



Tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsafgørelse

Veterinærdirektoratet havde tilbagekaldt en godkendelse af en privatkarantæne for papegøjefugle på baggrund af kritik fra karantænenens bruger.

FOB nr. 87.113

Udtalt, at jeg fandt det beklageligt, at den egentlige årsag til tilbagekaldelsen ikke fremgik af tilbagekaldelsesskrivelsen. Videre udtalt, at direktoratet ikke havde haft fyldestgørende oplysninger i sagen, inden afgørelsen blev truffet, samt at det var en selvstændig fejl, at partshøring i forhold til ejeren af karantænen ikke var foretaget.

Henstillet til Landbrugsministeriet at træffe en ny afgørelse i sagen.

(J. nr. 1987-265-56).

I skrivelse af 11. februar 1987 klagede advokat A for ejeren B over Landbrugsministeriets afgørelse af 4. december 1986 vedrørende tilbagekaldelse af godkendelse for den B tilhørende privatkarantæne for papegøjefugle, beliggende i Gistrup ved Ålborg.

Af det foreliggende materiale fremgik, at Veterinærdirektoratet - formentlig sidst i 1960'erne - godkendte B's ejendom i Gistrup som privatkarantæne for papegøjefugle. Direktoratets godkendelsesskrivelse havde ikke kunnet fremskaffes under sagen. Der forelå en tilladelse af 25. juni 1971 til B til import af fugle, som skulle anbringes i »den af Veterinærdirektoratet forud godkendte privatkarantæne« i Gistrup. I skrivelse af samme dag meddelte Veterinærdirektoratet dyrlæge C, at han var godkendt som tilsynsførende dyrlæge ved karantænen.

Der findes et »Regulativ for privatkarantæner for papegøjefugle«, udarbejdet af Veterinærdirektoratet, marts 1971. Efter det oplyste opfyldte karantæneejendommen kravene i dette regulativ.

I januar 1982 trådte et nyt regulativ for privatkarantæner i kraft. Det fremgår heraf, at Veterinærdirektoratets godkendelse af en karantæneejendom fremover kun kunne forventes, hvis ejendommen var beliggende ved et

grænsested, hvortil der var knyttet en af Landbrugsministeriet autoriseret dyrlæge. Regulativet indeholder ikke (overgangs-)bestemmelser for allerede godkendte karantæneejendomme med anden beliggenhed.

I forbindelse med praksisændringen i 1982 deltog B i et møde, hvor Veterinærdirektoratet orienterede om de nye regler. På mødet blev intet sagt om eventuel tilbagekaldelse af godkendelser til karantæner, der ikke opfyldte de nye beliggenhedskrav.

Karantæneejendommens hovedbruger var en privat dyrehandler, der frem til efteråret 1986 anvendte karantænen til papegøjefugle, som han importerede og forestod det videre salg af. Karantænen blev ikke i større omfang anvendt af andre.

Ved skrivelse af 15. september 1986 meddelte hovedbrugeren Veterinærdirektoratet følgende:

» ...

Idet vi henviser til at have været brugere af karantænen i ca. 10 år, meddeler vi herved, at grundet den seneste tids smittespredning mellem afdelingerne og især ved vore sidste import, er risikoen for stor for smittespredning.

Vi ophører derfor med at benytte karantænen, idet vi ikke mener, den er tidssvarende og opfylder de veterinære krav.

...«

Meddelelsen gav anledning til, at Veterinærdirektoratet den 19. september 1986 skrev således til B:

» ...

Veterinærdirektoratet har modtaget oplysning om, at karantænen ..., Gistrup, for tiden ikke er i anvendelse, idet den største bruger af karantænen ... har fundet anledning til fremover ikke at benytte karantænen på grund af forhold, der tyder på mangelfuld pasning af de indsatte fugle henholdsvis mangler ved karantænenes indretning og drift.

På denne baggrund tilbagekalder Veterinærdirektoratet hermed med øjeblikkelig virkning godkendelsen som karantænestation for papegøjefugle gældende for (omhandlede) bygninger på ..., Gistrup.

...«

Den tilsynsførende dyrlæge anmodede Veterinærdirektoratet om en redegørelse for de mangler i veterinær henseende, som havde dannet grundlag for kritikken af forholdene ved karantænen og den følgende tilbagekaldelse af godkendelsen. Efter hans opfattelse burde Veterinærdirektoratet inden tilbagekaldelsen af godkendelsen have søgt sagen oplyst ved at rette henvendelse til den tilsynsførende dyrlæge (og kredsdyrlægen), som i modsætning til hovedbrugeren havde adgang til de i karantænen værende fugle.

Veterinærdirektoratet meddelte dyrlægen, at årsagen til tilbagekaldelsen af godkendelsen var en erkendelse af, at der især i det sidste års tid havde været stærk sygelighed blandt de i karantænen indsatte dyr, og at hovedbrugeren var ophørt med at benytte karantænen. Begrundelsen for tilbagekaldelsen var således ikke mangelfuldt dyrlægetilsyn.

Den tilsynsførende dyrlæge tilbageviste, at der i de seneste år skulle have været større sygelighed blandt fuglene end tidligere.

Karantæneejerens advokat klagede til Landbrugsministeriet over Veterinærdirektoratets afgørelse. Advokaten begrundede klagen med, at Veterinærdirektoratets afgørelse alene hvilede på påstande fra en privat person om mangelfuld pasning af de i karantænen indsatte fugle og mangler ved karantænenes indretning og drift. Da oplysningerne ikke var blevet verificeret ved nærmere undersøgelser, fandt advokaten, at tilbagekaldelsen var sagligt ubegrundet.

Af Landbrugsministeriets svar på klagen fremgår, at tilbagekaldelsen var begrundet i karantænenes manglende opfyldelse af beliggenhedskravet i henhold til regulativet fra 1982, samt de i 1985 og 1986 konstaterede sygdomstilfælde blandt de indsatte fugle.

I klagen til mig gjorde advokaten bl.a. gældende, at sagens økonomiske og veterinære elementer ikke havde været tilstrækkeligt oplyst, inden godkendelsen af karantænen blev tilbagekaldt, idet hverken ejeren eller nogen dyrlæge blev bedt om en udtalelse i sagen, forinden afgørelsen blev truffet. Advokaten lagde vægt på, at bestemmelserne i 1982-regulativet

tager sigte på fremtidige godkendelser af karantæner og ikke omfatter allerede godkendte karantæner. Yderligere anførte advokaten, at karantænen, som ejeren har investeret betydelige midler i, var en del af hans erhverv som dyrehandler, og at tilbagekaldelsen vil være en økonomisk belastning for ham.

I sin udtalelse i anledning af klagen til mig anførte Veterinærdirektoratet bl.a. følgende:

» ...

Det afgørende (for tilbagekaldelsen af godkendelsen) var, at Veterinærdirektoratet var vidende om, at den pågældende person (hovedbrugeren) ved at ophøre med opkøb af fugle til indsættelse i karantænen i Gistrup ville bringe ejeren i en situation, hvor karantænen ikke kunne forventes at blive benyttet i en længere periode. Lejemålsopsigelsen fra hovedbrugers side var således den udløsende faktor for realiseringen af et længe næret ønske fra Veterinærdirektoratet - og i øvrigt også fra Fredningsstyrelsen - om at inddrage karantænegodkendelsen.

Hovedargumentet var karantænenes geografiske beliggenhed, som er i strid med de zoosanitære principper som er baggrunden for de i 1982 fastsatte krav for karantæners beliggenhed, krav som ejeren har været bekendt med siden sin deltagelse i et møde i Veterinærdirektoratet i 1982. Det må erkendes, at ejeren på daværende tidspunkt ikke er blevet foreholdt en tidslimitering for hans karantænegodkendelse, hvilket formentlig kun kan skyldes, at Veterinærdirektoratet fandt det rimeligt indtil videre at acceptere en godkendelse, der i 1982 havde bestået i ca. 11 år. Det har i øvrigt siden 1982 været et problem for Veterinærdirektoratet i mangfoldige tilfælde at måtte tilbagevise ansøgninger om oprettelse af papegøjekarantæner såfremt beliggenhedskravet ikke kunne opfyldes, idet ansøgerne med rimelighed har kunnet henvise til det konkurrenceforvridende forhold, at karantænen i Gistrup qua dens beliggenhed fortsat kunne opretholde godkendelse. Når Veterinærdirektoratet ikke forud for godkendelsesinddragelsen har foranlediget indkaldt udtalelse fra den tilsynsførende dyrlæge, hhv. kredsdyrlægen, er dette begrundet i foranførte permanent bestående forhold, og afgørelsen er således uafhængig af, hvilken vurdering de tilsynsførende dyrlæger måtte have af den øjeblikkelige situation.

...«

Landbrugsministeriet bemærkede i sin udtalelse til mig i tilslutning hertil bl.a.:

»... det fremgår af sagen ..., (at det ikke er) eventuelle kritisable forhold ved privatkarantænen, der har motiveret tilbagekaldelsen af godkendelsen. Baggrunden var derimod, dels den omstændighed, at karantænenes væsentligste eller eneste bruger,..., ophørte med at bruge karantænen, fordi der efter hans opfattelse var for stor sygdomsspredning dér, dels det forhold, at Veterinærdirektoratet af zoosanitære grunde ikke længere accepterer privatkarantæner med den pågældende beliggenhed.

Hverken Veterinærdirektoratet eller Landbrugsministeriet har fundet anledning til nærmere at vurdere baggrunden for (hovedbrugerens) ophør med at anvende den pågældende privatkarantæne. Det afgørende med hensyn til dette aspekt har været, at Veterinærdirektoratet, der nøje følger importen af papegøjefugle, har kunnet konstatere, at anvendelsen af den pågældende privatkarantæne rent faktisk ville blive indskrænket i væsentligt omfang...

... Det fremgår ... af Veterinærdirektoratets skrivelse af 19. september 1986, at anledningen til tilbagekaldelsen af tilladelsen var, at karantænenes største bruger ... ikke længere ønskede at bruge den. Det må imidlertid erkendes, at (B) ved Veterinærdirektoratets og Landbrugsministeriets skrivelser kan være blevet bibragt den opfattelse, at tilbagekaldelsen også skyldes konkret kritisable forhold i forbindelse med privatkarantænenes drift.

Landbrugsministeriet må på den nævnte baggrund afvise, at de faktiske forhold, som har motiveret tilbagekaldelsen, ikke skulle have været tilstrækkeligt oplyst.

...

... Veterinærdirektoratet (har) i en årrække været bemyndiget til at dispensere fra forbudet mod indførsel af papegøjer i Landbrugsministeriets bekendtgørelse af 5. februar 1930. I 1982 skærpede Veterinærdirektoratet de hidtidige karantænebestemmelser, således at man fremover principielt kun ville tillade import via lokaler med en beliggenhed i umiddelbar nærhed af en grænsestation med tilknyttet grænsedyrlæge.

Ændringerne var baseret på ønsket om at mindske risikoen for spredning af ondartede sygdomme, hvoraf nogle havde vist sig særdeles smitsom-

me. For ikke at påføre parterne for store udgifter tillod Veterinærdirektoratet dog som nævnt indtil videre, at import fortsat fandt sted over (B's) privatkarantæne, uanset at denne ikke længere opfyldte de gældende krav.

Det må understreges, at spørgsmålet om godkendelse af en privatkarantæne og tilladelse til import af papegøjefugle må ses i umiddelbar sammenhæng. Godkendelse af en privatkarantæne er alene udtryk for Veterinærdirektoratets tilkendegivelse om, at den pågældende lokalitet på godkendelsestidspunktet opfylder de fordringer, som Veterinærdirektoratet forventer at stille i forbindelse med udstedelse af konkrete importtilladelser. Landbrugsministeriet må derfor afvise ... (påstanden om, at) den af Veterinærdirektoratet meddelte godkendelse skulle være evigtvarende, og hvorefter Veterinærdirektoratet ... skulle savne hjemmel til på et sagligt objektivt grundlag at ændre praksis med hensyn til hvilke lokaliteter, man anerkender som isoleringssted ved import af papegøjefugle. Landbrugsministeriet finder at have den fornødne hjemmel til at regulere de nævnte forhold i lov om smitsomme sygdomme hos husdyrene, jf. det i medfør heraf ved bekendtgørelse af 5. februar 1930 fastsatte forbud mod indførsel af papegøjer, hvorfra Veterinærdirektoratet er bemyndiget til at meddele konkrete dispensationer.

...«

I en skrivelse til advokat A udtalte jeg følgende:

»Retsgrundlaget for den karantænegodkendelse, der i sin tid blev givet til (B), er noget usikkert. Godkendelsesskrivelsen har som omtalt ikke kunnet fremskaffes under sagen.

Privatkarantæner er ikke omtalt i lov nr. 131 af 13. april 1954 om ud- og indførsel af levende dyr m.v. Veterinærdirektoratets beføjelser særligt med hensyn til indførsel af papegøjer hviler på en hjemmel, bekendtgørelse nr. 36, af 5. februar 1930, som alene rummer et forbud mod indførsel af papegøjer. Ordningen er i praksis administreret således, at der uanset det generelle forbud er givet indførselstilladelse i enkelttilfælde. Tilladelserne (til importørerne) er givet på betingelse af, at papegøjerne i en periode efter indførslen holdes isoleret under veterinær kontrol på en særlig lokalitet, godkendt hertil af Veterinærdirektoratet.

Selv om Veterinærdirektoratets godkendelse af en karantæne herefter formelt blot må opfattes som en tilkendegivelse om, at karantænen opfylder de krav, Veterinærdirektoratet normalt stiller som betingelse for at til-

lade import af papegøjer - og for så vidt ikke giver ejeren af karantænen nogen selvstændigt retsbeskyttet position - bør godkendelsen efter min opfattelse sidestilles med en begunstigende afgørelse i sædvanlig forvaltningsretlig forstand. Således synes forholdet da også at være opfattet af Veterinærdirektoratet og Landbrugsministeriet. Godkendelse meddeles i selvstændig skrivelse til ejeren af karantænen uanset aktuelle ansøgninger om tilladelse til import af fugle. Der er udfærdiget et særligt regulativ for privatkarantæner med nøje angivne krav til beliggenhed, indretning og drift m.v., og der er anordnet et fast dyrlægetilsyn til de enkelte godkendte privatkarantæner. Den person, som modtager en sådan godkendelse fra offentlig myndighed, efter at have indrettet lokaler og virksomhed med henblik herpå, må i almindelighed kunne regne med, at godkendelsen står ved magt og bl.a. ikke uden videre kan tilbagekaldes, så længe de angivne vilkår for godkendelsen opfyldes.

Sagen bør således efter min opfattelse bedømmes med udgangspunkt i forvaltningsrettens almindelige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser, herunder at tilbagekaldelse må ske ved selvstændig ny afgørelse under iagttagelse af sædvanlige processuelle regler om sagsoplysning og partshøring m.v.

Uanset om der i den oprindelige godkendelsesskrivelse måtte være taget udtrykkeligt forbehold herom, er det klart, at der kan ske tilbagekaldelse, hvis vilkårene for godkendelsen ikke overholdes. Som sagen foreligger for mig, må jeg lægge til grund, at det ikke er godtgjort, at de meddelte vilkår for driften af privatkarantænen var tilsidesat. (Jeg går ud fra, at vilkårene svarer til de anførte i regulativet fra 1971 og for så vidt angår indretning og drift nogenlunde tilsvarende i regulativet fra 1982). På baggrund af Veterinærdirektoratets og Landbrugsministeriets udtalelser til mig må jeg videre lægge til grund, at det da heller ikke er spørgsmål om vilkårsovertrædelse, som har motiveret tilbagekaldelsen.

Jeg finder det derfor beklageligt, at Veterinærdirektoratets skrivelse af 19. september 1986 til (B) er formuleret således, at tilbagekaldelsen fremstår som motiveret af kritik af karantænenes indretning og drift.

Jeg har gjort Veterinærdirektoratet og Landbrugsministeriet bekendt med min opfattelse.

Ifølge udtalelserne til mig var den egentlige begrundelse for tilbagekaldelsen en kombination af en generel veterinærfaglig vurdering, hvorefter man ikke længere accepterede privatkarantæner med en beliggenhed fjernt fra

grænsen, og den konkrete anledning, som blev givet med oplysningen om, at karantænenens hovedbruger ophørte med at benytte karantænen.

Den generelle veterinærfaglige vurdering blev anlagt allerede i 1982. Uanset den ændrede vurdering accepterede Veterinærdirektoratet fortsat benyttelse af karantænen i Gistrup. Der blev ikke i den forbindelse givet meddelelse om, at praksisændringen indebar en tidsbegrænsning eller mulighed for tilbagekaldelse af godkendelsen.

Afgørende for den øjeblikkelige tilbagekaldelse i september 1986 var således alene meddelelsen fra karantænenens hovedbruger, en privat dyrehandler, om, at han ophørte med at benytte karantænen.

Jeg går ud fra, at Veterinærdirektoratet tolkede meddelelsen således, at der herefter ikke længere fandtes at foreligge væsentlige økonomiske hensyn til de berørte parter, som - over for de ændrede generelle krav med hensyn til privatkarantæners beliggenhed - talte for fortsat godkendelse af karantænen i Gistrup. Det var åbenbart tilfældet, for så vidt angår hensynet til hovedbrugerens virksomhed. Derimod måtte det efter min opfattelse henstå som usikkert, i hvilken udstrækning (B) ville blive påført et økonomisk tab. Jeg henviser til, at (B) selv var dyrehandler og tidligere havde importeret papegøjefugle. Han havde endvidere mulighed for at udleje karantænefaciliteterne til anden side. Disse forhold vedrørende (B's) økonomiske interesse i karantænenens videreførsel blev efter det oplyste ikke undersøgt forud for afgørelsen om at tilbagekalde godkendelsen.

Jeg anser det for at være en beklagelig fejl, at en sådan undersøgelse ikke blev foretaget. Som tidligere anført lægger jeg herved til grund, at der var tale om en selvstændig, bebyrdende afgørelse i forhold til (B). Hensyn til den berørte parts økonomiske interesser er et alment hensyn, som bør indgå ved enhver forvaltningsafgørelse (jf. bl.a. Bent Christensen: Hjemmelsspørgsmål, 1980, s. 113 ff. og s. 146 f.). Det indebærer, at Veterinærdirektoratet, uanset om hensynet var påberåbt under sagen, havde pligt til på egen hånd at skaffe nærmere oplysninger om (B's) forhold, inden afgørelsen blev truffet.

Det tilføjes, at jeg ikke har forudsætninger for at vurdere styrken af de veterinære hensyn, som ligger bag kravet om, at karantæner bør være beliggende ved grænsen. Jeg har ved min bedømmelse lagt hovedvægten på, at kravet blev fastlagt i 1982 uden konsekvenser for eksisterende karantæner med anden beliggenhed, og at der intet er oplyst om, at den veterinære vurdering siden er skærpet. For en ordens skyld bemærkes vide-

re, at jeg naturligvis ikke vil kunne kritisere, at Veterinærdirektoratet af veterinærfaglige grunde ændrer sin godkendelsespraksis. Sagen drejer sig alene om måden, det er sket på i forhold til en tidligere godkendt karantæne.

De nødvendige oplysninger om (B's) økonomiske situation kunne være fremskaffet ved, at Veterinærdirektoratet havde anmodet om hans bemærkninger til sagen, som den forelå efter meddelelsen om hovedbrugers ophør. Høring af den berørte part om en påtænkt, bebyrdende afgørelse vil ikke alene bidrage til sagens korrekte oplysning. Høringen tjener herudover en selvstændig funktion som middel til at give en part indflydelse på myndighedernes beslutningsproces og som udtryk for forvaltningens pligt til at vise hensynsfuldhed og imødekommenhed over for de berørte borgere.

På denne baggrund må jeg anse det for at være en selvstændig fejl, at Veterinærdirektoratet ikke forud for afgørelsen om at tilbagekalde godkendelsen gav (B) lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger til sagen.

Pligten til at foretage partshøring i et tilfælde som det foreliggende fremgår nu af forvaltningslovens § 19. Veterinærdirektoratets afgørelse er truffet forud for denne lovs ikrafttræden den 1. januar 1987. Jeg anser det imidlertid for givet, at der også efter den forud herfor almindeligt gældende retsgrundsætning om partshøring (kontradiktion) burde være foretaget partshøring i dette tilfælde.

Jeg har gjort Veterinærdirektoratet og Landbrugsministeriet bekendt med min opfattelse. Jeg har samtidig meddelt Landbrugsministeriet, at jeg finder, at de begåede fejl er af en sådan karakter, at der bør træffes en ny afgørelse i forhold til Deres klient (B).«

Landbrugsministeriet underrettede mig om, at ministeriet havde besluttet at annullere Veterinærdirektoratets afgørelse om tilbagekaldelse af godkendelsen af privatkarantænen i Gistrup og at genoptage sagen.

Jeg meddelte herefter Landbrugsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.