, at dette da ej heller er tilfældet i lovgivning, hvor der flere steder ses erstatningsbestemmelser, der tilkender erstatning i sådanne tilfælde tilsvarende til den, der er sikret efter § 73 (og altså ikke en billighedserstatning).⁶⁶ Zahle har senere anført, at der er enighed i litteraturen om, at den slags erstatningsbestemmelser typisk ikke er grundlovsnødvendige, dvs. at de opfylder de samme beskyttelseshensyn, og at beskyttelsen har samme rækkevidde som den i grundlovens § 73.⁶⁷ Det er uklart, om Zahle tiltræder Ross' synspunkt.

Det kan tillige bemærkes, at P. Andersen har anført, at hvis *sunde* dyr slås ned, blot fordi der er en *vis* fare for, at de vil viderebefordre en smitsom sygdom, vil det anses for at være et ekspropriativt

⁶² Sørensen, 1973, s. 409.

⁶³ Mølbeck, m.fl., 2019, s. 33.

⁶⁴ LFF 2022-12-22 L 134, afsnit 7.1.4.

⁶⁵ Ross og E. Andersen, 1948, s. 223.

⁶⁶ Ross, 1980, s. 664.

⁶⁷ Zahle (red.), 2006, s. 471. Se dog supplerende Ross og E. Andersen, 1948, s. 224.

indgreb overfor de berørte ejere.⁶⁸ Synspunktet peger i retning af de i den senere litteratur anførte betragtninger om proportionalitet og nødvendighed i relation til *causa*-kriteriet.⁶⁹ Betragtningerne behandles under afsnit 2.5.3. nedenfor.

2.5.2. Hjorteavler-sagen (U 2000.1/2 H)

Den omtalte tilintetgørelsesproblematik forelå i U 2000.1/2 H (Hjorteavler-sagen). Sagen fremstår som et særdeles relevant eksempel fra retspraksis at tage udgangspunkt i i forbindelse med vurdering af aflivningen af minkbesætningerne som følge af COVID-19 smitte.

Sagen omhandlede en hjorteavler, der i årene 1986-1990 drev en hjortefarm på sine to ejendomme med i alt 70 kron dyr. I foråret 1988 udbrød der kvægtuberkulose på flere hjortefarme i Jylland, og på baggrund heraf blev det besluttet, at der skulle foretages turnustuberkulinprøvning af danske hjortedyr. Den pågældende sygdom blev i oktober 1988 fundet i én af hjorteavlerens dyr, og da der igen senere i 1988, i 1989 og senest i maj 1990 blev fundet i alt tre yderligere tilfælde, blev hjorteavleren påbudt at aflive *alle* dyrene på de to ejendomme, der husede hjorteavlervirksomheden.

Hjorteavleren fik udbetalt 1 mio. kr. for nedslagtning af dyrene og senere 85.000 kr. for delvis driftstabserstatning efter almindelige lovforskrifter. Herefter anlagde vedkommende sag mod Landbrugsministeriet, og for Højesteret gjorde han gældende, at beslutningen om totalsansering havde karakter af ekspropriation, der berettigede ham til erstatning efter grundlovens § 73.

Højesteret fandt, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte det i sagen udøvede veterinærfaglige skøn, og indgrebet – i overensstemmelse med landsrettens dom – i øvrigt ikke var i strid med grundlovens § 73.

Sagen er et klart eksempel på, hvordan *causa*-kriteriet kan spille en helt central rolle i forhold til afståelsesvurderingen. På den ene side ramte indgrebet den konkrete hjorteavler yderst intensivt, idet det indebar tilintetgørelse af hele bestanddelen med et massivt økonomisk tab til følge, herunder også et efterfølgende driftstab. I den konkrete sag havde hjorteavleren fået opgjort det fuldstændige tab til et beløb, der var mere end dobbelt så stort som den i loven hjemlede erstatning.

Modsat stod samfundets interesse i at begrænse smittespredningen effektivt, idet bestanddelen efter det veterinærfaglige skøn indebar en smittefare for omgivelserne. Indgrebet var således begrundet i dels at bevare en rask husdyrbestand som leverandør af sunde fødevarer, dels bevare den centrale rolle som husdyrsektoren spiller i eksportmæssige sammenhænge og for samfundsøkonomien i øvrigt.

Af Højesterets præmisser fremgår den konkrete *causa*-vurderingen yderst tydeligt:

”Ved afgørelsen af, om der er tale om ekspropriation, finder Højesteret, at der ikke alene må lægges vægt på de samfundsmæssige interesser, men tillige på, at der udgår smittefare fra den besætning, som indgrebet rammer, og at det også er i den enkelte husdyravlers økonomiske interesse, at smittespredning bekæmpes på den mest effektive måde.”

Afvejningen i den pågældende sag resulterede således i, at tilintetgørelsen ikke udgjorde en afståelse i relation til ekspropriationsbegrebet og dermed ikke var i strid med grundlovens § 73.

⁶⁸ Andersen, 1954, s. 742.

⁶⁹ Se Hansen Jensen, 2000.

2.5.3. Proportionalitetsbetragtninger ift. causa-kriteriet

I relation til causa-kriteriet er det i nyere forfatningsretlig litteratur anført, at der i ekspropriationstilfælde, herunder særligt i fareafværgelsessituationer, også bør inddrages proportionalitetsbetragtninger i afståelsesvurderingen. Argumentationen blev første gang behandlet af Hansen Jensen i U 2000B.435 og har fundet støtte i den senere teori.⁷⁰

Det anføres i den sammenhæng, at der gælder et generelt forfatningsretligt proportionalitetsprincip, der tilsiger, at indgreb efter grundloven både skal være nødvendige og stå i rimeligt forhold til de saglige og anerkendelsesværdige samfundsinteresser, der forfølges ved indgrebet. Sådanne betragtninger kan knyttes til flere typer af indgreb, der er beskyttet i grundlovens frihedsrettigheder, herunder også ejendomsrettens beskyttelse efter § 73. Dette skal ses i sammenhæng med, at bestemmelsen er funderet i grundlæggende retlige værdier – navnlig ligheds- og rimelighedsbetragtninger.⁷¹

I forbindelse med afståelsesvurderingen skal der således foretages en afvejning mellem på den ene side et indgrebs causa – de samfundsinteresser der forfølges – og på den anden side de faktiske ulemper, som påføres den beskyttede ejer; er der proportionalitet mellem målet og midlet? Det pågældende indgreb skal være nødvendigt og forholdsmæssigt både ift. om indgrebet skal foretages generelt, og ift. i hvor vid en udstrækning indgrebet foretages.

En sådan indfortolkning af proportionalitetsbetragtninger i grundlovens § 73 tiltrædes af nærværende afhandlings forfatter og ses da også lagt til grund af Vestre Landsret i MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen). Afgørelsen gennemgås umiddelbart herefter. Således synes retsstillingen herefter at være fastslået af domstolene. Proportionalitetsbetragtninger *har* betydning for afståelsesvurderingen, herunder i de tilfælde, hvor de øvrige kriterier peger væk fra ekspropriation. Betragtningerne inddrages i vid udstrækning i den senere vurdering i afsnit 4.

2.5.4. Lille Vildmose-sagen (MAD 2018.202)

Sagen omhandlede en spagnumproducent – Pindstrup Mosebrug A/S – der i flere årtier havde indvundet tørv i Lille Vildmose i Nordjylland. Efter råstofloven af 1977 havde selskabet haft tilladelse til fortsat råstofudvinding frem til 2004. I forbindelse med genansøgning blev selskabet mødt af modstand fra en række instanser, og i december 2004 fik højmosen status som beskyttede naturområde efter EU-projektet *Natura 2000*. I marts 2005 blev et endeligt afslag meddelt selskabet med den begrundelse, at fortsat indvinding vil have en skadelig effekt på de omkringliggende moser. Der blev i den sammenhæng ikke taget stilling til, om selskabet havde krav på erstatning efter grundlovens § 73.

I december 2006 anlagde selskabet således sag mod Miljøstyrelsen med påstand om betaling af 150 mio. kr. i ekspropriationserstatning.

Centralt for de ovenfor nævnte proportionalitetsbetragtninger var i sagen spørgsmålet om, hvorvidt det fuldstændige afslag var *nødvendigt* ift. det tilsigtede formål om at varetage naturbeskyttelsesinteresser i området. Indgrebets causa var tungtvejende, men var rækkevidden af tiltagene for at sikre beskyttelse af højmoserne uproportionelle?

⁷⁰ Se bl.a. Zahle (red.), 2006, s. 480f, Christensen, m.fl. 2015, s. 459 og Christensen, m.fl., 2020, s. 354.

⁷¹ Hansen Jensen, 2000.

Selskabet anførte således under retssagen, at ”et afslag ikke har været *nødvendigt* for at beskytte de omkringliggende aktive højmoser, idet risikoen for afvanding kunne have været afhjulpet ved simple tekniske tiltag i form af afværgeforanstaltninger”. Heroverfor blev det af Miljøstyrelsen anført, at ”indvindingen ville skade de omkringliggende højmoserealeers bevaringsstatus”, og at amtets vurdering bl.a. var baseret på et forsigtighedsprincip. Efter de gældende EU-regler for området kunne der kun ”gives tilladelse til et projekt, såfremt det ud fra et videnskabeligt synspunkt *uden rimelig tvivl* kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet”.

Landsretten fandt det efter skønsmandens vurdering godtgjort, at ”ophør af tørveindvinding og afvanding af indvindingsområderne ikke var *nødvendig* for at undgå negativ påvirkning af Portlandmosen og Høstemark Mose.” Det fremhævede citat fremstår som særligt relevant ift. proportionalitetsbetragtningerne fremført af Hansen Jensen i U 2000B.435. Her syntes landretten at antage samme argumentation om nødvendighed mellem mål og middel. Skønsmanden udtalte således, at ”tiltag, som f.eks. etablering af hydrauliske barrierer i eller udenfor højmoserealerne eller naturgenopretning indenfor højmoserealerne *ville have været tilstrækkeligt* til at forhindre negativ påvirkning af Portlandmosen, Høstemark Mose eller Tofte Mose fra fortsat tørveindvinding.” Det tilsigtede resultat – at beskytte de omkringliggende moser – kunne således have været opnået ved hjælp af mindre indgribende tiltag, end det i sagen meddelte afslag.

Det pågældende selskab var i øvrigt den eneste rettighedshaver, der blev ramt af indgreb. Dertil kom det, at de havde haft en berettiget forventning til fortsat at kunne udvinde tørv i området og havde derfor investeret i større produktionsanlæg. Endeligt havde afslaget medført øgede produktionsomkostninger, da selskabet i stedet måtte importere tørv fra udlandet.

Herefter fandt landretten, at indgrebet måtte ”anses for et betydeligt indgreb over for selskabet, og at det [var] godtgjort, at selskabet herved blev meget hårdt ramt”. Indgrebet udgjorde ekspropriation, og selskabet havde dermed krav på erstatning, som blev fastsat til 40 mio. kr. i medfør af grundlovens § 73.

2.5.5. Causa-kriteriets vægt i den samlede vurdering

Causa-kriteriets betydning og vægtning i forhold til de øvrige, ovennævnte kriterier er helt generelt svær at fastlægge. Det er nogle steder i litteraturen således anført, at indgrebets begrundelse ofte ikke kan tillægges *nogen større betydning* ved afgrænsningen mellem ekspropriation og erstatningsfrie reguleringer.⁷² Andre steder anføres det, at kriteriet almindeligvis hverken er klart eller anvendeligt, og at det som følge heraf ikke sjældent er uden betydning for domsresultatet.⁷³

Heroverfor må det dog anføres med udgangspunkt i det ovenfor gennemgået, at der ved potentielle ekspropriationstilfælde må foretages en vurdering, der indeholder et ikke ubetydeligt element af skøn, og at der ikke uden videre kan siges at være et kriterie, som er mere eller mindre betydningsfuldt end de andre. Det er således klart, at causa-kriteriet er det mest diffuse og svært definerbare kriteriet i afståelsesvurderingen. Dog må det holdes for øje, at kriterierne er fastlagt i et forsøg på at operationalisere bestemmelsens beskyttelseshensyn, og at der i konfliktsituationer må foretages en fuldstændig vurdering af alle kriterierne med udgangspunkt i de selv samme hensyn. Ud fra samfundsmæssige retfærdighed- og rimelighedsbetragtninger vil det således ikke være tilfredsstillende, at en enkeltstående ejer vil skulle bære en økonomisk byrde på helhedens vegne og i helhedens interesser – ej heller

⁷² Christensen, m.fl., 2020, s. 354.

⁷³ Zahle (red.), 2006, s. 474.

i de situationer hvor causa-kriteriet som det eneste kriterium peger væk fra afståelse og dermed ekspropriation.

Såfremt den konkrete vurdering måtte nå frem til, at der i det givne tilfælde har været et så tungtvæjende causa, at det må udveje de øvrige kriterier – som eksempelvis i ekstreme fareafværgelsessituationer – synes det logisk, at causa-kriteriets vægt må forøges tilsvarende. Dette var tilfældet i Hjortevler-sagen, og det vil muligvis også blive tilfældet ved domstolenes efterprøvelse af ekspropriationsspørgsmålet vedrørende nedslagning af i hvert fald visse danske minkbesætninger, smh. i afsnit 4.

3. Regeringens indgreb – aflivningen af alle minkbesætninger

3.1. Indledende bemærkninger

Regeringen traf den 4. november 2020 en beslutning om at aflive alle danske minkbesætninger som følge af fundet af en ny COVID-19 variant, der potentielt kunne true virkningen af de kommende vacciner. Nærværende afhandling søger i sin problemformulering at afdække, hvorvidt dette indgreb udgjorde et ekspropriativt indgreb over minkavlerne som beskyttede ejere.

Det afgørende for denne analyse bliver en vurdering af, om indgrebet opfylder de kriterier, der indgår i afvejningen af, om der foreligger ekspropriation eller erstatningsfri regulering.

Mest betydningsfuldt for denne vurdering er, hvorvidt indgrebets causa kan tillægges en så betydelig vægt ift. de øvrige afståelseskriterier, at indgrebet som helhed kan anses for at være erstatningsfri regulering uden en grundlovssikret ret for minkavlerne til at opnå en fuldstændig erstatning for deres tab. For at kunne foretage en sådan vurdering, er det nødvendigt at afdække, *hvad* der reelt set ligger bag regeringens beslutning; hvilke dokumenter og informationer har været tilgængelige i forbindelse med beslutningstagningen, og har disse sundhedsfaglige vurderinger fundet tiltaget nødvendigt?

I nærværende afsnit vil der derfor redegøres kort for det faktiske hændelsesforløb i forbindelse med aflivningen af minkbesætningerne. Formålet med dette er at give et overblik over udviklingen i sagen og for at kunne give perspektiv til den begrundelse, der senere lægges til grund for regeringens indgreb.

Dernæst vil der blive foretaget en gennemgang af en række af de centrale akter, der har ligget til grund for beslutningen. I analysen af disse vil der blive fremhævet momenter, der har betydning for den senere ekspropriationsvurdering, som foretages nedenfor under afsnit 4. Gennemgangen bærer således præg af en overvejende sundhedsfaglig og teknisk karakter, som ved første øjekast synes fjern fra en juridisk vurdering. Dog må det holdes for øje, at en juridisk vurdering typisk bygger på netop sektorfaglige vurderinger – hvad end det er i forhold til udvinding af tørv i højmoser eller virusmutationer i mink. Det findes således både relevant og nødvendigt for vurderingen af indgrebets causa at forholde sig til de konkrete akter og de heriliggende pointer.

3.2. Hændelsesforløbet op til beslutningen om aflivning

I december 2019 udbrød der en ny virussygdom – COVID-19 – fra Kina, der hurtigt spredte sig til resten af verden. De første tilfælde af sygdommen i Danmark blev konstateret i slutningen af februar 2020, og smitten i landet steg kraftigt derefter. Henover sommeren og i efteråret af 2020 konstaterede de danske sundhedsmyndigheder en ny variant af COVID-19 hos danske minkbesætninger, der ikke fandtes andre steder i verden.

Udfordringerne begynder den 15. juni 2020, hvor en minkavler i Hjørring Kommune og dennes familie bliver smittet med COVID-19. Kort tid efter bliver adskillige af de 10.000 mink, der findes på farmen, tillige konstateret smittet med denne nye variant af virussen. Denne virusvariant kan smitte fra dyr til menneske og tilbage igen. Farmen bliver kendt som farm 1, og regeringen vælger at aflive hele minkbesætningen ud fra et forsigtighedsprincip.⁷⁴ Herefter den 20. juni 2020 iværksættes et nyt testprogram til screening af et flertal af danske minkfarme.⁷⁵ Den 29. juni 2020 bliver der fundet endnu en farm med konstateret smittede mink, hvorefter regeringen igen beslutter at aflive hele besætningen. Den 1. juli er den tredje farm smittet. I en besætning på over 5.000 mink findes halvdelen smittet med denne nye variant. Også her aflives hele besætningen ud fra et forsigtighedsprincip.⁷⁶ I perioden fra 1. juli og henover sensommeren stiger smitten blandt de danske minkbesætninger betydeligt, og den 18. september 2020 er i alt 20 besætninger smittet. Grundet nye værnemiddelstiltag er det fortsat *kun* de første tre smittede besætninger, der er blevet beordret nedslået.

Den 1. oktober 2020 omlægger regeringen sin strategi for håndteringen af minksmitten i Danmark. Man begynder herefter igen at aflive smittede minkbesætninger, idet der nu er i alt 41 smittede besætninger med yderligere 20 med mistanke om smitte.⁷⁷ I den efterfølgende periode stiger smitten merkant, og Fødevarestyrelsen indfører tiltag, hvorefter alle mink inden for en 7,8 km radius af en smittet farm nu skal aflives.⁷⁸ Der indføres den 7. oktober en kompensationsordning, som indebærer muligheder for de danske minkavlere til at opnå compensationen for deres tab.⁷⁹

I løbet af oktober måned runder det samlede antal aflivede besætninger 100, og i starten af november er aflivningsraten så høj, at Fødevarestyrelsen ikke længere kan følge med ift. afhentning og destruering af de døde mink. Den 2. november runder man 1.240.000 aflivede mink.⁸⁰

Den 4. november melder statsminister Mette Frederiksen på et tv-transmitteret pressemøde, at *alle* danske mink skal aflives, herunder også avlsdyrene. Begrundelsen, der gives på pressemødet, er, at Statens Serum Institut har fundet en muteret virusvariant – den såkaldte *cluster-5* mutation – hos de smittede mink, som medfører en risiko for, at vaccinerne mod COVID-19 ikke virker. Smitten kan ikke længere kontrolleres og derfor udvides nedslagningstiltagene til samtlige minkbesætninger i landet.⁸¹

3.2.1. Statsministerens pressemøde den 4. november 2020

Det skal indledningsvist fremhæves, at det af Justitsministeriet er afvist, at udmeldingerne på pressemødet udgør administrative retsfor skrifter eller konkrete forvaltningsakter.⁸² Imidlertid har udmeldingen på pressemødet haft en sådan bestemmende virkning for de berørte ejere, at det i nærværende afhandling findes relevant at fremhæve enkelte citater fra statsministerens tale. Indholdet og retorikken findes i det hele gengivet i det brev, der den 6. november 2020⁸³ sendes direkte til de enkelte

⁷⁴ Fødevarestyrelsen: *Corona fundet i nordjyske mink* af 17. juni 2020.

⁷⁵ Fødevarestyrelsen: *Regeringen igangsætter testprogram efter nyt COVID-19 fund i danske mink* af 20. juni 2020.

⁷⁶ Fødevarestyrelsen: *Fødevarestyrelsen finder COVID-19 i en 3. nordjysk minkbesætning* af 1. juli 2020.

⁷⁷ Fødevarestyrelsen: *Smittede minkbesætninger skal slås ned* af 2. oktober 2020.

⁷⁸ Fødevarestyrelsen: *Fødevarestyrelsen starter aflivning af COVID-19 smittede minkbesætninger* af 5. oktober 2020.

⁷⁹ Fødevarestyrelsen: *Kompensationsordning til minkavlere på plads* af 7. oktober 2020.

⁸⁰ Fødevarestyrelsen: *Stigning i aflivninger skabte søndag mangel på containere til døde mink* af 2. november 2020.

⁸¹ Fødevarestyrelsen: *Alle mink skal aflives som følge af COVID-19* af 4. november 2020.

⁸² Justitsministeriet: Notat af 18. november 2020.

⁸³ Brevets oprindelige kilde er fjernet fra Fødevarestyrelsens hjemmeside, men det kan læses i sin helhed i Berlingskes artikel: "Her er brevet med den ulovlige ordre" af Cordes, Torsten af 10. november 2020.

minkavlere med konkrete instruktioner for aflivningsprocessen, og som da også af Justitsministeriet anses for at udgøre en retsakt.⁸⁴

Som ovenfor skitseret tydeliggør handlingsforløbet en proces for sundhedsmyndighederne og regeringen, der i stigende grad var kaotisk, og som ikke længere kunne kontrolleres. Processen vidner dels om magtesløshed, dels om panik over den potentielle risiko, der lå i de vidtrækkende konsekvenser et manglende indgreb ville kunne medføre.

Som følge heraf meddelte statsminister Mette Frederiksen den 4. november 2020 beslutningen i en særdeles klar retorik: ”Virus er muteret i mink. Og den muterede virus har spredt sig til mennesker. Og hvad værre er – og det er *meget, meget alvorligt* – så har Statens Serum Institut i laboratoriet fundet fem eksempler på virus i minkfarme – og 12 eksempler på virus hos mennesker, der udviser nedsat følsomhed på antistoffer.”

Dette følges op ved at udtrykke den potentielle rækkevidde af disse konsekvenser, hvor der særligt lægges vægt på hensynet til håndteringen af pandemien og dermed hensynet til folkesundheden nationalt såvel som internationalt: ”For det første er det *nødvendigt* at aflive alle mink i Danmark. Det gælder desværre også avlsdyrene. Vurderingen fra Statens Serum Institut er klar: En fortsat minkavl under den igangværende epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner” og videre “[...] på baggrund af sundhedsmyndighedernes klare anbefaling, så er det den *nødvendige* beslutning at træffe i Danmark.”⁸⁵

Det fremgår således tydeligt af regeringens udmelding, hvad der er indgrebets begrundelse/causa; hensynet til folkesundheden gjorde, at de anså det som en *nødvendighed* at igangsætte et så intensivt indgreb.

Afgørende for den senere afståelsesvurdering bliver herefter, om denne begrundelse også er funderet i videnskabelige data. I den sammenhæng må der undersøges de sundhedsfaglige akter og risikovurderinger, som har ligget til grund for beslutningen.

3.2.2. Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020

På pressemødet den 4. november og i den efterfølgende brevinstruks fra ministeriet henvises der til en risikovurdering foretaget af Statens Serum Institut den 3. november 2020. Beslutningen om aflivning er truffet på baggrund af den heri givne anbefaling. Af risikovurdering fremgår der en række betydelige argumenter, der danner grundlaget for indgrebets causa. Der skal her fremhæves bestemte uddrag fra vurderingen til brug for forståelsen af virusudviklingen og den heriliggende fare.

I notatet redegøres der for virussens potentielle udvikling. Det angives, at ”virusmutationer er små ændringer i virus arvemateriale, som opstår løbende i forbindelse med at virus kopierer sig.” Dette har særlig betydning i relation til de danske minkbesætninger, hvor ”der [...] blandt minkvarianterne af SARS-CoV-2 [er] set flere eksempler på ændringer i spike proteinet. Spike proteinet er væsentligt, idet mennesker efter en naturlig infektion danner antistoffer over for spike proteinet, og de potentielle COVID-19 vaccinekandidater er også baseret på dette protein.”⁸⁶

Den pågældende virusmutation *cluster-5* viser altså visse ændringer i det såkaldte *spike protein* og er blevet påvist på fem forskellige nordjyske minkfarme og i udvalg af patientprøver. Der er en stærkt

⁸⁴ Justitsministeriet: Notat af 18. november 2020.

⁸⁵ Statsministeriets transskribering af pressemødet den 4. november 2020.

⁸⁶ Risikovurdering af 3. november 2020 udarbejdet af Statens Serum Institut, s. 2.

geografisk og tidsmæssig sammenhæng mellem de smittede minkfarme og smitteforekomsten i mennesker. Den 2. november 2020 har man fundet COVID-19 på 191 danske minkfarme.

I et såkaldt antistofsensitivitetsforsøg udført af Statens Serum Institut viser testresultater, at netop denne variant udviser nedsat sensitivitet for neutraliserende antistoffer fra personer, der tidligere har været smittet med en ikke-minkrelateret variant af COVID-19. Det forbeholdes i den sammenhæng, at igangværende undersøgelser vil afdække problemstillingen yderligere.

Det fremgår dog af risikovurderingen, at disse *foreløbige resultater* er ”bekymrende, da det potentielt kan have betydning for en kommende COVID-19 vaccines effekt over for smitte med nye minkvarianter, og indebære en risiko for nedsat immunitet over for disse efter overstået COVID-19 infektion, hvilket har betydning for den enkelte og for flokimmuniteten i samfundet.”⁸⁷

Såfremt minkproduktionen måtte fortsætte uforstyrrede, ville der efter pelsningssæsonen være cirka 20% af den samlede årlige bestand på ca. 17 mio. mink tilbage, dvs. omkring 3,4 mio. mink til at drive erhvervet videre det efterfølgende år. Dette vil efter Serum Institutets vurdering udgøre en fortsat risiko for smitte af COVID-19 blandt mink, idet intet tyder på, at smitten på minkfarmene mindskes over tid. Fortsat handel med avlsdyr udgør således – på lige fod med den øvrige bestand – en risiko for gentagelse af den smittespredning blandt mink og mennesker, som har udspillet sig i 2020.

I forlængelse heraf vurderes det, at der således foreligger ”en *stor risiko* for folkesundheden, både ved at medføre større sygdomsbyrde blandt mennesker, og ved at et stort virusreservoir øger risikoen for, at der igen opstår nye virusmutationer, som vacciner ikke giver optimal beskyttelse imod. Samlet set kan den flokimmunitet, der opnås ved vaccination eller overstået infektion, risikere at blive svækket eller udeblive.”⁸⁸

Den meget tydelige konklusion på risikovurderingen er herefter: ”En fortsat minkavl under en igangværende COVID-19 epidemi indebærer en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner.”⁸⁹ Således udgør risikovurderingen en entydig anbefaling til regeringen, der herefter har lagt Statens Serum Institut til grund for indgrebet.

3.2.3. Problemativering af Statens Serum Instituts risikovurdering af 3. november 2020

Ud fra overfladeværdien af ovennævnte risikovurdering må det vurderes, at regeringens indgreb har været begrundet i velfunderede, videnskabelige resultater fra en på området kyndig sundhedsfaglig myndighed. Indgrebets causa fremstår herefter særdeles tungtvejende.

I indgrebets efterspil er der imidlertid kommet oplysninger frem, der i nærværende analyse af causaets styrke nødvendiggør en dybere gennemgang af risikovurderingens videnskabelige ophav – især i relation til hvorvidt indgrebets udstrækning har været nødvendig og proportionel.

3.2.3.1. Interne dokumenter i forbindelse med udarbejdelsen af risikovurderingen

Den 18. november 2020 er der blevet offentliggjort en redegørelse om regeringens beslutningsgrundlag, der relaterer sig til de forskningsmæssige resultater og anbefalinger ift. minkaflivningen.⁹⁰ Af

⁸⁷ Risikovurdering af 3. november 2020 udarbejdet af Statens Serum Institut, s. 2.

⁸⁸ Risikovurdering af 3. november 2020 udarbejdet af Statens Serum Institut, s. 3.

⁸⁹ Risikovurdering af 3. november 2020 udarbejdet af Statens Serum Institut, s. 1.

⁹⁰ FT: Sundhedsudvalget (SUU) Alm. del, samling 2020-21, bilag 106.

bilagene til denne redegørelse fremgår der en række dokumenter fra perioden op til beslutningen den 4. november 2020, herunder bl.a. den ovenfor omtalte risikovurdering af 3. november 2020.

Derudover fremgår der også et internt forsøgsnotat fra Statens Serum Institut af 2. november⁹¹, som alene udgør det videnskabelige grundlag for Institutets efterfølgende risikovurdering.

I notatet redegøres der for laboratorietesten, som har fundet de forsøgsresultater, der henvises til i risikovurderingen af 3. november, herunder testens fremgangsmåde og metodik. Resultaterne viser rigtigt nok, at der blandt de 9 testede forsøgspersoner, er fundet nedsat sensitivitet i antistofferne ift. minkvarianten *cluster-5* hos 8 af dem.

Af risikovurderingen fremgår det dog ikke, at det pågældende forsøg samtidigt viste, at blandt de 8 med nedsat sensitivitet varierede den nedsatte sensitivitet i procent fra en reduktion på hele 93% til kun 25%. Således var der kun to ud af de 8, der havde en nedsat sensitivitet på over 80%, hvor 100% havde svaret til ingen modstandsdygtighed overfor smitte af den pågældende variant.

Notatet konkluderer – væsentligt mere forsigtigt end den senere risikovurdering – at forsøget antyder, at mink-specifikke mutationer *potentielt* kan påvirke virusmodstandsdygtighed, *men* at det er vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om *foreløbige* resultater, der skal *bekræftes gennem en uafhængig gentagelse af forsøget*. Denne uoverensstemmelse mellem kilden til risikovurderingen og selve risikovurderingen findes i nærværende analyse at have en vis betydning for den *reelle* styrke af indgrebets causa.

3.2.3.2. Lægemiddelstyrelsens notat af 9. november 2020

Lægemiddelstyrelsen udgav den 9. november 2020 et notat med henblik på at afdække, hvorvidt de pågældende minkmutationer af COVID-19 kunne udgøre en trussel imod vaccinerne virkning. Notatet er udarbejdet på baggrund af styrelsens vurdering af testresultaterne fra Statens Serum Instituts forsøg som redegjort for i notatet af 2. november. Lægemiddelstyrelsen er den myndighed i Danmark, der bl.a. vurderer vaccineres virkning og må i denne sammenhæng siges at besidde et betydeligt etos.

Indholdet af notatet er teknisk komplekst, men det skal fremhæves her, at der af notatets konklusion fremgår følgende⁹²:

”Det synes ikke sandsynligt, at disse mutationer vil frembyde nye udfordringer for vaccineudvikling, som ikke allerede eksisterer på grund af den velkendte og relativt velforståede igangværende mutation og udvikling af SARS-CoV-2 hos mennesker. Spike-proteinmutationerne vurderes ikke at kunne have væsentlig indvirkning på effektiviteten af førstegenerationsvacciner.”⁹³

Lægemiddelstyrelsen blev ikke hørt forud for pressemødet den 4. november 2020 og har således ikke indgået i beslutningsgrundlaget for indgrebet. Udtalelsen støtter op om den ovenfor anførte tvivl i relation til causaets styrke.

⁹¹ Statens Serum Institut: Internt notat af 2. november 2020.

⁹² Egne oversættelser af den i notatet engelske konklusion.

⁹³ Lægemiddelstyrelsen: Notat af 9. november 2020.

3.2.3.2.1. Notat fra Statens Serum Institut om den seneste udvikling af SARS-CoV2 på minkfarme og blandt mennesker af 12. november 2020

Knap en uge efter indgrebet blev igangsat, udgiver Statens Serum Institut den 12. november et notat, der giver en opdatering på udvikling af minkvarianter på de danske minkfarme, herunder en beskrivelse af smitteforløbet med COVID-19 minkvarianter.

Af særlig relevans for nærværende problemstilling skal det heraf fremhæves, at notatet beskriver, at smitten i løbet af efteråret har udviklet sig positivt. Således var 53% af alle sekventerede prøver i uge 42 i Region Nordjylland smittet med en minkvariant. Dette tal var faldet til blot 21% i 44. For reference blev indgrebet besluttet i uge 45.

Derudover bliver det fremhævet, at den minkvariant af virussen, der på pressemødet den 4. november fremhæves af statsministeren, og som er lagt til grund for anbefalingen i risikovurderingen af 3. november – den såkaldte *cluster-5* mutation – ikke har været påvist en *eneste gang siden 15. september 2020*. Statens Serum Institut konkluderer, at der er en øget sandsynlighed for, at ”*cluster-5* er døet ud.”⁹⁴ Således omtales det én uge efter udgivelsen af deres risikovurdering, at den trussel, der på det tidspunkt udgjorde en ”betydelig risiko for folkesundheden”, formentlig er væk. Herefter kan indgrebets proportionalitet problematiseres. Såfremt truslen havde vist sig at være mindre eminent end først antaget, kunne mildere tiltag have været igangsat den 12. november, og derved kunne i hvert fald visse avlsdyr have været reddet. Dette var dog ikke tilfældet.

3.2.3.3. Reaktioner efter offentliggørelsen af interne forsøgsdokumenter

I kølvandet på offentliggørelsen af de ovenfor gennemgået dokumenter har Berlingske kørt en dybdegående kulgravning af sagen, herunder indhentet udtalelser fra en række eksperter indenfor området.

I hovedartiklen fra denne kulgravning af 11. februar 2021⁹⁵ fremhæves der en række momenter, der er fejlagtige i forbindelse med Statens Serum Institut og regeringens fortolkning af det pågældende forsøg. Disse momenter burde have været åbenlyse for sundhedsfaglige eksperter på tidspunktet for risikovurderingen og selve indgrebet. Ingen andre end Statens Serum Institut havde dog på tidspunktet for indgrebet fået adgang til dataen.

Blandt de i artiklen adspurgte eksperter kan nævnes Jan Gerstoft, overlæge og professor ved Rigshospitalet, og Lars Erik Larsen, professor i veterinær virologi ved Københavns Universitet. De fremhæver blandt andet, at stikprøven med blot ni personer er for lille til at kunne sige noget endeligt om vaccinetruslen, at forskellen mellem minkvirussen og kontrolvirussen i forsøget er for lille, og at selve præmisserne for forsøget ikke har været lagt frem. Det kan bl.a. derfor ikke vides, hvornår serumprøverne for de 9 personer overhovedet er blevet udtaget. Endvidere påpeges det, at der findes andre beskyttende immunfunktioner i mennesker end dem, der undersøges i det pågældende forsøg. Konklusionen er således, at Statens Serum Instituts tolkning af forsøgsresultaterne er uholdbare ift. den presserende trussel for vaccinerne.

Derudover skal der af særlig relevans her fremhæves, at Berlingske tillige har fået aktindsigt i en respons afgivet af professor i klinisk mikrobiologi ved Københavns Universitet, Graham Belsham, til

⁹⁴ Statens Serum Institut: Notat af 12. november 2020.

⁹⁵ Pedersen og Birk, Berlingske, 2021.

hvem Statens Serum Institut efter risikovurderingens udgivelse havde udleveret forsøgsdata for supplerende bemærkninger. Notatet blev overleveret til Statens Serum Institut den 6. november, hvor aflivningen stadig var i gang, og hvor størstedelen af minkene uden for smittezonerne stadig var i live. Notatets indhold er gengivet i artiklen, og af dette fremgår det bl.a., at Institutets forsøg skulle behandles med *betydelig forsigtighed*, idet man ikke kendte den nødvendige koncentration af anti-stoffer krævet for at være beskyttet mod COVID-19. Som nævnt ovenfor har Statens Serum Institut uden videre lagt de 8 forsøgspersoner med nedsat modstandsdygtighed til grund for deres konklusion, om end deres koncentration af antistoffer og dermed modstandsdygtighed over for minkvarianten varierede betydeligt. Notatet konkluderer, at det på ingen måde var tydeligt, at ”de registrerede forskelle på koncentrationer vil resultere i et generelt svigt i, at vacciner vil give beskyttelse.”⁹⁶

3.3. Sammenfattende om betydningen af de gennemgåede akter

Opsummerende må det konstateres, at grundlaget for indgrebs causa er mere end entydigt. Den oprindelige værdi af Statens Serums Instituts risikovurdering giver regeringen et stærkt, umiddelbart fundament for at foretage indgrebet. Hensynet til folkesundheden, til vaccineres effektivitet og til at undgå en ny pandemi – et stærkere causa synes ikke at kunne bestå. Således ville indgrebet formentlig kunne have været gennemført som erstatningsfri regulering uden videre problematisering i den offentlige debat.

Da det efterfølgende kommer frem, at kerneargumentet i risikovurderingen ikke er sundhedsvidenskabelig holdbar, begynder billedet at krakelere. Herefter kan spørgsmålet ikke blot være *hvad var regeringens begrundelse til indgrebet*, men tillige *var denne begrundelse faglig forsvarlig?*

Dermed ikke sagt at risikovurderingens resultat i nærværende afhandling afskrives som direkte forkert, men fremgangsmåden og den manglende inddragelse af supplerende, uafhængige fagfolk, der i øvrigt har præget minkaflivningsprocessen i de tidligere stadier, mistænkeliggør indgrebs begrundelse i en vis grad – især i forhold til nødvendigheden af indgrebs rækkevidde. Daværende direktør for Statens Serum Institut, Kåre Mølbak, har til avisen Jyllands Posten i en artikel af 23. november 2020 da også præciseret, at risikovurderingen har været fejlfortolket. Risikovurderingen blev således alene udarbejdet for at vurdere risikoen og altså ikke for at komme med forslag til løsninger. Mølbak udtaler således til avisen, at man ikke kan ”anvende vores risikovurdering til at konkludere, om der er stor risiko ved at lade avlsdyrene overleve, idet der ikke er spurgt specifikt til dette”.⁹⁷ Herefter må det konkluderes, at beslutningen i højere grad var politisk end sundhedsfaglig begrundet. Den samlede betydning af dette må behandles yderligere under afståelsesvurderingen i afsnit 4 nedenfor.

4. Aflivning af minkbesætninger set i forhold til grundlovens § 73

Beslutningen om aflivningen af mink blev som tidligere omtalt meddelt på pressemødet af 4. november. Spørgsmålet, om hvorvidt dette indgreb har karakter af ekspropriation som beskyttet efter grundlovens § 73, afhænger af, om indgrebet falder inden for bestemmelsens område. Således skal der være tale om en ”ejendom”, som redegjort for i afsnit 2.3.1. Dernæst skal indgrebet gennemføres over for en beskyttet ejer, som redegjort for i afsnit 2.3.2. Endelig skal der være tale om en afståelse, som redegjort for i afsnit 2.3.3.

⁹⁶ Pedersen og Birk, Berlingske, 2021.

⁹⁷ Hjöllund og Broberg, Jyllands Posten, 2020.

Indgrebets indhold som først formidlet på pressemødets af 4. november 2020 blev efterfølgende givet direkte til minkavlernes ved brev af 6. november 2020.⁹⁸ Brevet blev den 10. november genfremsendt med visse rettelser ift. det i samfundsdebatten problematiserede hjemmelsspørgsmål. I det følgende henvises der til indholdet af det oprindelige brev af 6. november 2020.

Af dette brev fremgår det, at indgrebet gennemføres over for fire grupper af minkfarme: minkfarme i syv nordjyske kommuner, øvrige smittede minkfarme, raske minkfarm inden for risikozonerne og raske minkfarme uden for zonerne. Risikozonerne udgøres af en 7,8 km radius fra en smittede besætning. Idet de samme regler gælder for minkfarmene i Nordjylland som for de smittede farme i øvrigt, behandles de i det følgende under et.

Nedenfor foretages der i vurderingen af indgrebet derfor en opdeling efter hvilken type af minkfarm indgrebet gøres over for:

- Gruppe 1: Mink fra smittede eller mistænkte besætninger.
- Gruppe 2: Mink fra besætninger indenfor 7,8 km zonen, der hverken er mistænkte eller smittede.
- Gruppe 3: Mink fra besætninger, der hverken er fra zone 1 eller 2, dvs. mink der hverken er smittede eller mistænkte eller indenfor 7,8 km zonerne.

Formålet med denne opdeling er således at sikre, at indgrebet vurderes korrekt ift. det dokumenterede *causa*, hvis styrke varierer afhængigt af risikogruppe. De generelle ekspropriationsbetingelser, herunder de øvrige afståelseskriterier, behandles dog samlet, idet disse fremstår ens for alle tre grupper.

4.1. Fælles karakteristika

4.1.1. Ejendom

Beslutningen om aflivning af alle minkbesætningerne medfører et spørgsmål om, hvorvidt ejerskab over mink er omfattet af ejendomsbegrebet i grundlovens § 73. Som det bemærkes i afsnit 2.3.1., må begrebet forstås særdeles bredt. Således er alle rettigheder, der skaber grundlaget for borgernes økonomiske eksistens, omfattet. Det volder næppe større udfordringer at konstatere, at ejendomsretten til dyr falder ind under denne beskrivelse. Det må herefter stå klart, at ejendomsretten til mink er omfattet af grundlovens ejendomsbegreb.

4.1.2. Beskyttet ejer

Indgrebet foretages overfor alle danske minkavlere, og spørgsmålet er herefter, om disse er beskyttet efter bestemmelsen. Den antages, at § 73 indebærer en beskyttelse af alle, der i retsordenen er tillagt evne til at være indehaver af rettigheder, som nævnt ovenfor under 2.3.2. Det er således uden betydning, hvilken type af ejer den pågældende minkavler er, om end dette typisk må have været en juridisk person – fx enkeltmandsvirksomhed eller et selskab med begrænset hæftelse. Det giver ikke anledning til yderligere bemærkninger at konstatere, at de berørte minkavler udgør en beskyttet ejer i grundlovens forstand.

4.2. Afståelse

Eftersom indgrebet både retter sig mod et beskyttet ejendoms gode såvel som mod en beskyttet ejer, må det herefter vurderes, om indgrebet tillige udgør en afståelse. Denne vurdering skal foretages med

⁹⁸ Brevets oprindelige kilde er fjernet fra Fødevarestyrelsens hjemmeside, men det kan læses i sin helhed i Berlingskes artikel: *"Her er brevet med den ulovlige ordre"* af Cordes, Torsten af 10. november 2020.

udgangspunkt i de fire kriterier, som redegjort for under 2.3.3.1-2.3.3.4 – overførselskriteriet, kriteriet generelt-konkret, intensitetskriteriet og causa-kriteriet.

4.2.1. Overførselskriteriet

Kernen af indgrebet er aflivningen af minkene. Ved aflivningen af minkene sker der ingen overførsel af ejendomsretten fra minkavlerne – de beskyttede ejere – til eksempelvis staten. I stedet ophører ejendomsretten til minkene som følge af deres tilintetgørelse. Disse tilfælde, hvor der ikke sker en overførsel af retten, peger traditionelt set væk fra ekspropriation.

Dog må der her bemærkes, at der under afsnit 2.3.3.1. er fremhævet visse betragtninger, der relaterer sig til netop sådanne tilintetgørelsestilfælde. Således har det været anført af visse forfatningsretlige forfattere, at det forekommer ubilligt og stridende mod ellers anerkendte retsgrundsætninger, at tilintetgørelse af ejendom kan foretages uden erstatning, blot fordi det sker i et retsbeskyttelsesøjemed. Synspunktet synes efter forfatteren af nærværende afhandlings opfattelse at harmonere med beskyttelseshensynet bag bestemmelsen, som er redegjort for under afsnit 2.2. Grundlovens § 73 sikrer en økonomisk genoprettelse, såfremt det i samfundet findes nødvendigt at foretage indgreb i ejendomsretten. Ud fra en samfundsmæssig retfærdighedsbetragtning vil det således ikke være rimeligt, at en enkeltstående minkavler skal bære en økonomisk byrde på helhedens vegne og i helhedens interesser.

Herefter må det vurderes, at mens der ikke ved indgrebet overføres en rettighed til et andet retssubjekt, må tilintetgørelsen af minkene ud fra en formålsfortolkning af § 73 og efter intensitetskriteriet alligevel indrømmes en vis vægt i afvejningen af, hvorvidt indgrebet samlet set udgør en afståelse.

4.2.2. Kriteriet generelt-konkret

Beslutningen om at udvide den hidtidige indsats om aflivning af mink til at omfatte alle mink, indebærer ligeledes en udvidelse af kredsen af berørte ejere. Forud for den 4. november 2020 angik aflivningsindsatsen således kun minkavlere, der ejede minkbesætninger, som enten var smittet eller formodet smittet. Efter beslutningen af 4. november rammer indgrebet nu *alle* minkavlere i Danmark.

Som redegjort for under 2.3.3.2. peger det væk fra afståelse, såfremt indgrebet – som her – retter sig mod alle ejere af en vis kategori, der her tillige udgør et numerisk højt antal berørte ejere. Der kan ift. kriteriet generelt-konkret således drages paralleller til både U 1971.666 (Moler-sagen) og U 1998.1669 (Brømme-sagen), der ligeså angik meget generelle indgreb, og som ikke udgjorde afståelse.

Det må herefter vurderes, at indgrebet fsva. gruppe 1 og 2 samt især gruppe 3 har en hhv. bred og særdeles bred karakter, hvilket taler væk fra afståelse.

4.2.3. Intensitetskriteriet

Ifølge intensitetskriteriet skal det vurderes, hvor byrdefuldt aflivningen af minkbesætningerne er for den enkelte ejer. Mere byrdefulde indgreb taler i retning af afståelse. Som redegjort for under 2.3.3.3. tager denne vurdering udgangspunkt i det økonomiske tab, der ved indgrebet påføres ejeren. Således må der her kigges på det økonomiske omfang af at få aflivet hele grundlaget for sin forretning som minkavler.

Som moment i denne økonomiske opgørelse må der først og fremmest inddrages værdien af de enkelte mink. I bekendtgørelse om endelig skinderstatning m.v. ved aflivning af mink som følge af

COVID-19⁹⁹, som er fastsat med hjemmel i lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink¹⁰⁰, er der fastsat erstatningssatser for den erstatning, som minkejerne har ret til. Satserne kan her bruges som referencepunkt for værdien af den enkelte mink. Af bekendtgørelsens § 2, stk. 2, fastsættes det, at værdien fastsættes til gennemsnitsprisen for danske minkskind, der realiseres ved København Furs samlede auktioner i 2021, dog mindst 160 kr. pr. skind og maksimalt 250 kr. pr. skind. Efter bestemmelsens stk. 3 kan ejeren alternativt vælge en fast afregningspris på 177 kr. pr. skind, der udgør gennemsnitsprisen for 2019 og 2020-auktionerne.

Ifølge de seneste opgjorte tal fra Danmarks Statistik var der i 2019 knap 800 minkfarme i Danmark.¹⁰¹ Dette kan sammenholdes med, at der i perioden 4.-16. november blev aflivet næsten 11 mio. mink.¹⁰² I runde tal giver det et gennemsnit på ca. 13.750 mink pr. minkfarm. Herefter kan det gennemsnitlige tab i skindværdi udregnes til mellem 2.200.000-3.437.500 kr. efter 2021-auktionstalene – eller i hvert fald 2.433.750 kr. pr. minkfarm efter 2019/2020-auktionstalene. Hertil kommer, at minkfarme selvsagt er forskellige i art og størrelse, og at der for nogle ejere vil være et højere tab, mens der for andre vil være et mindre. Derudover må værdien af avlscyrene formentlig udgøre en større værdi end blot deres skindværdi.

Udover skindværdien bliver minkavlerne også påført et driftstab, der er mere vanskelig at opgøre økonomisk, men som tillige må udgøre et *betydeligt* tab for den enkelte. Driftstab vil kunne opgøres til værdien af den forventede produktionen eller den tilvækst, som de aflivede dyr kunne generere, hvis de ikke var blevet aflivet, fratrukket sparede udgifter til foder, løn mv. Endeligt kan nævnes de potentielle værditab, som den enkelte minkavler får på diverse driftsmidler, anlæg og øvrige faste ejendomsaktiver samt tab af goodwill mv.

Disse tab må opgøres for eftertiden, men bidrager til det samlede argument om, at aflivningen af samtlige minkbesætninger de facto betyder aflivning af minkerhvervet, idet avlscyrene tillige er berørt nedslået, og at der med det følger en økonomisk stor byrde. Således må det konkluderes, at uanset besætningsstørrelse og uanset skindværdi i et givent år indebærer aflivningen af hele ens minkbesætning et *meget intensivt* indgreb.

4.3. Causa-kriteriet

Endeligt – og mest betydningsfuldt for nærværende afståelsesvurdering – skal indgrebets causa vurderes. Som redegjort for under 2.3.3.4 og uddybende under 2.5 skal der ved afståelsesvurderingen lægges vægt på indgrebets begrundelse, der undertiden omtales som indgrebets *causa*.

I de tilfælde, hvor det ekspropriative indgreb er begrundet i legitime og saglige samfundshensyn, peger causa-kriteriet i retning af erstatningsfri regulering. Et af de forhold, der traditionelt set vægter tungt i vurderingen, er de tilfælde, hvor indgrebet er begrundet i fareafværgelse – eksempelvis til sikring af dyrs og menneskers sundhed og velfærd.

Begrundelsen for det konkrete indgreb har overordnet set været hensynet til folkesundheden. Hensynet har været varetaget i forskellige tempi og i forskellig udstrækning i løbet af aflivningsprocessen, hvorfor der nedenfor må foretages en opdeling af indgrebet og det herfor angivne causa efter de forskellige risikogrupper.

⁹⁹ BKG 2021-09-07 nr. 1781.

¹⁰⁰ LBKG 2022-01-06 nr. 10.

¹⁰¹ Danmarks Statistik: *Fakta om minkbranchen i Danmark*.

¹⁰² FT: Spørgsmål nr. 1037 til Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri af 11. marts 2021.

4.3.1. Gruppe 1: Smittede mink

Beslutningen af 4. november om aflivning af alle mink påvirkede som sådan ikke aflivningsprocessen for mink, der allerede var smittet. Disse havde som nævnt ovenfor under afsnit 3.2. været beordret systematisk aflivet allerede fra 1. oktober 2020, og sporadisk aflivet helt tilbage fra midten af juni 2020, hvor det første tilfælde konstateredes.

Således havde der i perioden forud for den 4. november allerede været foretaget adskillige indgreb overfor påvirkede minkavlere. Disse indgreb var fsva. de første tilfælde begrundet i et forsigtighedsprincip fra myndighedernes side, idet man endnu ikke var klar over det fulde omfang af fænomenet, men man dog kunne det konstatere, at der forelå smitteveje mink i mellem og – mere betydeligt – fra mink til mennesker og tilbage igen. Indgrebets causa var således todelt.

Først og fremmest hensynet til dyresundheden blandt de danske minkbesætninger som følge af smitten minkene i mellem. Det kom bl.a. frem, at mink, der fandtes smittet med COVID-19, kunne opleve alvorlige vejrtrækningsproblemer og dø.¹⁰³ Der kan i den sammenhæng drages visse paralleller til den ovenfor gennemgåede Hjorteavl-sag (U 2000.1/2 H), som tillige vedrørte samfundets interesse i at begrænse smittespredning effektivt, dog her hos en smittet hjortebestand. I sagen forelå der ligeså konstaterede smittetilfælde, og der var således en konstaterbar risiko for, at smitten ville brede sig, såfremt bestanden ikke blev aflivet. Tilsvarende udgjorde de smittede minkbesætninger i nærværende sag en betydelig risiko for smittespredning til andre besætninger med store konsekvenser for det danske minkerhverv som helhed. I Hjorteavl-sagen udtalte Højesteret bl.a., at det også måtte være i den enkelte hjorteavlens økonomiske interesse, at smittespredning bekæmpes på den mest effektive måde. Samme argumentation kan anføres i forbindelse med de smittede mink. Den danske minkbranche udgjorde en ikke ubetydelig eksportsucceshistorie inden for dansk erhverv¹⁰⁴, og risikoen for at hele erhvervet kunne blive smittet, medførte således en risiko for en afslutning på denne succes.

Dernæst hensynet til at iagttage den risiko der var for, at der fra mink til mennesker kunne forekomme smitte, herunder medføre udvikling af nye COVID-19 mutationer. De smittede mink udgjorde således en konkret risiko for, at den pandemi, som myndighederne – og samfundet i øvrigt – aktivt bekæmpede via nedlukningsrestriktioner, ikke vil kunne blive inddæmmet effektivt. Dertil kommer også, at COVID-19 kunne have betydelige sundhedsmæssige følger for mennesker, der blev smittet med sygdommen. Således udgjorde smitten fra mink til menneske en trussel overfor folkesundheden og menneskers velfærd i øvrigt.

Det bliver herefter afgørende at kigge på, hvorvidt der har været proportionalitet mellem mål og middel ved aflivningen af minkene, som anført ovenfor under afsnittene 2.5.3. og 2.5.4. Som et fortolkningsbidrag kan der i den sammenhæng fremhæves en passage fra bemyndigelsesloven til bekendtgørelse om COVID-19 hos pelsdyr udstedt af ministeren, som udgjorde hjemlen til aflivning af smittede besætninger.¹⁰⁵ Bekendtgørelsen er fastsat med hjemmel i lov om hold af dyrs § 30.¹⁰⁶ Af bemærkningerne til denne fremgår følgende passage¹⁰⁷:

¹⁰³ Fødevarestyrelsen: *Corona fundet i nordjyske mink* af 17. juni 2020.

¹⁰⁴ Danmarks Statistik: Fakta om minkbranchen i Danmark.

¹⁰⁵ Bekendtgørelsen er ændret flere gange, men blev oprindeligt udstedt som BEK nr. 1172 af 17/07/2020.

¹⁰⁶ Den dagældende LBK nr. 38 af 15/01/2020. Nuværende version af loven er LBK nr. 9 af 06/01/2022, hvor bestemmelsen i § 30 er den samme.

¹⁰⁷ LFF 2003-11-26 L 100, afsnittet ”Til § 30”.

”...

Ved vurderingen af, om nedslagning skal iværksættes, vil der blive lagt vægt på, om effektiv bekæmpelse skønnes at kunne finde sted på andre måder, f.eks. ved isolation af angrebne dyr. Ved vurderingen vil der endvidere blive lagt vægt på, om nedslagning er *nødvendig* for at beskytte mennesker mod smitte eller for at bevare en dyrestand. Herudover kan andre væsentlige samfundsmæssige hensyn *nødvendiggøre* øjeblikkelig nedslagning, f.eks. eksportmæssige hensyn.

...”

Endvidere fremgår der et udtrykkeligt nødvendighedskrav af samme lovs § 63, idet påbud skal ”anses for *nødvendige* for at sikre overholdelsen af loven eller regler fastsat i medfør af loven.” Således skal indgrebet både være nødvendigt og stå i rimeligt forhold til de saglige og anerkendelsesværdige samfundsinteresser, der ligger til grund for indgrebet.

I den sammenhæng må det bemærkes, at for så vidt angår de første tre farme, som bliver konstateret smittet, bliver aflivning på disse farme foretaget på baggrund af et forsigtighedsprincip. Herefter ændres myndighedernes strategi til indførsel af skærpet værnemiddelstiltag henover sensommeren på de danske minkfarme, således at det frem til 1. oktober fortsat kun er de første tre farme, der er blevet aflivet. Man forsøger således at opnå målet – at begrænse smitten mink i mellem og fra mink til mennesker – ved at skærpe hygiejne- og værnemiddelsregler for medarbejdere og besøgene på minkfarmene. Smitten stiger dog fortsat og ukontrolleret i løbet af september 2020. Da regeringen den 1. oktober beslutter, at alle *smittede* mink skal aflives, har man således afsøgt muligheden for at begrænse smitten ved hjælp af mindre indgribende tiltag. Dog har man måtte konstatere, at smitten ikke har kunne inddæmnes, og af hensyn til det ovenfor anførte *causa* var det således *nødvendigt* at omlægge og intensivere strategien.

Det må på den baggrund konkluderes, at der for så vidt angår gruppe 1 – de smittede mink – har foreligget et særdeles stærk *causa* til grund for beslutningen om aflivningen såvel før som efter beslutningen af 4. november 2020, der tillige har været proportionelt.

4.3.2. Gruppe 2: Raske mink inden for risikozonerne

Ligesom ved gruppe 1 påvirkede beslutningen af 4. november 2020 ikke aflivningsprocessen af raske mink inden for risikozonerne. Disse blev aflivet efter en beslutning truffet i primo oktober.¹⁰⁸ I det hele var begrundelsen for aflivningen af gruppe 2 den samme som for gruppe 1. Man havde i en periode henover sensommeren forsøgt at inddæmme smitteudviklingen på minkfarmene, men uden held. Beslutningen om aflivning af raske mink inden for en risikozone på 7,8 km fra en smittede farm var således et tiltag, der blev truffet som et led i et forsøg på at minimere risikoen for yderligere smittespredning.

De ovenfor anførte bemærkninger vedrørende indgrebets *causa* kan ligeledes gøres gældende her. Problemstillingen ved gruppe 2 aktualiseres i stedet af de omtalte nødvendighedsbetragtningerne ift., om det var nødvendigt at udvide aflivningen til nu også at omfatte *raske mink* inden for en sundhedsfaglig fastsat risikozone. Med andre ord, et spørgsmål om hvorvidt man kunne opnå den ønskede smitteinddæmning ved mindre indgribende tiltag.

¹⁰⁸ Fødevarestyrelsen: *Fødevarestyrelsen starter aflivning af COVID-19 smittede minkbesætninger* af 5. oktober 2020.

Svaret på dette spørgsmål må findes i den sundhedsfaglige vurdering, der ligger til grund for beslutningen. Fødevarestyrelsen havde ultimo september 2020 anmodet Dansk Veterinær Konsortium¹⁰⁹ om en vurdering af effekten af de tiltag, der indtil nu havde været igangsat for at inddæmme smitten. Konsortiet afgav den 29. september 2020 deres svar¹¹⁰, hvoraf fremgår:

” ...

Baseret på den geografiske udbredelse af smittede minkfarme, vurderes det at risikoen for at en besætning smittes er større, hvis besætningen ligger tæt på smittede minkfarme end hvis den ligger længere væk fra smittede minkfarme. [...] Baseret på de første 20 smittede farme er afstanden mellem en smittet minkfarm til nærmeste smittede minkfarm, beregnet til en medianværdi på 1,06 km (5-95-percentiler: 0,6-7,8km).

...”

Vurderingen blev efterfølgende forelagt myndighederne, der således valgte at fastsætte den geografiske ramme til den højeste afstand fra én smittet minkfarm til en anden – 7,8 km. Implementering af risikozonerne skete ved den tidligere omtalte BEK nr. 1172 af 17/07/2020.

Konsortiets svar må herefter sammenholdes med de ovenfor angivne betragtninger om risici forbundet med en ukontrolleret smitte på og fra minkfarmene. Dertil kommer, at der i forvejen i perioden forud for primo oktober var foretaget tiltag, der søgte at begrænse smitte ved hjælp af mindre indgribende tiltag, men at disse ikke havde været effektive. Det var således ikke muligt at isolere, vaccinere eller på anden måde inddæmme smitten. Endeligt må det fremhæves, at det undertiden må være forsvarligt og proportionelt at fastsætte en risikozone til den højeste afstand angivet af de sundhedsfaglige myndigheder – også henset til den særlige situation samfundet stod i, samt den risiko en stigende smitte medførte for dyrs og menneskers sundhed og velfærd.

Fastsættelsen af zonerne og de herefter udstedte påbud om aflivning af ellers raske besætninger har desuden været prøvet af Miljø- og Fødevareklagenævnet i afgørelse 20/13143 af 22. juni 2021.¹¹¹ I afgørelsen finder nævnet ligeledes ikke grundlag for at tilsidesætte myndighedernes påbud, idet ”aflivning af besætningen [som var rask] i den konkrete situation var en *nødvendig* og *egnet* foranstaltning for at udrydde, hindre, begrænse eller imødegå risiko for udbredelse af zoonotiske smitstoffer i medfør af § 30, stk. 1 og stk. 2, nr. 1, litra b og h, og § 63 i lov om hold af dyr.”

Fødevarestyrelsen havde i sagen til støtte for proportionalitetsargumentationen anført, at

”aflivning af minkbesætninger, der er beliggende inden for zonen, foretages ud fra et forsigtighedshensyn, da der er tale om en særlig situation, hvor der ikke foreligger tilstrækkelig viden og erfaring om bekæmpelsen af COVID-19. Der er ligeledes ikke tilstrækkelig viden om, hvordan smitten spredes mellem mennesker og mink. På denne baggrund er det styrelsens opfattelse, at § 63 i lov om hold af dyr [det i loven hjemlede proportionalitetsprincip] er overholdt.”

¹⁰⁹ Som er et sundhedsfagligt samarbejde mellem Københavns Universitet og Statens Serum Institut.

¹¹⁰ Dansk Veterinær Konsortium: Besvarelse vedr. vurdering af effekt af strategi og virkemidler ved COVID-19 i mink og mink af 29. september 2020.

¹¹¹ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse 20/13143 af 22. juni 2021.

Denne betragtning tiltrådte nævnet i sin afgørelse. Indholdet af afgørelsen tager således udgangspunkt i de samme momenter, som vurderingen i nærværende afhandling vedrørende bl.a. proportionalitet og nødvendighed.

Afgørelsen fremstår som det eneste eksempel på en efterprøvelse af minkaflivningerne af nogen art og fremhæves her som et betydeligt fortolkningsbidrag i forbindelse med vurderingen af indgrebs proportionalitet. Afgørelsens resultat kan i det hele tiltrædes.

Det må på baggrund af ovenstående vurderes, at for så vidt angår gruppe 2 var aflivningen foretaget med et særdeles stærkt *causa*, og at udstrækningen af indgrebet fandtes nødvendigt og proportionelt i forhold til formålet.

4.3.3. Gruppe 3: Raske mink uden for risikozonerne

Endeligt skal aflivningen af raske mink uden for risikozonerne behandles. Som redegjort ovenfor blev indgrebet meddelt på pressemødet den 4. november 2020. Man fandt det således *nødvendigt* at aflive alle mink i Danmark. Vurderingen blev foretaget på baggrund af risikovurderingen af 3. november fra Statens Serum Institut, som fandt, at minkmutationerne af COVID-19 øgede risikoen for nedsat sensitivitet overfor antistoffer hos personer, der tidligere havde været smittet. Beslutningen udvidede således endnu en gang den igangværende smitteinddæmningsproces, som myndighederne var i gang med.

Som gennemgået under afsnit 3 foreligger der en række akter fra perioden op til og efter beslutningen, der belyser indgrebs *causa*. Således må det først og fremmest bemærkes, at det af regeringen angivne formål med indgrebet syntes at være særdeles stærkt. Der kan i den sammenhæng henvises til udtalelserne fra statsministeren på pressemødet; der foreligger ”en betydelig risiko for folkesundheden, herunder for mulighederne for at forebygge COVID-19 med vacciner” ved at lade minkerhvervet fortsætte. Ligeledes finder regeringen det *nødvendigt* at aflive alle mink, herunder også avlsdyrene.

Til at illustrere en yderligere styrkelse af det angivne *causa* kan der desuden fremhæves visse citater fra den ovenfor under 3.2.2. gennemgåede risikovurdering fra Statens Serum Institut. Det udtales bl.a., at det foretagne forsøgs resultater er ”bekymrende, da det potentielt kan have betydning for en kommende COVID-19 vaccines effekt over for smitte med nye minkvarianter.” Det står herefter klart, at *causa*et for indgrebet overordnede set handler om at sikre vaccinerne virkning og dermed sikre, at den igangværende pandemi – der truer menneskers liv og velfærd og samfundet som helhed – kan bekæmpes effektivt.

Med udgangspunkt i afsnit 2.5.1. må det herefter vurderes, at den slags *causa* vejer særligt tungt i afståelsesvurderingen. Et stærkere og mere tydeligt *causa* kan næsten ikke tænkes. De tidligere eksempler fra retspraksis vedrørende sådanne fareafværgelsessituationer – U 2000.1/2 H (Hjorteavl-sagen) og U 2006.1095 H (Jeksen-sagen) – har illustreret, at bl.a. hensynet til dyrevelfærd og rent drikkevand kan opveje et ellers meget byrdefuldt indgreb. Når der er tale om et indgreb, der har til formål at afværge en fare, mod hvilken der foreligger en væsentlig samfundsmæssig interesse i at beskytte imod, kan *causa*-kriteriet således pege væk fra afståelse. I nærværende sag må *causa*et vurderes at være *endnu stærkere*, og der kan således ud fra retspraksis argumenteres for, at *causa*et bag aflivningen af de raske mink uden for smitezonerne vejer så tungt, at det kan udveje de øvrige kriterier og dermed udgøre erstatningsfri regulering.

Det må dog også fremhæves, at visse akter, som er blevet offentliggjort i kølvandet på beslutningen, skaber tvivl omkring den sundhedsvidenskabelige værdi af risikovurderingen, der har ligget til grund for indgrebet. Disse akters værdi og indbyrdes påvirkning har således været analyseret ovenfor under afsnit 3.

Fra analysen må særligt det interne forsøgsnotat fra forskerne bag forsøget ved Statens Serum Institut fremhæves. Notatet udgør det videnskabelige grundlag for risikovurderingen. Af notatet fremgår det, at forsøgets *foreløbige resultater* skal bekræftes af en uafhængig gentagelse af forsøget. Dertil kommer, at øvrige sundhedsfaglige eksperter, som redegjort for under afsnit 3.2.3.4., påpeger, at forsøget rent ud sagt er foretaget på de forkerte præmisser, og at forsøgets resultater skal behandles med *betydelig forsigtighed*. Det var på ingen måde tydeligt, at ”de registrerede forskelle på koncentrationer vil resultere i et generelt svigt i, at vacciner vil give beskyttelse.”¹¹²

Den daværende faglige direktør for Statens Serum Institut mener da heller ikke, at risikovurderingen i det hele har taget stilling til nødvendigheden af den fuldstændige aflivning. Dette har således været en udelukkende politisk motiveret beslutning. Den sektoransvarlige myndighed, når det kommer til vacciner i Danmark, Lægemedelstyrelsen, har tillige ikke været adspurgt ift. den formodede effekt den pågældende minkvariant tilsyneladende ville have på vaccineres effektivitet. Tværtimod udtaler myndigheden efterfølgende, at ”det [ikke synes] sandsynligt, at disse mutationer vil frembyde nye udfordringer for vaccineudvikling [...]. Spike-proteinmutationerne vurderes ikke at kunne have væsentlig indvirkning på effektiviteten af førstegenerationsvacciner.”¹¹³

I forhold til de anførte proportionalitetsbetragtninger må der tillige anføres en vis skepsis. Således kan der ikke siges at være en sammenhæng mellem nærværende indgreb og de ovenfor omtalte værnemiddels- og hygiejnetiltag, som myndighederne forsøgte at inddæmme smittespredningen med på de smittede og omkringliggende farme. Der var for så vidt angik de raske farme uden for smittezoner ikke tidligere forsøgt at skærme disse fra smitten, som primært var koncentreret i Region Nordjylland. Det fremgår da også af Statens Serum Instituts egne akter, at den pågældende minkvariant – den omtalte *cluster-5* mutation – ikke har været påvist siden medio september 2020, og at der således den 12. november 2020 var en *øget sandsynlighed* for, at mutationen faktisk var døet ud. Herefter må det anføres at være yderst betænkeligt, at statsministeren en uge forinden udtaler, at det er *nødvendigt* at aflive alle mink i Danmark netop af hensyn til denne minkmutation. I det hele kan nødvendigheden af beslutningens rækkevidde ikke tiltrædes i nærværende afhandling.

Det må herefter vurderes, at indgrebet overfor de raske mink uden for risikozonerne øjensynligt har haft et stærkt *causa*, men at styrken af *causaet* efterfølgende har vist sig at være utilstrækkeligt grundet fejlfortolkning af det foreliggende data. Dertil vurderes det, at indgrebet ej heller har været proportionelt, og at regeringen således burde have afsøgt muligheden for at opnå samme afskærmningseffekt ved mindre indgribende tiltag med udgangspunkt i det reelle og delvist svækkede *causa*.

4.4. Den samlede vurdering af indgrebet

Med udgangspunkt i ovenstående skal det herefter vurderes ud fra en samlede afvejning, hvorvidt indgrebet over for de respektive risikogrupper udgør afståelse og dermed et ekspropriativt indgreb, eller om der blot foreligger en erstatningsfri regulering af ejendomsretten.

¹¹² Pedersen og Birk, Berlingske, 2021.

¹¹³ Lægemedelstyrelsen: Notat af 9. november 2020.

For så vidt angår *gruppe 1* må der lægges vægt på, at indgrebet på den ene side udgør et meget intensivt indgreb, idet indgrebet har store økonomiske konsekvenser for den enkelte ejer. Der sker givetvis ikke en overførsel af ejendom, men ud fra en formålsfortolkning af grundlovens § 73 foreligger der dog alligevel en situation, hvor den enkelte borger kommer til at bære en økonomisk byrde på helhedens vegne og i helhedens interesser. Dette må i nærværende afhandling tillægges en *vis* vægt i afståelsesvurderingen.

Modsat kan det dog anføres, at indgrebets *causa* må tillægges en ikke ubetydelig vægt ift. de øvrige kriterier i forhold til de smittede mink. Således må hensynet til effektivt at bekæmpe smittespredningen være særdeles sagligt og vigtigt – både ift. smittespredning mink i mellem og mellem mink og mennesker. I disse smittesituationer udgør dyrenes eksistens en trussel overfor andre dyrs eller menneskers velfærd og sundhed. Det anses tillige som proportionelt at aflive de første tre smittede besætninger ud fra et forsigtighedsprincip i en periode præget af faglighed uvished – især når en sådan smittespredning kan få betydelige konsekvenser for såvel minks som menneskers liv og sundhed.

På baggrund af ovenstående vurderes det derfor, at indgrebet over for minkbesætningerne i risikogruppe 1 *ikke* udgør en afståelse. Således kan indgrebet foretages som en erstatningsfri regulering af ejendomsretten. En sådan vurdering finder tillige støtte i synspunkterne anført af P. Andersen,¹¹⁴ Rytter¹¹⁵ og Mølbeck¹¹⁶, jf. afsnit 2.5.1.

For så vidt angår *gruppe 2* kan de samme betragtninger i grove træk anføres. Således er indgrebet fortsat intensivt, og der foreligger ej heller her en overførsel af ejendomsret. Indgrebet rammer bredere i denne sammenhæng, hvor indgrebets adressater udvides fra blot de smittede minkfarme til et tocifret antal farme i Region Nordjylland. Således er alle inden for en betydeligt større gruppe nu påvirket af indgrebet. Dertil kan der for gruppe 2 anføres de samme betragtninger som for gruppe 1 ift. indgrebets *causa*, der altså må tillægges en betydelig styrke. Rækkevidden af indgrebet – udvidelsen af aflivningerne til en 7,8 km risikozone – vurderes ligeledes at være proportionel.

På den baggrund vurderes det, at indgrebet over for minkbesætningerne i risikogruppe 2 ej heller udgør en afståelse. Således kan indgrebet tillige foretages som erstatningsfri regulering uden beskyttelse efter grundlovens § 73.

For så vidt angår gruppe 3 må afvejningen være en anden. I forhold til denne gruppe kan det anføres, at indgrebet givetvis er meget generelt, idet alle minkavlere nu påvirkes. Dog er indgrebet fortsat yderst intensivt for den enkelte minkavler, som i øvrigt må anses for beskyttet mod tilintetgørelsen af deres ejendom, selvom der ikke foreligger en overførsel af ejendom til staten. Endelig kommer, at der over for denne gruppe ikke foreligger et ligeså klart defineret og stærkt *causa*, som der gjorde for gruppe 1 og 2, samt at udstrækningen af indgrebet ikke er proportionelt med det reelle *causa*. En sådan vurdering vil bl.a. kunne finde støtte i det af P. Andersen anførte – at hvis *sunde* dyr slås ned, blot fordi der er en *vis* fare for, at de vil viderebefordre en smitsom sygdom, vil det anses for at være et ekspropriativt indgreb overfor de berørte ejere.¹¹⁷

¹¹⁴ Andersen, 1954, s. 742.

¹¹⁵ Rytter, 2019, s. 404.

¹¹⁶ Mølbeck, m.fl., 2019, s. 33.

¹¹⁷ Andersen, 1954, s. 742.

På den baggrund vurderes indgrebet over for de raske minkbesætninger uden for risikozonerne at have karakter af afståelse. Indgrebet findes således efter en samlet vurdering at udgøre et ekspropriativt indgreb, som burde nyde beskyttelse efter grundlovens § 73.

4.5. Afsluttende bemærkninger

Afslutningsvist kan det bemærkes, at forfatteren af nærværende afhandling finder det besynderligt, at ekspropriationsspørgsmålet, herunder causa-vurderingen, vedrørende *aflivningen* af raske minkbesætningerne inden for risikozonerne *slet ikke* er blevet behandlet af regeringen eller lovgivningsmagten i forbindelse med gennemførelsen af lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink¹¹⁸, hvori indgrebet efterfølgende hjemles. Det kan i den sammenhæng kort bemærkes, at indgrebet over for besætningerne i gruppe 3 slet ikke fandtes at have hjemmel i lov på tidspunktet for beslutningen, som ellers står foreskrevet i grundlovens § 73.¹¹⁹ Hjemmelsproblematikken falder dog ud for problemformuleringen, jf. også afsnit 1.2, hvorfor dette ikke har været behandlet yderligere.

I bemærkningerne til loven¹²⁰ behandles ekspropriationsspørgsmålet nemlig i relation til *det midlertidige forbud mod hold af mink*, men behandlingen har ikke bidraget til selve vurderingen af, hvorvidt aflivningen af besætningerne udgjorde ekspropriation og har derfor ikke været behandlet yderligere, jf. også afsnit 1.2.

Besynderligheden er især tydelig, når den manglende behandling sammenholdes med de tidligere omtalte bemærkninger til lov om hold af dyr, hvori spørgsmålet netop behandles af lovgivningsmagten i relation til de tilfælde, hvor myndighederne påbyder ejere af risikoudsatte, men dog raske besætninger at nedslagte disse for at forebygge yderligere smitte. Følgende fremgår således af bemærkningerne:¹²¹

”... [...] i forbindelse med nedslagning af en besætning, der efterfølgende konstateres udelukkende at have bestået af ikke-smittede dyr, eller ved forebyggende nedslagning af dyr i et område omkring et udbrudssted. I disse tilfælde ydes fuld erstatning for dyrene og fuld driftstaberstatning, *da der i denne situation reelt er tale om ekspropriation...*”

Lov om hold af dyr hjemlede, som nævnt ovenfor, de hidtidige aflivninger af smittede mink og raske mink inden for risikozonerne forud for den 4. november 2020. Det må således have været et åbenlyst sted at starte i forbindelse med regeringens og lovgivningsmagtens udvidelse af aflivningsprocessen.

5. Konklusion

Afhandlingens formål har været at behandle spørgsmålet om, hvorvidt regeringens aflivning af alle danske minkbesætninger under COVID-19 pandemien udgjorde et ekspropriativt indgreb over for de berørte minkavlere.

På den baggrund har det været nødvendigt at vurdere indholdet af grundlovens § 73 nærmere, herunder særligt hvilken betydning causa-kriteriet har i afståelsesvurderingen for et givent indgreb. Med udgangspunkt i den gennemgæede forfatningsretlige litteratur sammenholdt med den foreliggende

¹¹⁸ LBKG 2022-01-06 nr. 10.

¹¹⁹ Justitsministeriet: Notat af 18. november 2020.

¹²⁰ LFF 2020-11-10 L 77.

¹²¹ LFF 2003-11-26 L 100, afsnittet ”Til § 56”.

retspraksis på området, kan det konkluderes, at beskyttelsen efter grundlovens § 73 er særdeles bred. Bestemmelsens begreber *ejendom* og *beskyttede ejer* omfatter uomtvisteligt såvel ejendomsretten til mink som minkavlerne.

Hvorvidt der foreligger en *afståelse* afhænger af en vurdering af fire kriterier – overførselskriteriet, kriteriet generelt-konkret, intensitetskriteriet og causa-kriteriet. I forbindelse med nærværende problemformulering konkluderes det, at bl.a. overførselskriteriet i disse tilintetgørelsessituationer kun kan tillægges en begrænset betydning i afståelsesvurderingen. Derudover indgår causa-kriteriet med betydelig vægt i de tilfælde, hvor hensynet til fareafværgelse er aktuelt. Således viser retspraksis, at selv konkrete og særligt intensive indgreb efter omstændighederne kan udgøre erstatningsfri regulering som følge af indgrebs causa. Endelig konkluderes det, at et indgrebs causa skal betragtes i relation til visse proportionalitetsbetragtninger. Afhandlingen finder, at et indgrebs rækkevidde – ud fra en vurdering af U 2000B.435 og MAD 2018.202 – skal stå proportionelt til det mål, som søges opnået.

I den konkrete sag begrundes indgrebet med beskyttelsen af dyrs og menneskers sundhed og velfærd, herunder inddæmningen af den i gangværende pandemi og sikring af de kommende vacciners virkning. Det konkluderes, at et sådant causa må indgå med en særdeles tungtvejende betydning i afvejningen.

I relation til de aflivede minkbesætninger i risikogruppe 1 og 2 konkluderes det, at causaet er yderst stærkt i afståelsesvurderingen, og at det konkrete formål har været forsøgt opnået gennem mindre indgribende tiltag. Indgrebet har derfor været proportionelt. Således finder afhandlingen, at indgrebet til trods for sin ellers konkrete og intensive karakter udgør en erstatningsfri regulering af ejendomsretten.

For så vidt angår minkbesætningerne i risikogruppe 3 analyseres en række ministerielle akter af betydning for causaets legitimitet. Det konkluderes, at risikovurderingen, som har ligget til grund for beslutningen, ikke kan tages for pålydende, idet interne dokumenter fra bl.a. Statens Serum Institut og Lægemiddelstyrelsen har vist, at resultaterne har været fejlfortolket, og at de dermed ikke har vist et retvisende trusselbillede. Indgrebet begrundes med, at det findes nødvendigt til sikring af vaccinerne virkning. Dog konkluderes det her, dels at truslen ikke har været så aktuel som først antydnet, dels at rækkevidden af indgrebet til nu også at omfatte alle raske mink *ikke* var proportionelt ift. den reelle trussel. Dermed konkluderes det, at aflivningen af minkbesætningerne i gruppe 3 – de raske mink uden for risikozonerne – udgør et ekspropriativt indgreb over for de berørte minkavlere, som dermed har krav på fuldstændig erstatning efter grundlovens § 73.

Referencer

Litteratur

Andersen, Poul: *Dansk statsforfatningsret*, Gyldendal, København, 1954.
(Citeret: Andersen, 1954)

Christensen, Jens Peter, Jensen, Jørgen Albæk og Jensen, Michael Hansen:
Dansk Statsret,
3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2020.
(Citeret: Christensen, m.fl., 2020).

Christensen, Jens Peter, Jensen, Jørgen Albæk og Jensen, Michael Hansen: *Grundloven med kommentarer*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2015.

(Citeret: Christensen, m.fl., 2015)

Mølbeck, Hanne, Flensborg, Jens og Mørup, Søren Højgaard: *Ekspropriation i praksis*,

2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2019.

(Citeret: Mølbeck, m.fl., 2019)

Ross, Alf: *Dansk Statsforfatningsret I*, 3. udgave ved Ole Espersen, Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, København 1983.

(Citeret: Ross, 1983)

Ross, Alf: *Dansk Statsforfatningsret II*, 3. udgave ved Ole Espersen, Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, København 1980.

(Citeret: Ross, 1980)

Ross, Alf og Andersen, Ernst: *Dansk Statsforfatningsret II*, Ejnar Munksgaard, København, 1948.

(Citeret: Ross og E. Andersen, 1948)

Rytter, Jens Elo: *Individets grundlæggende rettigheder*, Karnov Group, København, 2019.

(Citeret: Rytter, 2019)

Sørensen, Max: *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer, Juristforbundets forlag, København, 1973.

(Citeret: Sørensen, 1973)

Zahle, Henrik (redigeret af): *Grundloven – Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 2006.

(Citeret: Zahle (red.), 2006)

Zahle, Henrik: *Dansk forfatningsret 3 – menneskerettigheder*, 3. udgave, Christian Ejlers' Forlag, København, 2006.

(Citeret: Zahle, 2006)

Juridiske artikler

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

(Citeret: Hansen Jensen, 2000)

Lovgivning

Lov 1953-06-05 nr. 169 Danmarks Riges Grundlov (L 1953-06-05 nr. 169) – ”Grundloven”.

Lovbekendtgørelse 2022-01-06 nr. 9 om hold af dyr (LBKG 2022-01-06 nr. 9) – ”Dyreholdsloven”.

Lovbekendtgørelse 2022-01-06 nr. 10 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink (LBKG 2022-01-06 nr. 10).

Bekendtgørelse 2021-09-07 nr. 1781 om endelig skinderstatning m.v. ved aflivning af mink som følge af COVID-19 (BKG 2021-09-07 nr 1781).

Lov 2021-02-27 nr. 285 om epidemier m.v. (L 2021-02-27 nr. 285) – ”Epidemiloven”.

Bekendtgørelse 2020-07-17 nr. 1172 om COVID-19 hos pelsdyr (BKG 2020-07-17 nr. 1172).

Lovbekendtgørelse 2020-07-01 nr. 1157 (LBKG 2020-07-01 nr. 1157) – ”Planloven”.

Lovbekendtgørelse 2019-01-10 nr. 26 om sikkerhed for elektriske anlæg og elektriske installationer (LBKG 2019-01-10 nr. 26) – ”Elsikkerhedsloven”.

Forarbejder/bemærkninger til love mv.

Lovforslag som fremsat: FT 2020-21 tillæg A L 77 – omtalt som bemærkningerne til forslag til lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink

(Citeret: LFF 2020-11-10 L 77).

Bemærkningerne kan findes her: https://www.folketingstidende.dk/samling/20201/lovforslag/L77/20201_L77_som_fremsat.pdf

Lovforslag som fremsat: FT 2020-21 tillæg A L 134 – omtalt som bemærkningerne til lovforslag om ændring af epidemiloven

(Citeret: LFF 2022-12-22 L 134).

Bemærkningerne kan findes her: https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/lovforslag/1134/20201_1134_som_fremsat.pdf

Lovforslag som fremsat: Lovforslag nr. L 100 af 26. november 2003 – omtalt som bemærkningerne til forslag til lov om hold af dyr

(Citeret: LFF 2003-11-26 L 100).

Bemærkningerne kan findes her: https://www.folketingstidende.dk/samling/20031/lovforslag/L100/20031_L100_som_fremsat.pdf

Beretning om Forhandlingerne på Rigsdagen, 1848-49.

Forarbejderne kan findes her: <https://grundlov.dab.dk/books/grundlov/show.php?spaltnr=2593>

Domspraksis

U 1967.22 H	(Første Håndskrift-sag)
U 1971.666	(Moler-sagen)
U 1976.39 H	(Hindemae-sagen)

U 1980.955 Ø (Greendane-sagen)
U 1987.1 H (Lægehonorar-sagen)
U 1997.157 H (Robbedale-sagen)
U 1998.1669 H (Bræmme-sagen)
U 2000.1/2 H (Hjorteavler-sagen)
U 2004.2661 (Københavns Havn-sagen)
U 2005.590 H (Ejendommen i Årslev)
U 2006.1095 H (Jeksen-sagen)
MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen)
U 2018.2501 (Rævehold-dommen)

Øvrig praksis

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse 20/13143 af 22. juni 2021.

Afgørelsen kan findes her: <https://mfkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/71c0a4fd-b1cb-4358-a996-745cbafcb584>

Ministerielle akter, udtalelser fra myndigheder mv.

Dansk Veterinær Konsortium: *Besvarelse vedr. vurdering af effekt af strategi og virkemidler ved COVID-19 i minker og mink* af 29. september 2020.

Link: [https://dkvet.dk/raadgivning/raadgivningssvar/covid-19-i-mink/Vurdering af effekt af strategi og virkemidler ved COVID-19 i mink 29-09-2020.pdf](https://dkvet.dk/raadgivning/raadgivningssvar/covid-19-i-mink/Vurdering%20af%20effekt%20af%20strategi%20og%20virkemidler%20ved%20COVID-19%20i%20mink%2029-09-2020.pdf)

FT: Sundhedsudvalget (SUU) Alm. del, samling 2020-21, bilag 106. Besøgt senest den 17. maj 2020.

Link: <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/suu/bilag/106/index.htm>

FT: Spørgsmål nr. 1037 stillet den 11. marts 2021 til Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri.

Link: <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/mof/spm/1037/svar/1767073/2368165/index.htm>

Fødevarestyrelsen: *Corona fundet i nordjyske mink*. Besøgt senest den 17. maj 2022. Besøgt senest den 17. maj 2022.

Link: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Pressemeddelelser%202020/Covid-19-i-nordjysk-minkbes%C3%A6tning.aspx>

Fødevarestyrelsen: *Regeringen igangsætter testprogram efter nyt COVID-19 fund i danske mink*. Besøgt senest den 17. maj 2022.

Link: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Regeringen-igangs%C3%A6tter-testprogram-efter-nyt-COVID-19-fund-i-danske-mink.aspx>

Fødevarestyrelsen: *Fødevarestyrelsen finder COVID-19 i en 3. nordjysk mink-besætning*. Besøgt senest den 17. maj 2022.

Link: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/F%C3%B8devarestyrelsen-finder-COVID-19-i-en-3--nordjysk-mink-bes%C3%A6tning.aspx>

Fødevarestyrelsen: *Smittede minkbesætninger skal slås ned*. Besøgt senest den 17. maj 2022.

Link: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Pressemeddelelser%202020/Smittede-minkbes%C3%A6tninger-skal-sl%C3%A5s-ned.aspx>

Fødevarestyrelsen: *Fødevarestyrelsen starter aflivning af COVID-19 smittede minkbesætninger*. Besøgt senest den 17. maj 2022.

Link: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Pressemeddelelser%202020/F%C3%B8devarestyrelsen-starter-aflivning-af-COVID-19-smittede-mink-bes%C3%A6tninger.aspx>

Fødevarestyrelsen: *Kompensationsordning til minkavlere på plads*. Besøgt senest den 17. maj 2022.

Link: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Pressemeddelelser%202020/Kompensationsordning-til-minkavlere-p%C3%A5-plads.aspx>

Fødevarestyrelsen: *Stigning i aflivninger skabte søndag mangel på containere til døde mink*. Besøgt senest den 17. maj 2022.

Link: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Pressemeddelelser%202020/Stigning-i-aflivninger-skabte-s%C3%B8ndag-mangel-p%C3%A5-containere-til-d%C3%B8de-mink.aspx>

Fødevarestyrelsen: *Alle mink skal aflives som følge af COVID-19*. Besøgt senest den 17. maj 2022.

Link: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Nyheder%202020/Alle-mink-skal-aflives-som-f%C3%B8lge-af-COVID-19.aspx>

Justitsministeriet: *Notits vedrørende visse retlige spørgsmål med relation til Miljø- og Fødevareministeriets redegørelse for forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet* af 18. november 2020.

Notatet kan findes her: <https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/177/spm/69/svar/1722652/2296089.pdf>

Lægemiddelstyrelsen: *Implications of mutations in the spike protein of Danish mink-derived SARS-CoV-2 isolates for vaccines and monoclonal antibody therapeutics* af 9. november 2020.

Notatet kan findes her: <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/SUU/bilag/105/2283495/index.htm>

Statens Serum Institut, *Internt notat – Assessing cross-neutralization activity for SARS-CoV-2 spike mutants* af 2. november 2020.

Notat kan findes her: <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/SUU/bilag/106/2288864.pdf>

Statens Serum Institut: *Notat om den seneste udvikling af SARS-CoV2 på minkfarme og blandt mennesker* af 12. november 2020.

Notatet kan findes her: <https://covid19.ssi.dk/-/media/cdn/files/notat---status-minkvarianter-131120.pdf?la=da>

Statsministeriet: *Pressemødet den 4. november 2020*. Besøgt senest den 17. maj 2022.

Link: <https://www.stm.dk/presse/pressemoedearkiv/pressemoede-den-4-november-2020/>

Andet

Cordes, Torsten: *Her er brevet med den ulovlige ordre*. Berlingske den 10. november 2020.

Artiklen kan findes her: <https://www.berlingske.dk/politik/her-er-brevet-med-den-ulovlige-ordre>

Danmarks Statistik: *Fakta om minkbranchen i Danmark*. Besøgt senest den 17. maj 2022.

Link: <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/bagtal/2020/2020-10-28-fakta-om-minkbranchen-i-Danmark>

Hjøllund, Michael og Broberg, Mads Bonde: *Regeringen kritiseres for at aflive avlsmink uden at afsøge alternativer*. Jyllands Posten den 23. november 2020.

(Citeret: Hjøllund og Broberg, Jyllands Posten, 2020)

Artiklen kan findes her: <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE12581855/regeringen-kritiseres-for-at-aflive-avlsmink-uden-at-afsoege-alternativer/>

Pedersen, Lars Nørgaard og Birk, Christian: *Aflivning af mink byggede på forkert grundlag – og myndighederne blev tidligt advaret om fejl*. Berlingske den 11. februar 2021.

(Citeret: Pedersen og Birk, Berlingske, 2021)

Artiklen kan findes her: <https://www.berlingske.dk/samfund/aflivning-af-mink-byggede-paa-forkert-grundlag-og-myndighederne-blev>