

Ministeriet For Fødevarer, Landbrug & Fiskeri
Slotsholmsgade 12
1216 København K
fvm@fvm.dk
j.nr. 2021-14

Vesterbrogade 32
1620 København V

Telefon 33 43 70 00
dlo@danskeadvokater.dk
www.danskeadvokater.dk

31. marts 2021

Sagsnr. 2021-00190

Udkast til forslag til lov om ændring af lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink og lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har den 24. marts 2021 sendt udkast til forslag til lov om ændring af lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink og lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet i høring med høringsfrist den 31. marts 2021.

Indledningsvist bemærkes det, at de meget korte frister, samt det forhold, at hverdagene forud for påske erfaringsmæssigt ofte anvendes som feriedage vanskeliggør høringsparternes reelle mulighed for at afgive relevante og kvalificerede høringssvar.

Danske Advokater har forelagt udkastet for følgende fagudvalg:

Fagudvalg for Landbrug
Fagudvalg for Erstatnings- og Forsikringsret

Fagudvalget for Landbrug bemærker, at det ikke er muligt at komme med kvalificerede bemærkninger indenfor den angivne frist. Fagudvalget for Erstatnings- og Forsikringsret har i begrænset omfang haft mulighed for at bidrage med bemærkninger.

Ovenstående illustrerer, at den valgte proces medfører en væsentlig risiko for lovsjusk. Dette ses særligt problematisk, idet der lovgives på et område, der er af indgribende og væsentlig karakter, og desuden beløber sig til milliardsummer for den danske stat, hvilket overordnet forekommer retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Danske Advokater noterer også med bekymring, at der i lovforslaget på en række centrale områder, som har en karakter, som burde reguleres i selve loven, lægges op til at bemyndige ministeren til at udmønte lovforslaget i bekendtgørelsesform. Det afskærer i realiteten Folketinget fra at diskutere lovens reelle konsekvenser og herefter træffe beslutning på et oplyst grundlag.

Danske Advokater har ikke på den korte tid, der har været til rådighed, haft mulighed for at foretage en vurdering af de reelle konsekvenser for de panthavere, der har ydet lån og kredit til minkavlere. Det fremgår bl.a. af lovbemærkningerne, at staten kan erhverve rettigheder til pantets værdi uden at indhente samtykke fra pant- og rettighedshavere. Det rejser principielt spørgsmålet, om det i sig selv kan anses for ekspropriation af fordringer, der tilhører pant- og rettighedshaverne.

Danske Advokater har følgende bemærkninger til udkastet:

Loven indeholder en række forhold, der konkretiserer ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeris kompetenceområde.

Vi anser det for positivt, at det bliver mere tydeligt hvilke regler og principper, der kommer til at være gældende i forbindelse med taksation af minkbranchen. Det anerkendes også, at det skal være muligt for den pågældende resortminister at kunne agere og fastsætte retningslinjer for området.

Det er afgørende for Danske Advokater, at ministeren ikke gives bemyndigelse til at detaljeregulere, hvordan erstatningen skal fastsættes samt hvilke dokumentationskrav, der skal gælde.

Det er videre afgørende for Danske Advokater, at kompetencen aldrig blive så vid, at det egenhændigt og reelt er den enkelte resortminister, der fastsætter hvilke principper eller hvilken dokumentation, der skal udmåles erstatning efter, når dette har indskrænkende karakter ift. den berørte minkavl.

Det bør være en uafhængig taksationsmyndighed, som fastlægger erstatningen m.v. – nøjagtig som det er sædvanligt i alle andre ekspropriations- og taksationssager. En taksationskommission skal kunne operere fuldstændig frit og uafhængigt. Det skal således sikres, at den pågældende taksationsmyndighed er frit stillet i forhold til at kunne vælge erstatningsprincipperne og dokumentationskravet.

Det er vores vurdering, at en række af bestemmelserne medfører, at taksationskommissionen ikke bliver frit stillet, hvilket indebærer, at rettighederne for nogen typer af minkavlere indskrænkes. Dette er nærmere uddybet nedenfor.

Ad. 2.1

I forhold til udkastets bemærkninger om ændring af § 6 stk. 5 (pkt. 2.1.2) bemærkes det, at det anses som værende uhensigtsmæssigt, såfremt loven fortolkes således, at det alene er offentlige myndigheder, der må medvirke til nedrivning af produktionsanlæg.

Private virksomheder, herunder de minkavlere som har haft deres daglige gang på netop produktionsanlægget, kan have en særlig viden om produktionsapparatet/branchen, der indebærer, at netop de - på baggrund af deres viden - vil være nærmest til at sikre, at produktionsanlægget nedtages korrekt. Herudover er der også et ganske almindeligt konkurrenceretligt aspekt heri.

På baggrund af ovenstående bør det præciseres i lovforslaget, at også private kan medvirke til processen under forudsætning af, at der kan opnås enighed herom, og under forudsætning af at sædvanlige regler om udbud m.v. overholdes.

Ad. 2.2

Vi kan støtte forslaget om, at der sker en udvidelse af kredsen af kompensationsberettigede følgeerhverv, herunder særligt forholdet angående pelserier/udlejning, således at virksomheder ikke stilles ringere pga. deres organisatoriske opdeling i koncernen.

Ad 2.3

Det fremgår af forslaget, at hensigten med forslaget er, ”ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri får bemyndigelse til at fastsætte regler om, at tilladelser eller godkendelser efter anden lovgivning er en betingelse for tildeling og udbetaling af erstatning og kompensation efter regler fastsat i medfør lovens § 8, stk. 1-3.”

Bemyndigelsesbestemmelsen vil kunne anvendes til i bekendtgørelsesform at fastsætte betingelser om, at erstatning og kompensation kun kan tildeles og udbetales til virksomheder, i det omfang der foreligger de fornødne tilladelser og godkendelser, herunder kan ministeren fastsætte regler om fradrag i erstatning og kompensation ved manglende eller mangelfulde tilladelser eller godkendelser. Bestemmelsen forventes navnlig anvendt til at fastsætte regler om, at tildeling og udbetaling af erstatning og kompensation for kapacitet til produktion af mink og øvrig minkrelateret produktion forudsætter de nødvendige tilladelser og godkendelser efter miljølovgivningen, herunder husdyrbrugsloven og miljøbeskyttelsesloven.

Bemyndigelsesbestemmelsen er dog ikke begrænset hertil. Bemyndigelsesbestemmelsen kan således også anvendes til at fastsætte regler om, at øvrige nødvendige tilladelser eller godkendelser efter ”anden lovgivning”. I den forbindelse fremgår det direkte af lovforslaget, at det er hensigten, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri skal fastsætte regler om, at taksationskommissioner som led i afgørelsen af den enkelte sag om erstatning og kompensation præliminært skal tage stilling til, om der foreligger de påkrævede og nødvendige tilladelser m.v. og betydningen heraf.

Det anses for meget vidtgående og retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at det egenhændigt er ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, der kan fastsætte regler for hvilke dokumentationskrav retten til erstatning er betinget af og evt. pålægge taksationskommissionen at nedsætte en eventuel erstatning.

Det er en grundpræmis i den politiske aftale om erstatning til mink og følgeerhverv af 25. januar 2021, at der bliver ydet fuldstændig erstatning til minkavlere. Ved en fastlæggelse af hvilke tilladelser, der skal være til stede, kan der stilles spørgsmålstegn ved, om alle minkavlere vil opnå fuldstændig erstatning – f.eks. hvis dokumentationsgrundlaget for en af de givne tilladelser ikke kan fremfindes.

Det bør være op til taksationskommissionerne at fastlægge hvornår og hvordan et evt. dokumentationskrav for ret til erstatning anses for opfyldt – ikke den enkelte minister. Taksationskommissionen bør være fuldstændig fri til at foretage egen bedømmelse.

På baggrund heraf bør der ikke gives bemyndigelse til ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri til at kunne fastsætte regler, om hvilket dokumentationsgrundlag der skal være opfyldt, før der gives ret til erstatning – medmindre det er suppleret af, at taksationskommissionen ultimativt har bemyndigelse til at foretage sit eget skøn.

Ad 2.4

Det følger af punktet, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri finder, at der skal fastsættes regler om, at ansøgere ved indgivelse af ansøgningen skal afgive oplysninger om produktionsomkostningerne for det ansøgte, og at der kan fastsættes regler om, at sådanne oplysninger skal afgives efter nærmere fastsatte form- og indholdsmæssige krav samt attesteres af en revisor, samt at ministeren skal have mulighed for fastsætte regler om et minimumsniveau for omkostninger på 25 pct. under gennemsnittet.

Det foreslås, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri får bemyndigelse til at fastsætte regler om sagernes behandling i bred forstand, herunder regler om ansøgning, ansøgningsfrister og øvrige frister, oplysnings- og dokumentationskrav samt krav om revisorattestation. Konsekvensen ved ikke at opfylde disse forhold er, at erstatningen eller kompensationen nedsættes helt eller delvist.

På samme måde som under pkt. 2.3 anses dette forhold som være retssikkerhedsmæssigt kritisabelt.

For det første strider fastsættelse af en 25%-grænse potentielt imod princippet om fuldstændig erstatning. Såfremt en minkavler kan dokumentere lavere omkostninger end 25%-grænsen, bør vedkommende tilgodeses herfor. På samme måde bør loftet for kvalitetsindeks (105), der er omtalt i den politiske aftale, fjernes.

For det andet er det op til taksationskommissionen at vurdere, hvilken dokumentation der skal være til stede for at opnå erstatning. Det bør ikke fastsættes politisk – i hvert fald ikke som ultimativt krav. Taksationskommissionen bør ikke være begrænset i bevisbedømmelsen.

Derudover bemærkes det, at hvis der stilles krav om revisorattestation, så bør der rent omkostningsmæssigt tages højde for dette, idet de berørte borgere ellers vil lide et tab, som ikke erstattes.

Herudover fremgår det af punktet, at bemyndigelsen også vil kunne anvendes til at kunne fastsætte regler for hvilke frister, der skal være gældende. I den sammenhæng bør opmærksomheden henledes på, at der gives rimelige frister for anmeldelse af krav, således det sikres, at alle de berørte minkavlere har mulighed for at anmelde deres krav.

Afslutningsvist fremgår det af punktet, at der foreslås indført en bestemmelse, hvorefter krav på erstatning og kompensation, herunder eventuelle krav på forskud på erstatning og kompensation, ikke kan overdrages, før kravet er indtrådt, og at aftaler om sådanne overdragelser er ugyldige. Kravet anses for indtrådt, når der træffes endelig afgørelse om erstatnings- eller kompensationsbeløbets størrelse. En sådan bestemmelse vil hindre, at borgerne kan overdrage fast ejendom. Dermed vil en lang række borgere være "låst" til deres ejendom uden mulighed for overdragelse. Dette anses for urimeligt henset til den pågældende situation som mange af de berørte borgere er i, hvor det netop kan være nødvendigt at flytte, f.eks. grundet manglende arbejdsmuligheder. Det anerkendes, at der er et hensyn at tage til de pågældende panthavere i ejendommen, herunder at der f.eks. ikke vil skulle være muligt at give transport i kravene på erstatning mv. Et sådan hensyn bør dog afvejes i forhold til, at borgerne bliver "låst" frem til, at der er endelig afgørelse af erstatnings- eller kompensationsbeløbets størrelse – hvilket, hvis sagen indbringes for domstolene, formodes at være flere år.

Ad pkt. 2.6

Det anerkendes, at det kan være hensigtsmæssigt at Miljø- og Fødevareklagenævnet anses for at være rekursmyndighed efter både lov om hold af dyr og lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink.

Det kan støttes, at der bør være enkle og ens klageinstanser, uanset hvilken lov der klages efter. Det er dog samtidigt vores opfattelse, at der for alle de forvaltningsafgørelser, der måtte blive truffet, skal være klageadgang, og at denne klageadgang skal være vid, henset til den helt særlige situation som de berørte borgere er sat i. Samtidigt bør der også skabes hjemmel til, at der ved udnyttelse af en klageadgang bør være ret til godtgørelse for rådgiveromkostninger, f.eks. som der er fastlagt i ekspropriationsprocesloven.

Ad pkt. 2.7

Som nævnt indledningsvist er det afgørende, at taksationskommissionen er helt frit stillet i deres behandling af sagen, og dermed ikke er underlagt begrænsninger. Der bør derfor ikke være mulighed for, at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastlægge konkrete retningslinjer for taksationskommissionerne, herunder hvilke principper de skal følge.

Herudover fremgår det, at der skal nedsættes et antal overerstatnings- og taksationskommissioner, der skal fungere som administrativ rekursmyndighed for afgørelser truffet af erstatnings- og taksationskommissionerne. Dette vil forlænge sagsbehandlingstiden betydeligt. Allerede nu ses det, at der ved de almindelige taksationskommissioner minimum er 9 måneders sagsbehandlingstid.

Dette anses for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, da der i så fald vil ske en betydeligt tidsmæssig forlængelse i forhold til, hvornår de berørte parter eventuelt kan indbringe sagen for domstolene.

Der bør derfor skabes mulighed for, at en borger kan frafalde prøvelse af erstatningsspørgsmålet ved overerstatnings- og taksationskommissioner og dermed indbringe spørgsmålet direkte for domstolene. Herudover bør der – såfremt der fastsættes frister for indbringelse af sagen for domstolene – være tale om rimelige frister.

Herudover bør der endvidere være en vis hensyntagen til, at borgerne har ret til en hurtig afgørelse – eller i hvert fald midlertidig. Hvis en berørt borger klager over erstatningens størrelse til Klagenævnet eller domstolene, bør der indsættes ret til for denne borger at modtage en del af taksationskommissionen tilkendte erstatning som en á conto-erstatning, der udbetales med det samme. Berørte borgere vil, som nævnt ovenfor, mangle pengene, hvis udsigten til at kunne få udbetalt erstatning er lang. Dette vil dermed potentielt afskære borgere fra at klage/indbringe sagen, da det rent økonomisk ikke er en mulighed.

Det anerkendes, at det er hensigtsmæssigt og nødvendigt, at ”kommissionerne vil blive etableret som uafhængige forvaltningsmyndigheder uden for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris organisatoriske hierarki, og at kommissionerne således ikke vil være underlagt nogen instruktionsbeføjelser.” Det er dog ikke det, der kommer til udtryk, når ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastlægge konkrete krav til dokumentation, erstatningsprincipper m.v., jf. bl.a. ovenstående pkt. 2.3 og 2.4.

Herudover følger det, at ”bestemmelsen i § 8, stk. 4, der bliver stk. 5, vil endvidere kunne benyttes til bl.a. at fastsætte nærmere regler om udpegning af kommissionernes formænd og medlemmer”. For at sikre taksationskommissionens fuldstændige uafhængighed, bør det ikke

være ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri der egenhændigt har kompetencen til at udpege kommissionens formænd eller i øvrigt fastsætte reglerne om udpegning. Der bør også være tillagt kompetence til at udvælge medlemmer/fastsette reglerne om udpegning fra brancheforeninger.

Ad pkt. 2.8

Det kan støttes, at der fastsættes regler om digital kommunikation. Der bør dog være adgang til fritagelse for digital kommunikation, såfremt der er hensyn/forhold, der berettiger hertil.

Samlet set vil Danske Advokater opfordre Folketinget til at være varsom med at hastebehandle lovgivning, der er udformet på en måde, der gør det vanskeligt at over- og gennemskue de samlede konsekvenser af lovgivningen for danske borgere og virksomheder. En høringsproces og efterfølgende lovbehandling, der ikke levner tid til reelle drøftelser og refleksion om konsekvenserne af ganske kompleks lovgivning, må anses som retssikkerhedsmæssigt betænkelig.

Med venlig hilsen

Danielle Løw
Juridisk konsulent
dlo@danskeadvokater.dk