

Revision af Fødevarestyrelsens kontrol med mærkning af fødevarer

Udarbejdet af Revisionsenheden:

Betina Bengtsen

Cebina Hansen

Kåre Degn Johansson

Emilie Borch Sloth

Tina Sørensen

Revision af Fødevarestyrelsens kontrol med mærkning af fødevarer af Revisionsenheden

1. udgave, 1. oplag, oktober 2005

Copyright: Fødevarestyrelsen

Oplag: 200 eksemplarer

Tryk: Internt tryk

Pris: Kr. 60,- inkl. moms

ISBN: 87-91569-83-4

Publikationer der har en pris købes i boghandelen eller hos:

www.fvst.dk

Fødevarestyrelsen

Mørkhøj Bygade 19, DK-2860 Søborg

Tlf. + 45 33 95 60 00, fax + 45 33 95 60 01

Hjemmeside: www.fvst.dk

Fødevarestyrelsen er en del af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. Styrelsen står for administration, forskning og kontrol på veterinær- og fødevarerområdet og varetager herunder kontrolopgaver vedrørende dyreværn for Justitsministeriet.

Regeldannelse, koordination, forskning og udvikling foregår i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Kontrollen med fødevarer fra jord til bord og tilsyn med veterinære forhold varetages af de 10 fødevareregioner, som er oprettet pr. 1. januar 2000. Styrelsen består af ca. 550 årsværk, som er placeret i Mørkhøj og ca. 1.400 årsværk, som er fordelt på de 10 regioner.

Fødevarekontroludvalget

For at understøtte ministeren i arbejdet med at overvåge, at intentionerne bag fødevarerloven bliver opfyldt, samt for at styrke forbrugernes, primærproducenternes og virksomhedernes tillid til den offentlige fødevarerkontrol, skal der i henhold til fødevarerloven nedsættes et fødevarerkontroludvalg, som skal referere til ministeren og Det Rådgivende Fødevarerudvalg.

Fødevarerkontroludvalget skal påse, at Fødevarestyrelsen sikrer den størst mulige kvalitet ved fødevarerkontrollens tilrettelæggelse og udførelse.

Revisionsenheden

Revisionsenheden varetager den forvaltningsmæssige revision af kontrol og tilsyn inden for fødevarerlovens område. Ved den forvaltningsmæssige revision af fødevarerkontrollen skal Revisionsenheden påse, at kontrollen bliver gennemført

- i overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning på området,
- i overensstemmelse med de fastlagte strategier, planer og målsætninger for fødevarerkontrollen, samt
- på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.

Revisionsenheden udarbejder en årlig rapport over den gennemførte forvaltningsmæssige revision, samt rapporter over forvaltningsmæssig revision af særlige områder af fødevarerkontrollen. Revisionsundersøgelserne er lavet med udgangspunkt i revisionsplaner, der er godkendt af Fødevarerkontroludvalget.

Revisionsenheden er funktionelt uafhængig af Fødevarestyrelsen.

Forord

Denne rapport er udgivet af Fødevarestyrelsen og er resultatet af Revisionsenhedens undersøgelse af Fødevarestyrelsens kontrol med mærkning af fødevarer. Det er en rapport over revision af et særligt område inden for fødevarekontrollen, og rapporten indgår som en del af det materiale, der danner grundlag for Fødevarekontroludvalgets vurdering af fødevarekontrollen.

Rapporten er afgivet til Fødevarekontroludvalget, som i den anledning har afgivet bemærkninger hertil.

Indhold

1	Resumé	6
2	Indledning	8
2.1	Formål	8
2.2	Metode	10
3	Lovgivning om mærkning af fødevarer	11
3.1	Hvilken lovgivning findes på mærkningsområdet?	11
3.1.1	Lovgivningen er opdelt i horisontale og vertikale regler	13
3.2	Implementerer styrelsen EU-direktiver, der vedrører mærkning af fødevarer, rettidigt?	14
3.2.1	Nye mærkningsregler fra EU bliver som hovedregel implementeret til tiden	14
3.3	Formidler styrelsen nye regler omkring mærkning af fødevarer til de tilsynsførende?	15
3.3.1	Styrelsen formidler nye mærkningsregler til de tilsynsførende	15
3.4	Hvordan kan styrelsen forbedre mærkningsreglerne?	17
3.4.1	Reglerne er komplekse – og de er svære at få et overblik over	17
3.4.2	Der findes ikke en oversigt over sammenhængen mellem reglerne på mærkningsområdet	17
3.4.3	Virksomheder efterspørger mere vejledning	18
3.4.4	Høringer medvirker til, at kommende regler kan blive mere forståelige	19
3.4.5	Styrelsen anvender resultaterne fra kontrollen til at forbedre reglerne	19
	Bemærkninger	20
4	Centralt styret kontrol	21
4.1	Hvorfor blev kontrollen med mærkning et supervisionsområde i 2004?	21
4.1.1	Fokusområdet varestandarder og handelsnormer blev valgt ud fra en behovsvurdering	22
4.2	Sker planlægningen af centralt koordinerede projekter behovsorienteret?	22
4.2.1	Kampagnen i 2001 var opfølgning på en tidligere vildledningskampagne	23
4.2.2	Planlægningen af kampagnen i 2003 var behovsorienteret	23
4.2.3	Fokusområderne til vildledningskampagnen i 2004 blev valgt ud fra en behovsvurdering	24
4.2.4	Planlægningen af GMO-kampagnen var behovsorienteret	25
4.2.5	Behovsorienteringen er ikke dokumenteret i alle kampagner	25
4.2.6	Uklare planer for CKP'erne medfører problemer for regionerne	25
4.3	Lever de centralt koordinerede kontrolkampagner op til formålene?	27
4.3.1	Styrelsen konkluderede ikke på formålene ved kampagnen i 2001	27
4.3.2	Kampagnen om frugt og grønt i 2003 gav de tilsynsførende erfaring	28
4.3.3	Kampagnen i 2004 bidrog til at fastholde fokus på vildledning	28
4.3.4	GMO-kampagnen efterlevede formålene	29
4.4	Formidler Fødevarestyrelsen resultaterne fra de centralt koordinerede projekter?	30
4.4.1	Resultaterne fra kampagnerne bliver formidlet til fødevareregionerne	30
	Bemærkninger	31

5	Regionalt styret kontrol.....	32
5.1	Går regionernes kontrol tæt på kilden?	32
5.1.1	Kontrolindsatsen sættes ind, hvor problemerne opstår	32
5.2	Har import og dansk produktion samme vilkår?	33
5.2.1	Styrelsen har ikke mulighed for at opgøre, at import og dansk produktion får samme vilkår	33
5.3	Hvordan prioriteres kontrollen med mærkning i regionerne?	34
5.3.1	Der er sket en stigning i kontrollen med mærkning af fødevarer siden starten af 2004 35	
5.4	Håndhæver regionerne mærkningsreglerne lige konsekvent?	36
5.4.1	Sanktioneringen under vildledningskampagnen i 2004 afspejler uensartet håndhævelse af mærkningsreglerne	36
5.4.2	Regelhenvisningen har betydning for bødestørrelsen	37
5.5	Anvendes resultaterne fra de regionale projekter til at behovsorientere kontrollen?	38
5.5.1	Ingen systematik i videreformidling af resultater fra regionale projekter.....	38
5.6	Kommer kontrollen alle relevante regler inden for mærkning af fødevarer igennem over en periode?.....	39
5.6.1	4. pind-projekter kan være med til at sikre, at kontrollen kommer alle lovgivningsområder igennem over en periode.....	39
5.6.2	Der er risiko for, at regionerne ikke kontrollerer alle relevante mærkningsregler40	
5.7	Tager kontrollen udgangspunkt i virksomhedernes pligt til egenkontrol i forbindelse mærkning og markedsføring af fødevarer?.....	41
5.7.1	Over halvdelen af de regionale projekter tager udgangspunkt i virksomhedernes pligt til egenkontrol	42
5.7.2	Regionerne tog ikke udgangspunkt i virksomhedernes pligt til egenkontrol ved sagsopfølgningen ved vildledningskampagnen i 2004	42
5.7.3	Mærkning og markedsføring af fødevarer bør være en del af alle virksomheders egenkontrol.....	43
	Bemærkninger	44
6	Mærkningskontrollen i sin helhed.....	46
6.1	Medvirker Fødevestyrelsen til, at færre forbrugere vildledes?	46
6.1.1	Klare regler kan give bedre kontrol og færre fejl hos virksomhederne	46
6.1.2	De centrale kontrolkampagner kan medføre mindre vildledning	46
6.1.3	Effekt mål kan tydeliggøre, om visionen efterleves.....	47
6.2	Tilrettelægger Fødevestyrelsen mærkningskontrollen på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde?	47
6.2.1	Planer og resultatformidling sikrer ikke optimal ressourceudnyttelse.....	48
6.2.2	Kontrol tæt på kilden er hensigtsmæssig	48
6.2.3	Fælles kampagner kan gøre kontrollen ressourcemæssig hensigtsmæssig og kan identificere, om der er problemer i ressourceudnyttelsen	48
	Bemærkninger	49
	Fødevestyrelsesudvalgets bemærkninger	50

1 Resumé

Dette er en rapport afgivet af Revisionsenheden i Fødevarestyrelsen på baggrund af en forvaltningsrevision af styrelsens kontrol med mærkning af fødevarer. Kontrollen skal være med til at sikre, at forbrugerne ikke bliver vildledt af ulovlig mærkning og markedsføring ved køb af fødevarer.

Der findes mange regelsæt, der regulerer mærkning af fødevarer. Reglerne kan opdeles i generelle (horisontale) regler, der gælder for alle fødevarer, og specifikke (vertikale) regler, som kun gælder for bestemte typer af fødevarer. Revisionen har vist, at reglerne er komplekse og svære at få et overblik over. Der findes ikke en samlet oversigt over alle de horisontale og vertikale mærkningsregler. Reglerne er ligesom det meste af lovgivningen på Fødevarestyrelsens område hovedsageligt forankret i EU-regler. Det betyder, at styrelsen ikke selv kan foretage ændringer i reglerne, for eksempel hvis de fremstår uklare for fødevarerhvervsaktører. Styrelsen præciserer og tydeliggør imidlertid reglerne ved at udarbejde vejledninger og ændrer i vejledninger, når kontrollen viser, at der er behov for det.

Styrelsen implementerer som hovedregel nye mærkningsregler fra EU til tiden, og formidler de nye mærkningsregler til de tilsynsførende i fødevareregionerne.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har ansvaret for styring og koordinering af den kontrol med mærkning af fødevarer, der udføres af de 10 fødevareregioner. Det indebærer foruden at udarbejde regler og vejledninger også at planlægge landsdækkende kontrolkampagner med fokus på mærkning. Ifølge fødevarereloven skal kontrollen være behovsorienteret og baseres på risikovurdering. En gennemgang af fire kampagner afholdt siden 2001 har vist, at styrelsen i alle fire tilfælde har planlagt kampagnerne med udgangspunkt i, at der var et behov herfor. I tre af de fire kampagner har styrelsen dokumentation for grundlaget for denne vurdering af behovet. Styrelsen har i de samme tre kampagner videre sikret sig, at de levede op til formålene. I en kampagne i 2001 var der dog hverken dokumentation for, at den var orienteret mod et konkret behov, eller dokumentation i afrapporteringen for, om kampagnen levede op til dens formål. Undersøgelsen har vist, at resultaterne fra de fire kampagner er blevet formidlet til fødevareregionerne.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har også ansvar for at gennemføre supervision af de regionale fødevarerdivisioners mærkningskontrol. Til supervisionen i 2004 havde styrelsen blandt andet fokuseret på kontrollen af varestandarder og handelsnormer. Revisionen har vist, at der lå en behovsvurdering bag udvælgelsen af dette område til supervision.

Fødevareregionerne har inden for hver deres geografiske område ansvaret for kontrollen med mærkning af fødevarer. Revisionen har vist, at kontrolindsatsen sættes ind, hvor problemerne opstår i kæden fra jord til bord.

Styrelsen har et kontrolprincip om, at effekten af kontrollen skal være ensartet både geografisk og mellem brancherne. Det betyder for eksempel, at import og dansk produktion skal have samme vilkår. Styrelsen har imidlertid ikke mulighed for at opgøre, om import og dansk produktion får samme vilkår, blandt andet fordi der ikke er krav om, at der skal være oprindelsesmærkning på alle fødevarer.

Der er i overensstemmelse med Fødevarestyrelsens resultatkontrakter for 2004 og 2005 sket en stigning i regionernes kontrol med mærkning af fødevarer siden starten af 2004.

Fødevarestyrelsen sikrer dog ikke, at reglerne håndhæves lige konsekvent i hele landet, således at effekten af kontrollen i henhold til nævnte kontrolprincip bliver ensartet på landsplan. Dette kan ses ved, at regionernes sagsopfølgning varierede under en landsdækkende kontrolkampagne i 2004. Det var ikke muligt ved revisionen at konstatere om regelhenvisningerne ved vildledningskampagnen i 2004 var ensartede for den samme overtrædelse, men Revisionsenheden finder anledning til at påpege, at uensartede regelhenvisninger kan medføre uensartede bødestørrelser ved senere opfølgning på overtrædelserne.

Regionerne udfører regionale kontrolprojekter om mærkning af fødevarer, men rapporterer kun sjældent om projekterne og formidler ikke systematisk resultaterne fra projekterne videre til de øvrige regioner. Regionerne har dermed ikke anvendt hinandens resultater til at behovsorientere kontrollen.

Styrelsen har en kontrolværdi om, at kontrollen skal komme hele vejen rundt. Det betyder, at alle relevante lovgivningsområder skal kontrolleres over en periode. Revisionen har vist, at styrelsen med de såkaldte 4. pind-projekter har et redskab, der kan være med til at sikre, at alle lovgivningsområder for en detailvirksomhed bliver kontrolleret over en periode. I engrosledet er det mindre systemiseret. Her er ansvaret lagt ud til de tilsynsførende, som eksempelvis udarbejder tilsyns- eller auditplaner. Det er imidlertid Revisionsenhedens opfattelse, at ingen af disse redskaber sikrer, at alle relevante regler inden for et lovgivningsområde bliver kontrolleret.

Lovgivningen og styrelsens kontrolvejledning tillader en fortolkningsmulighed af, hvorvidt virksomhederne skal have egenkontrol med mærkning og markedsføring af fødevarer. Det medfører en risiko for, at nogle virksomheder (primært i detailledet) ikke gennemfører egenkontrol på områder, som er relevante for virksomheden. Revisionsenheden finder derfor, at alle virksomheders egenkontrol bør omfatte den mærkning og markedsføring af fødevarer, der for den pågældende virksomhed er relevant. Det ville sikre, at styrelsens kontrol kunne tage udgangspunkt i virksomhedens egenkontrolprogram frem for den traditionelle kontrol med mærkning og markedsføring (produkt/hyldekontrol). Herved ville styrelsen i højere grad kunne sikre, at alle relevante mærkningsregler bliver kontrolleret over en periode. Det ville også mindske risikoen for, at virksomhederne får uensartede vilkår, hvis nogle regioner kræver, at mærkning er en del af egenkontrolprogrammet, mens andre regioner ikke gør.

Revisionen har vist, at Fødevarestyrelsens kontrolindsats kan medvirke til, at færre forbrugere vildledes ved køb af fødevarer. Hvis styrelsen fastsatte konkrete og målbare effektmål i forbindelse med gennemførelsen af kontrolkampagner, ville styrelsen bedre kunne dokumentere, at der i henhold til styrelsens vision er en synlig effekt af kampagnerne.

Fødevarestyrelsen tilrettelægger kontrollen, så den går tæt på kilden, hvilket er ressourcemæssigt hensigtsmæssigt. Revisionsenheden finder imidlertid, at kontrollen kunne gøres mere ressourceoptimal, hvis de centrale kontrolkampagner var grundigt beskrevet med hensyn til formål, fokusområder, virksomhedstyper og antal tilsyn. Det samme gør sig gældende, hvis resultaterne af både de centrale og de regionale kontrolkampagner systematisk blev videreformidlet til de øvrige regioner. Kontrolkampagner - herunder 4. pind-projekter - kan ligeledes medvirke til at gøre kontrollen mere ressourceoptimal, da det øger effektiviteten i kontrollen.

En samlet oversigt over alle revisionens mål og resultater kan ses i bilag 1.

2 Indledning

Hovedformålene med fødevareloven er at beskytte forbrugerne mod sundhedsrisici og vildledning i forbindelse med markedsføring af fødevarer samt at sikre forbrugerne adgang til fødevarer af høj kvalitet. Midlet til at opnå disse mål er en effektiv, sammenhængende og ensartet kontrol med fødevarer fra jord til bord, hvor hensynet til forbrugere er i centrum.

Fødevareloven angiver rammerne for den offentlige indsats på området. Fødevarekontrollen varetages af Fødevarestyrelsen i henholdsvis Mørkhøj og 10 fødevareregioner.

I henhold til fødevareloven har ministeren for familie- og forbrugeranliggender nedsat Fødevarekontroludvalget. Formålet med at nedsætte udvalget er at styrke forbrugernes, primærproducenternes og virksomhedernes tillid til den offentlige fødevarekontrol. Udvalget har således til opgave at overvåge, om fødevarekontrollen udføres i overensstemmelse med lovgivningen, kontrolstrategien og kontrolplanerne samt på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde. Fødevarekontroludvalget refererer til ministeren og Det Rådgivende Fødevareudvalg.

For at skabe et grundlag for Fødevarekontroludvalgets vurdering af den gennemførte fødevarekontrol er der i Fødevarestyrelsen oprettet en revisionsenhed. Revisionsenheden skal udarbejde en årlig rapport på baggrund af den gennemførte forvaltningsrevision af Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer. Enheden skal ligeledes udarbejde rapporter på baggrund af revision af særlige områder af fødevarekontrollen. Alle rapporter skal sendes til Fødevarekontroludvalget.

Denne rapport er udarbejdet på baggrund af Revisionsenhedens forvaltningsrevision af Fødevarestyrelsens kontrol med mærkning af fødevarer.

Ifølge EU's mærkningsdirektiv skal mærkning først og fremmest opfylde kravet om at oplyse og beskytte forbrugerne. I overensstemmelse hermed oplyser Fødevarestyrelsen på sin hjemmeside, at mærkning skal sikre, at forbrugerne får de nødvendige oplysninger om de udbudte fødevarer.

Ved mærkning forstås de oplysninger, angivelser, fabriks- og varemærker, billeder samt symboler, som virksomhederne angiver på produkternes emballage, etiketter og lignende.

Revisionen af kontrollen med mærkning er gennemført med hensyn til:

- Lovgivningen om mærkning af fødevarer (kapitel 3)
- Centralt styret kontrol (kapitel 4)
- Regionalt styret kontrol (kapitel 5)
- Mærkningskontrollen i sin helhed (kapitel 6).

2.1 Formål

De overordnede formål med Revisionsenhedens særlige revision af kontrollen med mærkning af fødevarer er at efterse, hvorvidt Fødevarestyrelsen både centralt i Mørkhøj og regionalt i fødevareregionerne gennemfører fødevarekontrollen

- i overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning på området

- i overensstemmelse med de fastlagte strategier, planer og målsætninger for fødevarerekontrollen
- på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.

I denne revision har Revisionsenheden særskilt undersøgt:

I kapitel 3: Lovgivning om mærkning af fødevarer:

- Om Fødevarestyrelsen sikrer, at nye mærkningsregler fra EU implementeres rettidigt
- Om Fødevarestyrelsen sikrer, at nye mærkningsregler formidles til de tilsynsførende
- Om Fødevarestyrelsen anvender resultaterne fra kontrollen med mærkning af fødevarer til at forbedre reglerne.

I kapitel 4: Centralt styret kontrol:

- Om Fødevarestyrelsen ved supervisionen i 2004 valgte fokusområdet kontrol med skiftende lovgivningsområder med vægt på kontrollen med varestandarder og handelsnormer ud fra en konkret behovsvurdering
- Om Fødevarestyrelsen sikrer, at kontrollen er behovsorienteret, og indsatsen sættes ind, hvor behovet er størst, ved at prioritere ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko i forbindelse med planlægningen af centralt koordinerede kontrolkampagner
- Om Fødevarestyrelsen sikrer, at centralt koordinerede kontrolkampagner lever op til deres formål
- Om Fødevarestyrelsen sikrer, at resultaterne fra blandt andet overvågnings- og kortlægningsundersøgelser anvendes til at målrette kontrollen ved at formidle resultaterne fra de centralt koordinerede projekter vedrørende mærkning til fødevareregionerne.

I kapitel 5: Regionalt styret kontrol:

- Om kontrolindsatsen lægges så tæt som muligt på de led, hvor problemerne opstår i kæden fra jord til bord og dermed går tæt på kilden
- Om styrelsen sikrer, at import og dansk produktion har samme vilkår ved kontrollen med mærkning af fødevarer
- Om kontrolområdet ”markedsføring” er blevet prioriteret i 2004 og 2005 for at sikre, at gældende mærkningsregler overholdes, og forbrugerne ikke vildledes
- Om Fødevarestyrelsen sikrer, at reglerne håndhæves lige konsekvent i hele landet, således at effekten af kontrollen bliver ensartet på landsplan
- Om Fødevarestyrelsen sikrer, at kontrollen med mærkning kommer alle relevante mærkningsregler igennem, således at virksomhedernes overholdelse af både vertikale og horisontale regler bliver kontrolleret over en periode
- Om resultaterne fra de regionale projekter vedrørende mærkning (fra 2003 og frem) videreformidles til de øvrige regioner, så de kan anvende resultaterne til at behovsorientere kontrollen med mærkning
- Om regionerne tager udgangspunkt i, at virksomhederne har pligt til at udføre egenkontrol med mærkning.

I kapitel 6: Mærkningskontrollen i sin helhed:

- Om Fødevarestyrelsens indsats kan medvirke til at færre forbrugere vildledes ved køb af fødevarer
- Om Fødevarestyrelsen tilrettelægger kontrollen med mærkning af fødevarer, så den foregår på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.

2.2 Metode

Undersøgelsen er gennemført med udgangspunkt i en revisionsplan for revision af Fødevarestyrelsens kontrol med mærkning af fødevarer. Revisionsplanen er godkendt af Fødevarekontroludvalget.

Revisionsenhedens undersøgelser baserer sig generelt på styrelsens kontrolstyring og kontroltilrettelæggelse og tager derfor udgangspunkt i de regler og retningslinjer, som fødevarerollen overordnet er underlagt. Det drejer sig blandt andet om fødevarerollen, bekendtgørelserne om henholdsvis Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser, fødevareregionerne, egenkontrol i fødevarer virksomheder samt offentliggørelse af kontrolresultater. Derudover revideres i forhold til Fødevarestyrelsens planer og strategier for kontrollen.

Undersøgelsen baseres på materiale fra samtlige fødevareregioner om gennemførelsen af kontrollen, herunder udtræk af data fra Fødevarestyrelsens journalsystem.

Undersøgelsen omfatter endvidere materiale fra fire centralt koordinerede kontrolkampanjer om mærkning af fødevarer, som Fødevarestyrelsen har gennemført i perioden 2001-2004. Undersøgelsen bygger herudover på et interview med Fødevarestyrelsen i Mørkhøj.

Undersøgelsen omfatter principielt perioden fra regionsdannelsen i 2000 til 2005. For nogle kontroldatas vedkommende har det kun været muligt at generere valide data fra 2004 og 2005.

I rapporten er anvendt betegnelsen Fødevarestyrelsen, uanset at styrelsen i starten af undersøgelsesperioden og indtil september 2004 hed Fødevaredirektoratet.

Visse af undersøgelsens foreløbige resultater har været fremsendt til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj til kommentering.

Udkast til rapporten er forelagt Fødevarestyrelsen, hvis bemærkninger hertil i videst muligt omfang er indarbejdet i rapporten.

3 Lovgivning om mærkning af fødevarer

Lovgivningen på mærkningsområdet er omfangsrig, idet der findes mange regelsæt, der regulerer mærkning. Reglerne er ligesom det meste af lovgivningen på Fødevarestyrelsens område hovedsageligt forankret i EU-regler.

EU har som følge af traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab kompetence til at udfærdige forordninger, direktiver, afgørelser og beslutninger samt henstillinger og udtalelser. Reguleringen af mærkning af fødevarer sker typisk i form af forordninger og direktiver.

En forordning er almen gyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. En forordning kan sammenlignes med en dansk lov eller bekendtgørelse. Et direktiv er bindende for de enkelte medlemsstater med hensyn til at opnå de mål, der er opstillet i direktivet inden for en bestemt tidsramme. Et direktiv kræver implementering i national lovgivning. Det er overladt til de nationale myndigheder selv at bestemme, hvordan gennemførelsen skal ske. I Danmark sker implementeringen typisk i bekendtgørelsesform.

Hvilke oplysninger en fødevare skal mærkes med og dermed hvilke mærkningsregler, der gælder, afhænger af hvilken type fødevare, der er tale om, og hvordan fødevareren er produceret. Til illustration kan nævnes, at stort set samtlige færdigpakkede fødevarer altid skal mærkes med navnet på enten producent, importør eller forhandler samt en ingrediensliste, nettoindhold og dato for holdbarhed. Fødevarer såsom fersk fjerkrækød fra tredjelande, æg og honning skal altid mærkes med oprindelsesland. Indeholder fødevareren GMO¹ skal dette også fremgå af mærkningen.

I dette kapitel præsenteres regelgrundlaget for mærkning af fødevarer. En oversigt over mærkningsreglerne kan ses i bilag 3.

3.1 Hvilken lovgivning findes på mærkningsområdet?

De overordnede mærkningsbestemmelser findes i fødevareloven og mærkningsbekendtgørelsen. Der er tale om bestemmelser, som gennemfører EU's mærkningsdirektiv fra 2000.

Bestemmelserne i fødevareloven og mærkningsbekendtgørelsen suppleres af regler i produktspecifikke bekendtgørelser, som typisk også er implementeringer af regler i EU-direktiver. Som eksempler herpå kan nævnes bekendtgørelserne om kosttilskud, slankekostprodukter, økologiske fødevarer, levnedsmidler til særlige medicinske formål og sporbarheds- og oprindelsesmærkning m.v. af oksekød, som alle indeholder supplerende krav til mærkningen.

¹ GMO er forkortelsen for genetisk modificeret organisme. Der er tale om en organisme, der er fremstillet ved anvendelse af genetisk modificering eller genteknologi. Genteknologi gør det muligt at ændre på dyr eller planters arveanlæg (DNA).

Autorisationsbekendtgørelsen indeholder bestemmelser omkring virksomhedernes kontrolmærkning² af animalske fødevarer. I bekendtgørelser, hvis hovedformål det ikke er at regulere mærkning, er der henvist til autorisationsbekendtgørelsens bestemmelser om kontrolmærkning. Det drejer sig blandt andet om bekendtgørelserne om fersk kød m.v. og fersk fjerkrækød.

EU-kommissionen har udstedt adskillige forordninger om handels- eller kvalitetsnormer eller varestandarder for forskellige afgrænsede fødevarer. Disse normer og standarder definerer produkterne ved deres sammensætning eller særlige kendetegn. Derudover fastlægger normerne og standarderne de forbeholdte varebetegnelser for de af regelsættet omfattede produkter og fastlægger supplerende mærkningskrav. Der findes eksempelvis handelsnormer for tomater, kirsebær og fjerkrækød og kvalitetsnormer for hvidløg og bananer.

Der findes også regler omkring anvendelse af varebetegnelser i bekendtgørelser, der også er implementeringer af EU-regler. Det drejer sig blandt andet om bekendtgørelserne om kakao-, chokolade- og veakaovarer, honning, frugtsaft og visse former for sukker.

Frivillige mærkningsordninger og frivillig mærkning

Foruden den obligatoriske mærkning af oksekød, findes der også regler om en frivillig mærkningsordning for oksekød. Oplysninger om dyrenes alder, køn eller race, slagtemetode eller kvalitetsanprisninger betragtes som frivillig mærkning. Som eksempler på frivillig mærkning kan nævnes ”kalvekød”, ”topkvalitet”, ”gourmet” eller ”limousine”. Specifikationerne for en frivillig mærkning skal i henhold til en EU-forordning og bekendtgørelse om sporbarheds- og oprindelsesmærkning m.v. af oksekød godkendes af den respektive fødevareregion.

Alle andre private, frivillige mærker skal ikke godkendes af en fødevareregion, før de kan påføres fødevaren. Sådanne mærker ansues alene ud fra en vildledningsssynsvinkel.

Det er desuden frivilligt, om en producent vil anvende et økologimærke. En anvendelse forudsætter dog, at producenten er registreret som producent af økologiske fødevarer og dermed underlagt økologikontrol.

Kontrol af mærkningsregler og udfyldelse af kontrolrapport

Bekendtgørelserne om kosttilskud, slankekostprodukter og økologiske fødevarer hører under lovgivningsområdet ”Særlige mærkningsordninger”, mens forordningerne om handelsnormer og bekendtgørelserne omkring anvendelse af varebetegnelser med mere kategoriseres under lovgivningsområdet ”Varestandarder”. Regler i fødevarereloven og mærkningsbekendtgørelsen hører under lovgivningsområdet ”Mærkning og information”.

Hvilket lovgivningsområde en bekendtgørelse, lov eller forordning hører under, har betydning for udfyldelsen af kontrolrapporten. Har den tilsynsførende på et kontrolbesøg i en detailvirksomhed kontrolleret virksomhedens overholdelse af regler, der er kategoriseret under lovgivningsområderne ”Særlige mærkningsordninger” eller ”Varestandarder”, skal den tilsynsførende selv skrive lovgivningsområdet ind på kontrolrapporten. Herefter kan den tilsynsførende skrive resultatet af kontrollen. På den kontrolrapport, der skal anvendes ved tilsyn i engrosvirksomheder, er de to lovgivningsområder

² Kontrolmærkning har til formål at sikre, at varernes oprindelse kan spores. Kontrolnummeret tildeles virksomheden af fødevareregionen i forbindelse med autorisationen.

fortrykt på kontrolrapporten, og den tilsynsførende skal derfor kun skrive resultatet af kontrollen ud for henholdsvis ”Særlige mærkningsordninger” og ”Varestandarder”. ”Mærkning og information” er fortrykt på kontrolrapporten for både detail- og engrosvirksomheder, og det er dermed kun kontrolresultatet, der skal anføres.

For tilsyn i detailledet gælder endvidere, at kontrolrapporten er opdelt i ”Smiley-regler kontrolleret” og ”Andre regler kontrolleret”. Den tilsynsførende skal derfor også være opmærksom på, om de regler, der er kontrolleret, er smiley-regler eller andre regler. Ved andre regler forstås de regler, der ikke tæller med i smiley-kategoriseringen. Hvilke regler, det er, fremgår af bilag 2 til bekendtgørelsen om offentliggørelse af kontrolresultater.

Resultatet af en kontrol med overholdelsen af bestemmelserne om kontrolmærkning vil ikke skulle anføres ud for et af de tre ovenfor nævnte lovgivningsområder, men ud for ”Godkendelser m.v.”, hvis det er i henhold til autorisationsbekendtgørelsen og ”Hygiejne”, hvis det er i henhold til bekendtgørelserne om fersk kød m.v. eller fersk fjerkrækød.

3.1.1 Lovgivningen er opdelt i horisontale og vertikale regler

Lovgivningen på mærkningsområdet er opdelt i generelle (horisontale) regler, der gælder for alle fødevarer, og specifikke (vertikale) regler, som kun gælder for bestemte typer af fødevarer. Mærkningsbekendtgørelsen indeholder primært horisontale regler, ligesom fødevarerens bestemmelser omkring mærkning er horisontale. Som eksempel på en generel regel kan nævnes § 19 i fødevarerens, der indeholder et forbud mod vildledende mærkning og markedsføring. Bekendtgørelserne om henholdsvis frugtsaft, honning og visse former for sukker indeholder specifikke regler.

Forbudet mod vildledende mærkning og markedsføring har baggrund i EU’s mærkningsdirektiv. Både fødevarerens og fødevarerforordningen indeholder et vildledningsforbud. Det er ikke muligt præcist at definere, hvornår der er tale om vildledning. Det beror på en konkret vurdering af de enkelte omstændigheder omkring markedsføringen og mærkningen af det enkelte produkt. Generelt kan det dog siges, at det ikke er tilladt at give køber indtryk af, at fødevarerens er noget andet, end den egentlig er. Eksempelvis er det vildledende at kalde et produkt for æblegrød, hvis det ikke indeholder æbler.

Mens fødevarerforordningens forbud udelukkende retter sig mod vildledning af forbrugere, retter forbudet i fødevarerens sig både mod vildledning af forbrugere og vildledning i forbindelse med omsætning i tidligere led, eksempelvis primærproduktionen og engrosledet³.

Ifølge ikrafttrædelsesbestemmelserne i fødevarerforordningen finder forbudet anvendelse fra 1. januar 2005. Fødevareregionerne har således siden 1. januar 2005 i sager om vildledning af forbrugere skullet anvende fødevarerforordningens og ikke fødevarerens bestemmelser. Er der tale om vildledning i tidligere omsætningsled er det fortsat fødevarerens bestemmelser, der finder anvendelse.

I den kommende fødevarerlov videreføres forbudet mod vildledning, men det retter sig kun mod alle andre end forbrugere.

³ At vildledningsforbudet skulle gælde alle omsætningsled blev vedtaget ved en ændring af fødevarerens i 2001, jf. Lov nr. 279 af 25. april 2001.

Ifølge vejledningen om forbudet mod vildledende mærkning og markedsføring er § 19 en generalklausul. Ved generalklausul forstås en meget vid bestemmelse, hvis rækkevidde afgøres i den konkrete sag. Der kan således ikke opstilles en tommelfingerregel for generalklausulens anvendelsesområde. Desuden anfører vejledningen, at § 19 ikke finder anvendelse, hvis et konkret forhold er reguleret i anden lovgivning. Som et eksempel gives, at brugen af varebetegnelsen ”skinke” skal vurderes i henhold til reglerne om kvalitetsmæssige krav til kødprodukter og ikke § 19.

3.2 Implementerer styrelsen EU-direktiver, der vedrører mærkning af fødevarer, rettidigt?

I de fleste direktiver er der indsat en passus om, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden et bestemt tidspunkt, og at medlemsstaterne straks underretter EU-kommissionen herom. Disse love og administrative bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til direktivet eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

Fødevestyrelsen oplyser, at henvisningen sker ved en fodnote til titlen på bekendtgørelsen.

I det følgende gennemgås, om Fødevestyrelsen sikrer, at nye mærkningsregler fra EU implementeres rettidigt.

3.2.1 Nye mærkningsregler fra EU bliver som hovedregel implementeret til tiden

EU kan benytte sig af forskellige harmoniseringsmetoder. De mest almindelige er total-, optionel⁴-, minimums⁵- eller maksimumsharmonisering⁶. Ved en totalharmonisering forpligtes alle medlemslande til at indføre nøjagtig samme retstilstand, og det er således ikke muligt at vedtage hverken lempeligere eller strammere regler end dem, direktivet fastlægger. Det fremgår ikke af et direktivs overskrift hvilken form for harmonisering, der tiltænkes. Dette kan først afgøres efter en gennemlæsning og fortolkning af direktivets bestemmelser. Mærkningsdirektivet foreskriver en totalharmonisering.

Der findes to forskellige implementeringsteknikker i dansk ret. Der kan vælges mellem at inkorporere direktivets bestemmelser, som de er i en dansk regel eller omformulere direktivets bestemmelser. Ved omformuleringen er det muligt at fordanske direktivets bestemmelser forstået på den måde, at det er muligt at anvende de almindeligt indarbejdede danske termer for det regulerede område. Uanset hvilken implementeringsteknik, der anvendes, er det dog vigtigt at holde sig for øje, at det i tilfælde af fortolkningstvivel eller andre problemstillinger er direktivteksten, der er den afgørende.

EU-kommissionen skal almindeligvis have tilsendt udkastet til den bekendtgørelse, der gennemfører direktivet med oplysning om hvilke bestemmelser, bekendtgørelsen tilsigter at gennemføre. Ifølge Fødevestyrelsen har denne notifikation til formål at oplyse

⁴ Herved forstås, at medlemsstaten gerne må opstille strengere krav end direktivet foreskriver, og som en producent så frit kan vælge at følge, men medlemsstaten er samtidig forpligtet til at tillade markedsføring og produktion af varer, der opfylder direktivets krav.

⁵ Når direktivet fastsætter minimumsregler, dvs. medlemsstaten må godt indføre strengere regler.

⁶ Når direktivet fastsætter en grænse for hvilke krav, en medlemsstat kan opstille.

EU-kommissionen om, at medlemsstaten har gennemført direktivet korrekt og inden for den fastsatte tidsfrist. Gennemføres et direktiv ikke til tiden, kan det under visse nærmere angivne betingelser blive umiddelbart anvendeligt i forholdet mellem borger/virksomhed og stat⁷.

Ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er det op til de enkelte fagkontorer at sørge for at overholde fristen for implementering. Der udarbejdes kvartalsvise opgørelser i kvartalsrapporterne til direktionen og departementet over implementeringsprocessen. Hvert kontor skal til afrapporteringen opgøre, om reglerne for kontorets fagområde er blevet implementeret til tiden.

Hertil oplyser det fagkontor, der administrerer reglerne på mærkningsområdet, at det er den relevante sagsbehandler, der sikrer implementering af EU-direktiver til tiden. Det sker ved, at sagsbehandleren udarbejder en tidsplan for implementeringsforløbet, når direktivet er vedtaget i EU.

Revisionen har vist, at direktiverne omkring mærkning af fødevarer i perioden 2002 til 1. kvartal 2005 som hovedregel er blevet implementeret til tiden. Der er dog tre direktiver, som Fødevarestyrelsen i sine kvartalsrapporter karakteriserer som forsinket implementeret. Forsinkelsen skyldes udelukkende forhold, som styrelsen ikke har haft indflydelse på.

3.3 Formidler styrelsen nye regler omkring mærkning af fødevarer til de tilsynsførende?

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj kan gøre brug af flere forskellige redskaber, når nye regler skal formidles til de tilsynsførende i de regionale fødevareafdelinger.

Redskaber til regelformidling er:

- E-mail til regionspostkasserne eller de respektive ERFA-grupper
- KontrolNyt
- Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs informationsmøder i fødevareregionerne
- Kurser
- Fødevarechefmøder.

I det følgende gennemgås, om Fødevarestyrelsen sikrer, at nye mærkningsregler formidles til de tilsynsførende.

3.3.1 Styrelsen formidler nye mærkningsregler til de tilsynsførende

Det, der blandt andet har betydning for valg af formidlingsredskab, er, hvor omfattende de nye regler er. Styrelsen oplyser, at i det omfang det er muligt, målrettes informationen til målgruppen eller formidles igennem bestemte målgrupper, mens generel information formidles gennem KontrolNyt.

Det fagkontor, der administrerer reglerne på mærkningsområdet, vurderer fra gang til gang, hvor meget information, der er behov for. Kontoret har kontaktpersoner i regio-

⁷ Det forudsætter, at bestemmelsen fastlægger en tilstrækkelig klar og ubetinget rettighed. Dvs. det skal være muligt ud fra direktivet at fastlægge en retstilstand, der ikke er afhængig af efterfølgende udstedelse af EU- eller nationalretlige foranstaltninger.

nerne, som kontaktes ved information om nye regler, ligesom KontrolNyt også anvendes til formidlingen.

Revisionen har vist, at orientering om nye regler på mærkningsområdet sker via e-mail til regionspostkassen. Med disse e-mail følger et brev, der beskriver, hvori ændringerne består.

KontrolNyt som kilde til information om nye mærkningsregler

Fødevestyrelsen i Mørkhøj udgiver 10 gange om året bladet KontrolNyt elektronisk via intranettet. Udgivelsen af KontrolNyt har tre formål. For det første at sikre at fødevarekontrollen gennemføres efter Fødevestyrelsens kontrolprincipper. For det andet at sikre at kontrollen gennemføres på en ensartet måde. For det tredje at informere om nye tiltag på området. Det er de tilsynsførende og cheferne i de regionale fødevareafdelinger samt medarbejderne i Fødevestyrelsen i Mørkhøj, der er KontrolNyts primære målgruppe.

Hvert nummer af KontrolNyt indeholder:

- En kort beskrivelse af nye klage- eller dispensationsafgørelser fra Fødevestyrelsen i Mørkhøj
- En oversigt over nye regler
- En oversigt over nye skrivelser vedrørende animalsk fødevareeksport til tredjelande
- Artikler eller notitser.

Emnerne for artiklerne eller notitserne kan eksempelvis være nye regler eller procedurer, sager, der har vakt opsigt internt eller i pressen, nye vejledninger eller pjecer og præcisering af principper af betydning for opgavevaretagelsen. Ifølge Fødevestyrelsen i Mørkhøj er det aktuelt at skrive en artikel, når regionerne har haft mange spørgsmål til nogle bestemte regler og til, hvordan de skal fortolkes.

En gennemgang af KontrolNyts artikler fra januar 2002 til juni 2005 viser, at der er 33 artikler ud af i alt 194 (altså 1/6 af artiklerne), som relaterer sig til mærkning af fødevarer. Dette vidner om, at styrelsen i Mørkhøj anvender KontrolNyt til at give de tilsynsførende en forståelse for reglerne på mærkningsområdet.

Registret af KontrolNyt-numre kan ifølge styrelsen i Mørkhøj bruges til at få et generelt overblik over reglerne. En gennemgang af KontrolNyt sammenholdt med oplysninger i databaserne Retsinformation, Schultz⁸ og EUR-Lex⁹ viser, at bekendtgørelser (med enkelte undtagelser), cirkulærer og vejledninger, der vedrører mærkning af fødevarer, er anført under KontrolNyts afsnit om nye regler.

Fødevestyrelsen anvender ikke KontrolNyt til at oplyse om nye forordninger. Orientering af regionerne om nye forordninger sker udelukkende via e-mail til regionspostkassen og de relevante ERFA-grupper. Revisionsenheden finder, at KontrolNyt også bør informere om nye forordninger. Fødevestyrelsen er enig heri.

⁸ Schultz InfoSystem LovText-Fødevarer er en privatejet database, som styrelsen har valgt at anvende. Databasen indeholder al relevant lovgivning på fødevareområdet. Databasen indeholder både gældende og ophævet dansk og EU-retlig lovgivning. LovText-systemet fungerer som et opslagsværk, og databasen opdateres dagligt.

⁹ EUR-Lex giver mulighed for at konsultere Den Europæiske Unions Tidende og indeholder bl.a. traktaterne, lovgivningen, retspraksis og forberedende retsakter.

KontrolNyts afsnit om nye regler formidler således nye bekendtgørelser, vejledninger og cirkulærer til de tilsynsførende, mens oplysninger om nye forordninger udelukkende formidles via e-mail. De endelige regler formidles som nævnt ovenfor også via e-mail til regionspostkasserne.

De redskaber, styrelsen har til regelformidling, sikrer dermed, at de tilsynsførende får besked om nye regler på mærkningsområdet.

3.4 Hvordan kan styrelsen forbedre mærkningsreglerne?

Et af styrelsens kontrolprincipper på fødevareområdet er, at kontrollen skal være forebyggende. Heri ligger, at det er et vigtigt led i kontrollen at oplyse virksomheder og primærproducenter, så de forstår begrundelserne og motiveres til at følge reglerne. Et andet kontrolprincip foreskriver, at kontrollen skal være behovsorienteret og regelmæssig. Heraf følger blandt andet, at resultaterne fra kontrollen skal anvendes til at målrette kontrollen og forbedre reglerne.

I det følgende gennemgås, om Fødevarestyrelsen anvender resultaterne fra kontrollen med mærkning af fødevarer til at forbedre reglerne.

Afsnittet indeholder en generel karakteristik af mærkningsreglerne samt en beskrivelse af, hvilke muligheder Fødevarestyrelsen har for at forbedre reglerne.

3.4.1 Reglerne er komplekse – og de er svære at få et overblik over

I forbindelse med revisionen er regionerne blevet spurgt, om der er områder inden for mærkning, hvor lovgivningen er uklar eller svær at forstå.

Fem fødevareregioner svarer, at reglerne er til at forstå og klare, mens fire regioner anfører, at reglerne er komplekse eller svære at tolke. Ifølge fem regioner er det vanskeligt at bevare eller få et overblik over reglerne, da reglerne findes i både bekendtgørelser og forordninger. Som komplicerede områder nævnes GMO, kakao og chokolade, QUID¹⁰, vildledning, naturligt mineralvand og engrospakninger.

3.4.2 Der findes ikke en oversigt over sammenhængen mellem reglerne på mærkningsområdet

Bilag 3 til styrelsens kontrolvejledning indeholder en oversigt over reglerne på fødevareområdet. Reglerne er fordelt på 11 lovgivningsområder, heriblandt mærkning og information, særlige mærkningsordninger og varestandarder. Bilag 3 indeholder ikke ændringer til bekendtgørelser, forordninger og love, og desuden er gennemførelsesbestemmelser (typisk bestemt i en forordning) ikke med.

De tre oversigter over henholdsvis mærkning og information, særlige mærkningsordninger og varestandarder i bilag 3 kan være en hjælp for de tilsynsførende til at danne sig et overblik over mærkningsreglerne.

Der findes ifølge styrelsen i Mørkhøj ikke en samlet oversigt over sammenhængen mellem samtlige horisontale og vertikale mærkningsregler hverken i Danmark eller andre

¹⁰ QUID: *Quantitative Ingredient Declaration* er forkortelsen for reglerne om, hvordan mængden af ingredienser i en fødevarer skal angives i deklARATIONEN.

EU-medlemslande. Desuden findes ikke en samlet oversigt over frivillige mærkningsordninger.

Ifølge styrelsen i Mørkhøj kan KontrolNyt ligesom andre trykte lister ikke benyttes som opslagsværk for, hvad der er gældende ret. Det er kun de elektroniske databaser såsom Retsinformation, Schultz og EUR-Lex, der er de opdaterede, korrekte kilder til gældende ret.

Vil den tilsynsførende vide hvilke mærkningsregler, der gælder på et bestemt område eller for en bestemt slags fødevarer, skal vedkommende ifølge Fødevarestyrelsen foretage søgning på styrelsens hjemmeside eller intranet, Retsinformation, Schultz eller EUR-Lex.

Da lovgivningen på mærkningsområdet er både omfangsrig og kompleks, må det efter Revisionsenhedens opfattelse være både tids- og ressourcekrævende for den enkelte tilsynsførende at skulle danne sig et overblik over gældende mærkningsregler. Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen overvejer, om det ville være hensigtsmæssigt at udarbejde og ajourføre en oversigt over gældende horisontale og vertikale mærkningsregler.

Fødevarestyrelsen er enig i, at det ville være særdeles nyttigt med en samlet oversigt over horisontale og vertikale mærkningsregler. Styrelsen har foreslået EU-kommissionen at udarbejde en sådan oversigt, men EU-kommissionen har afvist forslaget med henvisning til, at dette ville være for ressourcemæssigt krævende.

3.4.3 Virksomheder efterspørger mere vejledning

Det er virksomhedernes ansvar at overholde reglerne omkring mærkning af fødevarer, og dermed også at sætte sig ind i de regler, der gælder. Det er fødevareregionernes opgave at kontrollere virksomhedernes overholdelse af reglerne samt vejlede om reglerne.

I forbindelse med revisionen er regionerne blevet spurgt, om virksomhederne har vanskeligt ved at forstå reglerne om mærkning og eventuelt på hvilke områder.

Størstedelen af regionerne svarer, at der er nogle virksomheder, som har problemer med forståelsen af reglerne. Tre regioner uddyber, at det primært er de mindre detail- og engrosvirksomheder, der har problemer, idet de typisk ikke har konsulentbistand eller en kvalitetsmedarbejder ansat. En anden region angiver, at virksomhederne generelt giver udtryk for, at fødevarerlovgivningen er vanskelig at forstå. En tredje region forklarer, at virksomheden enten ikke kan forstå reglerne eller ikke har sat sig ind i dem.

På spørgsmålet om hvilke områder, virksomhederne kan have vanskeligheder med, nævner regionerne vildledning, tilsætningsstoffer, QUID, OMO¹¹, FMO¹², fiskehandelsnavne, GMO, mærkning af frugt og grønt og brug af varebetegnelsen ”skinke”.

Seks regioner svarer bekræftende på spørgsmålet om, hvorvidt virksomhederne efterspørger klarere regler eller mere vejledning omkring mærkning. To af disse svarer uddybende, at det typisk er mere vejledning, virksomhederne ønsker. En region svarer, at det ofte er så detaljerede spørgsmål, virksomhederne stiller, at den tilsynsførende må henvise til ekstern konsulentbistand. En anden region anfører, at det typisk er i forbin-

¹¹ OMO: Obligatorisk Mærkning af Oksekød.

¹² FMO: Frivillig Mærkning af Oksekød.

delse med spørgsmålet om vildledning, at virksomhederne ønsker mere vejledning. En tredje region oplyser, at virksomhederne ofte anmoder regionen om at godkende etiketter, fordi de vil sikre sig, at mærkningen er korrekt, før etiketterne bliver trykt. En fjerde region oplyser, at virksomhederne ikke altid følger med i nye bestemmelser, og dermed ikke opdaterer deres mærkning.

3.4.4 Høringer medvirker til, at kommende regler kan blive mere forståelige

I forbindelse med udarbejdelsen af nye regler bliver regionerne som udgangspunkt hørt. Samtlige regioner er med på e-maillisten over høringsberettigede. Regionerne modtager således e-mail med udkast til nye bekendtgørelser eller ændringer til bekendtgørelser.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj valgte at sende mærkningsvejledningen fra 2004 i høring i regionerne, og her svarede kun en enkelt region. Ifølge styrelsen har regionerne svært ved at afsætte ressourcer til høringer. Dette bekræftes af en enkelt region, der oplyser, at det desværre ofte er sådan, at når en ny bekendtgørelse eller en ændring til en bekendtgørelse sendes i høring, er fristen for høringssvar kort og ressourcerne små. Det er derfor ofte ikke muligt at nå at læse og kommentere ved høringer.

Fødevarereloven fastslår, at der skal foretages høring af de relevante erhvervs- og forbrugerorganisationer i forbindelse med udfærdigelsen af nye bekendtgørelser.

Udover den lovpligtige høring af brancherne kan Fødevarestyrelsen også vælge at tage ud til diverse møder for at fortælle om kommende nye regler, når fødevarerindustrien eller brancherne har udvist stor interesse for reglerne. Det var for eksempel tilfældet, da Europa-Parlamentet og Rådet i 2003 udstedte et direktiv, som indebar nogle væsentlige ændringer af mærkningsdirektivet. Direktivet foreskriver således, at definerede allergene ingredienser i en fødevarer skal angives¹³.

Høringerne af såvel de tilsynsførende som erhvervs- og forbrugerorganisationer i forbindelse med udarbejdelsen af mærkningsregler kan medvirke til at gøre de kommende regler forståelige og anvendelige.

3.4.5 Styrelsen anvender resultaterne fra kontrollen til at forbedre reglerne

Styrelsen har ikke kompetence til at foretage nationale ændringer i regler, der følger af forordninger fra EU, eller regler som er implementeret som følge af direktiver fra EU.

Da mange af reglerne på mærkningsområdet typisk er EU-bestemte, har Fødevarestyrelsen således ikke mulighed for at ændre de pågældende mærkningsregler direkte. Regelændringer kan kun foregå i EU-regi - efter de fremgangsmåder, der er for udarbejdelse af EU-lovgivning. Styrelsen kan derfor ikke umiddelbart omskrive regler, der kan være svære at forstå for virksomhederne.

Styrelsen har imidlertid mulighed for at præcisere og tydeliggøre både den lovgivning, der baserer sig på direktiver og forordninger fra EU og den, der er nationalt fastsat ved at udarbejde vejledninger. Vejledningerne kan typisk også præcisere, hvordan enkelte bestemmelser skal fortolkes og dermed forbedre forståelsen af reglerne. Styrelsen har udarbejdet flere vejledninger, der relaterer sig til mærkning af fødevarer, eksempelvis

¹³ Dette er en hovedregel, der er enkelte undtagelser.

vejledningerne om mærkning af fødevarer, om forbudet mod vildledende mærkning og markedsføring, om genetisk modificerede fødevarer og om mærkning af oksekød.

Styrelsen har en intention om at anvende resultaterne fra kontrollen til at forbedre reglerne. Revisionsenheden har derfor spurgt fødevareregionerne, om de giver Fødevarestyrelsen i Mørkhøj besked om regler, som regionen finder er uklare, og om en sådan tilbagemelding har ført til ændringer i vejledninger eller lignende.

Samtlige regioner oplyser, at de giver besked, hvis de finder, at nogle regler er uklare, eller der er tvivl om fortolkningen af en given bestemmelse. Tilbage meldingen sker typisk i form af en e-mail eller et telefonopkald til fagkontorets medarbejdere, men kan også gives på ERFA-møder, fødevarechefmøder eller i forbindelse med høringer. Tre regioner giver eksempler på tilfælde, hvor en tilbagemelding har ført til ændringer, eller hvor der har været en dialog omkring fortolkningen af nogle regler. Der er for eksempel udsendt en vejledning om skinke, og der har været en dialog med fagkontoret om fortolkningen af reglerne omkring mærkning af skinke. Disse ændringer er alle sket i forbindelse med styrelsens vildledningskampagner.

Der foretages således ændringer i vejledninger, når kontrollen viser, at der er behov for det. Styrelsen anvender dermed resultaterne fra kontrollen til at forbedre reglerne.

Bemærkninger

Revisionen har vist, at direktiverne omkring mærkning af fødevarer i perioden 2002 til 1. kvartal 2005 som hovedregel er blevet implementeret til tiden. Der er dog tre direktiver, som Fødevarestyrelsen i sine kvartalsrapporter karakteriserer som forsinket implementeret. Forsinkelsen skyldes udelukkende forhold, som styrelsen ikke har haft indflydelse på.

Fødevarestyrelsens redskaber til regelformidling sikrer, at de tilsynsførende får besked om nye regler på mærkningsområdet.

Revisionen har vist, at Fødevarestyrelsen anvender resultaterne fra kontrollen til at forbedre reglerne.

4 Centralt styret kontrol

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har ansvaret for kontrolstyring og -koordinering. Med hensyn til mærkning af fødevarer gennemfører styrelsen i Mørkhøj den centralt styrede kontrol på flere måder. Det sker blandt andet ved udarbejdelse af regler og vejledninger på området, planlægning af kontrolkampagner med fokus på mærkning, supervision af de regionale fødevareafdelingers mærkningskontrol samt information om ændringer og nye tiltag på kontrolområdet til de tilsynsførende.

Revisionsenheden har undersøgt, hvordan Fødevarestyrelsen planlagde den del af supervisionen i 2004, der handlede om mærkning. Endvidere er undersøgt, hvordan styrelsen planlægger og gennemfører centralt koordinerede kampagner på området – det være sig kampagner med og uden analyser. Centralt koordinerede projekter, der ikke involverer laboratorieanalyser omtales som CKP'ere. Kampagner, hvori der indgår laboratorieanalyser af fødevarerne, gennemføres i samarbejde med Danmarks Fødevareforskning (DFVF) og kaldes CKL'ere.

4.1 Hvorfor blev kontrollen med mærkning et supervisionsområde i 2004?

Hvert år siden 2002 har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj gennemført supervisionsbesøg af de regionale fødevareafdelinger. Formålet med supervisionen er at efterkomme Fødevarestyrelsens supervisionsprincipper. Ifølge disse skal Fødevarestyrelsen i Mørkhøj mindst én gang årligt besøge samtlige regioner. Ved det årlige besøg skal blandt andet regionens overordnede prioriteringer i kontrolarbejdet og aktuelle sager diskuteres. Besøget skal være et redskab for begge parter til at medvirke til en ensartet kontrolindsats på landsplan. Herudover tager styrelsen ved besøget udgangspunkt i en plan over udvalgte fokusområder, som regionerne forinden har modtaget til orientering.

I 2003 udarbejdede Fødevarestyrelsen retningslinjer for kontrollen i detailvirksomheder, der skulle tilgodese kravet om, at alle lovgivningsområder skal kontrolleres inden for en periode. De tilsynsførende skal således ved hvert tilsyn i detailvirksomheder kontrollere egenkontrol, hygiejne, ophængning af kontrolrapport samt et lovgivningsområde udover egenkontrol og hygiejne¹⁴ - den såkaldte 4. pind. Den 4. pind kaldes også for skiftende lovgivningsområder.

Fokusområderne til supervisionen i 2004 var blandt andet kontrol med skiftende lovgivningsområder med vægt på kontrol af varestandarder og handelsnormer. I det følgende gennemgås, om Fødevarestyrelsen valgte fokusområdet ud fra en konkret vurdering af behovet. I en vurdering af behovet ligger en vurdering af både væsentlighed, som afspejler områdets omfang og risiko, som er et udtryk for hyppigheden af en given fejl. Kontrollen bliver behovsorienteret, når den baserer sig på en vurdering af såvel væsentlighed og risiko.

¹⁴ Et af følgende lovgivningsområder: Uddannelse i hygiejne, mærkning og information, godkendelser mv., særlige mærkningsordninger, varestandarder, tilsætningsstoffer, forureninger, emballager m.v.

4.1.1 Fokusområdet varestandarder og handelsnormer blev valgt ud fra en behovsvurdering

Fødevarestyrelsen valgte fokusområdet varestandarder og handelsnormer for at identificere mulige problemer. Desuden havde styrelsen en formodning om, at de tilsynsførende skubber kontrollen med varestandarder og handelsnormer i baggrunden, da der er tale om vanskelige kontrolområder, og da kontrol med hygiejne og fødevarerforureninger formentlig prioriteres højere.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs valg af fokusområde er således sket på baggrund af en konkret vurdering af behovet.

Ved supervisionen svarede fødevareregionerne blandt andet på spørgsmål vedrørende fokusområdet varestandarder og handelsnormer. Spørgsmålene handlede om kontrollen med mærkning generelt og om, hvordan regionerne planlægger kontrollen med varestandarder.

Fødevarestyrelsen oplyser, at regionernes svar på spørgsmålene til fokusområdet varestandarder og handelsnormer ikke er valide. Styrelsen har derfor ikke kunnet anvende disse svar til at identificere mulige problemer inden for kontrollen med mærkning af fødevarer. Fødevarestyrelsen har således ikke fået afdækket, i hvilket omfang det vurderede behov udgjorde et reelt behov for supervision og krævede en tilretning af kontrollen. Styrelsen fulgte op på fokusområdet ved at evaluere og ændre 4. pind projektet, som omtalt i afsnit 5.6.1.

4.2 Sker planlægningen af centralt koordinerede projekter behovsorienteret?

Der har været gennemført tre CKP'er, som omhandlede mærkning af fødevarer i perioden 2001-2004. Det drejer sig om kontrolkampagner mod vildledning i 2001 og 2004 samt kontrol med kvaliteten af frugt, grøntsager og spisekartofler i detailledet i 2003.

I perioden 2002-2004 har Fødevarestyrelsen gennemført i alt 15 CKL'er, hvor der helt eller delvis indgår kontrol med mærkning af fødevarer. I 13 af projekterne var det primære formål dog at overvåge forekomsten af en række tilsætningsstoffer i udvalgte fødevarer samt at kontrollere, om grænseværdierne for de pågældende stoffer var overholdt. I formålsbeskrivelsen angives også at kontrollere for deklaraionsfejl, men ifølge Fødevarestyrelsen er dette dog kun en sidegevinst ved projekterne. Disse 13 CKL'er er derfor ikke omfattet af Revisionsenhedens undersøgelse af de centrale kontrolkampagner om mærkning af fødevarer.

Styrelsen har således haft to CKL'er, der vedrører mærkning af fødevarer i perioden 2002-2004. De omhandler en undersøgelse af henholdsvis mærkning af GMO i råvarepartier af soja og sojaprodukter bestemt til anvendelse i fødevarer og kontrol med mærkning af kød i fødevarer, hvor kød er en ingrediens.

GMO-kampagnen forløb fra marts til november 2004, mens kødprojektet startede i november 2004 og endnu ikke er afsluttet. Sidstnævnte projekt indgår derfor ikke i undersøgelsen.

I det følgende gennemgås, om Fødevarestyrelsen sikrer, at kontrollen er behovsorienteret, og indsatsen sættes ind, hvor behovet er størst, ved i forbindelse med planlægningen

af de centralt koordinerede kontrolkampagner at prioritere ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at behovsvurdering og formål med en kampagne er to sider af samme sag, idet målene afspejler behovet og vice versa. Revisionsenheden fokuserer i dette afsnit kun på behovsvurderingen - om der har fundet en behovsvurdering sted, og om det er dokumenteret, på hvilket grundlag vurderingen har fundet sted. Formålene med kampagnerne beskrives først i forbindelse med opgørelsen over opfyldelsen af formålene i afsnit 4.3. Samtidig skal det påpeges, at styrelsen i to af kampagnerne har angivet forskellige formål med kampagnerne på forskellige tidspunkter i kampagneforløbet. Det drejer sig om vildledningskampagnen i 2001 og GMO-kampagnen i 2004.

Kontrolkampagnerne gennemgås i de kommende afsnit i kronologisk rækkefølge og afsluttes med konklusioner omkring behovsvurdering og konsekvenser for regionerne.

4.2.1 Kampagnen i 2001 var opfølgning på en tidligere vildledningskampagne

I 1997-98 gennemførte det daværende Veterinær- og Fødevarerdirektorat en landsdækkende kontrolkampagne mod vildledende markedsføring. Formålet med kampagnen var at sætte fokus på denne del af fødevarerlovgivningen hos såvel virksomheder som kontrolmyndigheder med det sigte at beskytte forbrugerne mod vildledende mærkning og markedsføring af fødevarer. Ifølge Fødevarestyrelsen skulle niveauet for kontrollen desuden styrkes efter kampagnens afslutning, og den udbredte vildledende markedsføring reduceres kraftigt.

Ved udgangen af 2000 vurderede Fødevarestyrelsen, at der stadig fandtes adskillige produkter på markedet med vildledende mærkning. Fra 1. marts til 31. oktober 2001 blev der iværksat endnu en kontrolkampagne mod vildledende markedsføring.

Kampagnen i 2001 havde følgende fokusområder:

- Produktkategorier: Kager, kiks og konfekturprodukter, marcipan, læskedrikke, iste og frugte.
- Anprisningstyper: Luksus, negative anprisninger (for eksempel ”uden konservering”), frisk/friskmalet, natur/naturlig, hjemmelavet, oprindelse, samt ingredienser, der er erstattet af aroma, og ingredienser, der ikke findes i produktet.

Fødevarestyrelsen nævner i planen for vildledningskampagnen, at der er behov for en opfølgende kontrol af, om virksomhederne følger den praksis, der blev dannet ved vildledningskampagnen i 1997-98.

4.2.2 Planlægningen af kampagnen i 2003 var behovsorienteret

Fødevarestyrelsen iværksatte i 2.- 4. kvartal af 2003 en kampagne, der omhandlede kontrollen med kvaliteten af frugt, grøntsager og spisekartofler i detailledet. Projektbeskrivelsen angiver, at baggrunden for kampagnen var, at kontrollen med handelsnormerne for frugt og grøntsager blev overført fra Plantedirektoratet til Fødevarestyrelsen samtidig med regionsdannelsen i 2000. Det havde derfor været vanskeligt for regionerne at få prioriteret denne kontrolopgave.

Endvidere angiver Fødevarestyrelsen, at styrelsen er involveret i kampagnen med det formål at øge befolkningens indtag af frugt og grøntsager, og at der må anses at være en

sammenhæng mellem kvaliteten af frugt og grønt i butikkerne og forbrugernes lyst til at købe frugt og grønt.

Projektbeskrivelsen af kampagnen afspejler, at Fødevarestyrelsen planlagde kampagnen ud fra en behovsorienteret vurdering af, om der var problemer på området.

4.2.3 Fokusområderne til vildledningskampagnen i 2004 blev valgt ud fra en behovsvurdering

I 2004 gennemførte Fødevarestyrelsen - i overensstemmelse med mål herom i resultatkontrakten - endnu en vildledningskampagne. Planen for kampagnen nævner, at styrelsen skulle gennemføre endnu en kontrolkampagne om vildledning i 2004 efter de tidligere vildledningskampagners positive effekt.

Fødevarestyrelsen angiver i et notat og en pressemeddelelse om vildledningskampagnen i 2001, at resultatet afspejler, at kampagner af denne slags har en effekt. Styrelsen begrundet det med, at der blev givet 200 påbud og forbud under den tidligere kampagne i 1997-98, mens der under kampagnen i 2001 kun blev givet 25 påbud og forbud. Endvidere nævner styrelsen, at den første kampagne varede i 1½ år, mens kampagnen i 2001 blev afviklet over et halvt år.

Fødevarestyrelsen har ikke en opgørelse over det samlede antal virksomheder, der blev kontrolleret for mærkning af fødevarer under de to kampagner. Det er derfor efter Revisionsenhedens opfattelse ikke muligt at vurdere, om et fald i antallet af afgivne påbud og forbud fra kampagnen i 1997-98 til kampagnen i 2001 skyldes, at der blev udført færre tilsyn i sidstnævnte kampagne. Det lavere antal forbud og påbud i 2001 kan også tilskrives, at der siden kampagnen i 1997-98 var indført en yderligere sanktionsmulighed i form af at udstede administrative bødeforelæg. Dermed er det heller ikke muligt at vurdere, om vildledningskampagnen i 2001 havde en positiv effekt i form af færre overtrædelser.

Fødevarestyrelsen har ikke yderligere dokumentation for, om der lå andre former for behovsorientering bag valget af emnet vildledning til en centralt koordineret kontrolkampagne.

Kampagnen i 2004 var rettet mod ukorrekt, mangelfuld og/eller vildledende mærkning og markedsføring af fødevarer. Den skulle foregå i perioden 1. august til 31. december 2004.

Under planlægningen af kampagnen i foråret 2004 blev såvel fagkontorerne i Mørkhøj som de regionale fødevarerdivisioner bedt om at komme med idéer til fokusområder til den kommende vildledningskampagne. Det kunne være områder, hvor medarbejderne oplevede særlige problemer med vildledende mærkning eller markedsføring af fødevarer. To fagkontorer og en region foreslog henholdsvis ernæringsanprisninger, handelsnormer for fjerkrækød og varebetegnelsen "skinke".

I juni udsendte Fødevarestyrelsen i Mørkhøj en plan for kampagnen med følgende fire udvalgte fokusområder, som skulle kontrolleres særskilt:

- Handelsnormerne for fjerkrækød
- Ernæringsanprisninger
- GMO-mærkning
- Varebetegnelsen "skinke"

Handelsnormer for fjerkrækød blev valgt, fordi EU-kommissionen havde rejst en sag om vand i fjerkrækød som følge af nogle resultater fra andre medlemslandes kontrolkampagner på området. De tre andre blev valgt ud fra den viden, som fagkontorerne havde fra administrationen af områderne, herunder dialogen med de respektive brancher. Fødevarestyrelsen har dermed planlagt vildledningskampagnens fokusområder ud fra en behovsorienteret vurdering af aktuelle problemstillinger.

4.2.4 Planlægningen af GMO-kampagnen var behovsorienteret

Ifølge Fødevarestyrelsen drøfter tværgående medarbejdergrupper mellem styrelsen, DFVF og de regionale laboratorier risici i forbindelse med planlægningen af CKL'erne. Baggrunden for projekterne vil således ifølge styrelsen fremgå af referater fra møder i de tværgående medarbejdergrupper.

På et møde i den tværgående medarbejdergruppe for GMO-kontrol i januar 2003 blev GMO-kampagnen i 2004 diskuteret. Af referatet fremgår, at kampagnen skulle gennemføres, fordi der var behov for en validering af analysemetoden til bestemmelse af GMO i soja. Projektbeskrivelsen for GMO-kampagnen angiver dog ingen begrundelse for valget af kontrollen med mærkning af GMO i sojaprodukter som CKL.

Fødevarestyrelsen oplyser, at behovet for at gennemføre GMO-kampagnen i 2004 var begrundet i dels et ønske om at vedligeholde laboratoriets kompetencer omkring udførelsen af analyserne og dels i en stor offentlig og politisk bevågenhed vedrørende GMO-spørgsmålet.

4.2.5 Behovsorienteringen er ikke dokumenteret i alle kampagner

Fødevarestyrelsen har ikke dokumentation for behovsvurderingen for vildledningskampagnen i 2001. Ved kampagnen om kontrollen med kvaliteten af frugt og grønt i 2003 fremgår behovsvurderingen af projektbeskrivelsen. Ved GMO-kampagnen fremgår behovsvurderingen af et mødereferat fra en tværgående medarbejdergruppe. For vildledningskampagnen i 2004 har styrelsen ikke dokumentation for behovsorienteringen ved valg af emnet vildledning, men behovsorienteringen bag valget af de fire fokusområder er dokumenteret i e-mails mellem fagkontorerne i Mørkhøj og fødevareregionerne.

Fødevarestyrelsen finder ikke, at begrundelserne for en kampagne nødvendigvis behøver at fremgå af det materiale, der udsendes til regionerne, når blot regionerne er klar over den opgave, der skal udføres. Valg af emner til kampagner sker ifølge Fødevarestyrelsen ud fra mange forskellige overvejelser, for eksempel hyppige overtrædelser, for at give regionerne erfaring med det pågældende lovområde, for at vurdere implementeringen af et nyt lovområde eller på grund af stor offentlig og politisk bevågenhed.

4.2.6 Uklare planer for CKP'erne medfører problemer for regionerne

Planerne for de tre CKP'ere, der omhandler mærkning af fødevarer i perioden 2001-2004, har én ting til fælles: Alle beskriver lovgivningen og fokusområderne for kampagnen men med forskellige detaljeringsgrader.

I 2001 spurgte flere regioner til kampagnens formål, og hvad der skulle kontrolleres, hvilket afspejler, at planens angivelser af formål og fokusområder har været utilstrækkelige. Planen for kampagnen i 2001 angav heller ikke, i hvilke virksomhedstyper kontrollen skulle finde sted eller hvor mange tilsyn, der skulle gennemføres i hver region.

Materialet i forbindelse med kampagnen om kvaliteten af frugt og grønt omfattede blandt andet en beskrivelse af mindstekrav som fastsat i handelsnormerne, en guideline for typiske fejl og krav til mærkning og skiltning, en oversigt over handelsnormer, klassifikation, sorts- og størrelsesangivelser samt et notat om retsgrundlag og sanktioner. I august 2003 præciserede styrelsen i en e-mail til regionerne, hvilken hjemmel de skulle anvende til at påbyde egenkontrol i forbindelse med håndteringen af frugt og grønt, da der havde været lidt usikkerhed i regionerne om dette forhold.

Planen for vildledningskampagnen i 2004 medførte spørgsmål fra de regionale fødevarereafdelinger om fokusområderne. Det drejede sig blandt andet om den hidtidige praksis for anvendelse af de til kampagnen udvalgte ernæringsanprisninger samt anvendelsen af varebetegnelsen "skinke" på visse kødprodukter. Endvidere var der spørgsmål, som vedrørte kontrollen med handelsnormerne for fjerkrækød. En region var i tvivl om hvilke virksomhedstyper, der skulle kontrolleres under kampagnen. De mange tvivlsspørgsmål fra regionerne afspejler, at lovgivningen bag fokusområderne under vildledningskampagnen er meget kompleks, og at planen manglede detaljer omkring fortolkninger af den komplicerede lovgivning, der skulle kontrolleres ved tilsynene.

Fødevarestyrelsen bemærker hertil, at der under vildledningskampagnerne bliver udvalgt områder til systematisk kontrol, som indgår i regionernes normale kontrolarbejde og dermed erfaringsområde. Fødevarestyrelsen finder det derfor naturligt, at der stilles mange spørgsmål fra regionerne. Spørgsmål er med til at afdække eventuelle uklarheder, tvivl om fortolkning eller manglende viden hos kontrolpersonalet eller virksomhederne. Det er netop ét af formålene med kampagnerne at få rettet op på kontrolpersonalets viden på området.

Halvdelen af regionerne udarbejdede eller anvendte supplerende projektbeskrivelser til vildledningskampagnen i 2004 for at gøre den anvendelig til det praktiske kontrolarbejde og sagsopfølgning.

Revisionsenheden har modtaget tre af disse regionale projektbeskrivelser. De afspejler, at alle tre regioner blandt andet har uddybet forhold omkring sagsopfølgningen, mens to af regionerne i varierende grad har suppleret med beskrivelser af de fire fokusområder: ernæringsanprisninger, handelsnormer for fjerkræ, varebetegnelsen "skinke" samt GMO-mærkning.

Andre regioner har angivet vanskeligheder med Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs projektbeskrivelse i form af et behov for uddybende fortolkninger af reglerne bag fokusområderne samt en mere klar beskrivelse af sagsopfølgningen.

Planen for vildledningskampagnen i 2004 var derfor ikke tilstrækkelig detaljeret med hensyn til hvordan lovgivningen bag fokusområderne skal fortolkes, og dermed hvornår der er tale om overtrædelser af reglerne. Der har derfor været risiko for uensartet håndhævelse af reglerne om mærkning af fødevarer på landsplan i forbindelse med vildledningskampagnen i 2004.

Fødevarestyrelsen er enig i, at regionernes arbejde i forbindelse med kampagnerne bør lattes ved fortolkningsbidrag samt ved at formidle spørgsmål og svar til alle regioner, idet et af formålene med kampagnerne er at henlede kontrollørernes opmærksomhed på bestemte områder. Styrelsen oplyser, at materialet for den kommende kampagne i 2005 vil indeholde en ret udførlig regelfortolkning.

De regionale fødevarerdivisioner har overfor Revisionsenheden oplyst, at projektbeskrivelserne for CKL'erne generelt fremstår klare og anvendelige.

4.3 Lever de centralt koordinerede kontrolkampagner op til formålene?

I det følgende gennemgås, om Fødevarerstyrelsen sikrede, at de fire kampagner levede op til deres formål.

4.3.1 Styrelsen konkluderede ikke på formålene ved kampagnerne i 2001

I KontrolNyt fra januar 2001 angav Fødevarerstyrelsen, at formålet med kampagnerne var at give virksomhederne lige konkurrencevilkår og forbrugerne reel mulighed for at vurdere kvaliteten af produkterne. Efterfølgende spurgte flere regioner til kampagnerens formål, og hvad der skulle kontrolleres.

I marts 2001 svarede Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj via KontrolNyt, at formålet med vildledningskampagnerne var at få alle producenter og forhandlere til at følge den praksis, der blev skabt via afgørelser truffet under vildledningskampagnerne i 1997-98. Samme formål nævnes i planen for vildledningskampagnerne. Praksis skulle ifølge Fødevarerstyrelsen fremgå af den på det tidspunkt nye vejledning om vildledning.

Rapporten udarbejdet efter vildledningskampagnerne nævner, at styrelsen gennemførte kampagnerne for at fastholde praksis overfor virksomhederne og for at fastholde regionernes interesse for og fokus på vildledningsager.

Fødevarerstyrelsen har således - i forskellige sammenhænge - angivet flere formål med vildledningskampagnerne i 2001:

- Give virksomhederne lige konkurrencevilkår og forbrugerne reel mulighed for at vurdere kvaliteten af produkterne.
- Få alle producenter og forhandlere til at følge den praksis, der blev skabt via afgørelser truffet under vildledningskampagnerne i 1997-98.
- Fastholde praksis overfor virksomhederne og regionernes interesse for og fokus på vildledningsager.

Vildledningskampagnerens resultater fremgår af en rapport udarbejdet af Fødevarerstyrelsen i februar 2002. Her findes blandt andet en opgørelse over de i alt 75 indskærper, påbud, forbud, administrative bødeforelæg og politianmeldelser, der blev givet af de enkelte regioner. Rapporten afsluttes med en liste over begrundelser for, hvorfor regionerne har vurderet, at der er sket overtrædelser i form af vildledende markedsføring inden for 11 grupper af fødevarerprodukter. Det fremgår ikke direkte af rapporten, hvorvidt formålene med kampagnerne er nået. Styrelsen har heller ikke i andre sammenhænge (notater, pressemeddelelser eller lignende) dokumenteret, om vildledningskampagnerne i 2001 levede op til formålene.

Hertil anfører Fødevarerstyrelsen, at kampagnerne i 1997-98 og 2001 dannede grundlaget for udarbejdelsen af vejledningen om vildledning. Vejledningen udgør ifølge styrelsen en væsentlig del af regionernes og virksomhedernes erfaringsgrundlag og bidrager dermed til at give virksomhederne lige konkurrencevilkår og at få alle producenter til at følge den gældende praksis. Styrelsen finder derfor, at formålene med kampagnerne i 2001 blev nået.

Revisionsenheden vurderer, at med tiden kan vejledningen, når den anvendes, bidrage til at efterleve formålene om at give virksomhederne lige konkurrencevilkår og at få producenter til at følge gældende praksis. Vejledningen kan dog ikke fungere som dokumentation for, at disse formål blev nået ved kampagnen i 2001.

Endvidere vurderer Revisionsenheden, at formålet om at give forbrugerne mulighed for at vurdere kvaliteten af produkterne ikke sikres med vejledningen.

4.3.2 Kampagnen om frugt og grønt i 2003 gav de tilsynsførende erfaring

Formålet med kampagnen om kontrollen med kvaliteten af frugt og grønt var at indhente erfaringer til brug for den fremtidige kontrol i regionerne, hvilket styrelsen vurderede kunne ske hensigtsmæssigt ved en centralt koordineret kampagne. Endvidere nævner styrelsen, at kampagneformen skulle anvendes til at involvere flere tilsynsførende i detailvirksomheder i kontrollen med kvaliteten af frugt og grøntsager. Effekten heraf skulle være, at de tilsynsførende kunne få den nødvendige erfaring i denne kontrol, så kontrol med kvaliteten af frugt og grønt kunne indgå som en naturlig del af tilsyn i detailvirksomheder.

Som sekundært formål angives, at kampagnen skulle tilvejebringe en oversigt over overtrædelser i relation til frugt og grønt.

Rapporten om kampagnen i 2003 konkluderer, at der ikke er fulgt op på kampagnen på den måde, at der systematisk er indhentet reaktioner fra regionerne om, hvorvidt kampagnen har levet op til formålet om at give de tilsynsførende erfaring, men en række tilkendegivelser fra tilsynsførende, der har deltaget i kampagnen, har været positive. Endvidere beskriver rapporten resultaterne fra kampagnen i form af antal tilsyn fordelt på regioner, antal overtrædelser og heraf følgende smiley-fordeling samt fordelingen af mærknings- og kvalitetsfejl i tre virksomhedstyper (dagligvarebutikker, frugt og grønt samt stader). Fødevarestyrelsen har således sikret sig, at kampagnen levede op til formålene.

4.3.3 Kampagnen i 2004 bidrog til at fastholde fokus på vildledning

Formålet med vildledningskampagnen i 2004 var at fastholde fokus på området og derved være med til at sikre forbrugernes interesser og virksomhedernes konkurrencevilkår.

Medio 2005 udarbejdede Fødevarestyrelsen en rapport om vildledningskampagnen i 2004. Rapporten opsummerer for hvert af de fire fokusområder blandt andet detaljer om antallet af overtrædelser og eventuelle iøjnefaldende problemer. Opsummeringen vedrørende ernæringsanprisninger nævner for eksempel, at i forhold til kampagnerne i 1997-98 og 2001, hvor kontrol af ernæringsanprisninger også indgik, er der sket et fald i antallet af lovovertrædelser, som har udløst et påbud eller forbud. Men da kampagnen i 2004 har medført en indskærpelse for hver tiende kontrolbesøg, vurderer Fødevarestyrelsen, at der ikke er grundlag for at fastslå, at der med hensyn til ernæringsanprisninger forekommer mindre vildledning nu end tidligere.

For hvert fokusområde findes uddybende beskrivelser af kravene til mærkningen af de pågældende produkter, og afsnittet om varebetegnelsen "skinke" gennemgår blandt andet baggrunden for de anvendte sanktioner i hver region. Rapporten konkluderer, at kampagnen bidrager til at fastholde fokus på vildledningsaspektet hos erhverv, myndig-

heder og pressen/forbrugerne. Fødevarestyrelsen har derved sikret sig, at kampagnen levede op til formålene.

4.3.4 GMO-kampagnen efterlevede formålene

Hvis GMO-indholdet i en fødevarer er under en nærmere fastsat grænseværdi (0,9 %), er der ikke krav om mærkning¹⁵. Dog skal virksomheden kunne dokumentere, at den har sikret sig tilstrækkeligt mod et eventuelt utilsigtet indhold af GMO. Virksomheder, der sælger produkter, som indeholder eller er fremstillet af GMO, skal videregive oplysninger om produktets GMO-oprindelse til aftagervirksomheden.

Ifølge projektbeskrivelsen for GMO-kampagnen var der to formål med kampagnen:

- At undersøge, hvorvidt virksomhederne overholder reglerne om mærkning.
- At undersøge, hvorvidt virksomhederne overholder reglerne for dokumentation af GMO i sojaprodukter.

Efter kampagnen udarbejdede styrelsen en oversigt over resultaterne, der angiver følgende formål med undersøgelsen:

- At vurdere, om virksomhedernes egenkontrol med hensyn til at overholde 0,9 %-reglen for mærkning er tilstrækkelig god.
- At vurdere, om virksomhedernes egenkontrol med hensyn til videregivelse af oplysninger om produkterne til aftagervirksomhederne var tilstrækkelig god.

I forhold til projektbeskrivelsens formål er der således i resultatoversigten et yderligere formål, nemlig at vurdere om virksomhedernes egenkontrol vedrørende videregivelse af oplysninger til aftagervirksomheder fungerer tilfredsstillende. Ifølge Fødevarestyrelsen er formålene i projektbeskrivelsen formuleret mere overordnet, mens formålene i resultatoversigten er beskrevet mere i detaljer. Således er sikringen af mærknings- og dokumentationsreglernes overholdelse ifølge Fødevarestyrelsen det samme som indførelse af tilstrækkelig god egenkontrol heraf.

Oversigten over GMO-kampagnen viser, at ingen af de undersøgte råvarepartier overskred grænsen på 0,9 % for, hvornår produktet skal mærkes - og oplysninger om GMO-oprindelsen dermed skal videregives til eventuelle aftagervirksomheder. Der blev undersøgt i alt 9 råvarepartier, hvoraf 4 ikke indeholdt spor af GMO. I de øvrige 5 partier blev der konstateret spor af GMO væsentligt under 0,9 %, hvilket betyder, at virksomhederne skulle kunne dokumentere, at de har sikret sig mod en sådan forurening, og at indholdet derfor var utilsigtet. Det fremgår imidlertid ikke af styrelsens oversigt, som er baseret på de indsendte kontrolrapporter, om denne dokumentation var tilfredsstillende, hvilket ellers var nævnt som et formål med kampagnen.

Fødevarestyrelsen oplyser, at på tidspunktet for resultatoversigtens udarbejdelse, var styrelsen kun i besiddelse af de analytiske måleresultater på de udtagne sojaprøver. Disse blev offentliggjort i oversigten. I de tilfælde, hvor der blev fundet spor af GMO, blev regionerne bedt om at melde tilbage, om virksomhederne havde sikret sig tilstrækkeligt mod sådanne spor. Regionerne har efterfølgende meddelt Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, at virksomhederne har sikret sig tilstrækkeligt.

¹⁵ Indtil 18. april 2004 skulle fødevarer, hvor der indgik ingredienser fremstillet af GMO, mærkes med mindre mængden ikke oversteg 1 % og det kunne dokumenteres, at indholdet var utilsigtet. Efter 18. april 2004 er denne tærskelværdi nedsat til 0,9 %.

GMO-kampagnen har således levet op til formålene, idet resultatoversigten viser, at de undersøgte virksomheder har overholdt reglerne om mærkning af GMO. Det var ikke relevant at vurdere virksomhedernes videregivelse af oplysninger til aftagervirksomheder, idet ingen af partierne overskred grænsen på 0,9 %. Oversigten omtaler imidlertid ikke, hvordan virksomhedernes dokumentation af sikring mod et eventuelt utilsigtet indhold har fungeret, hvilket dog som nævnt ovenfor blev bekræftet af regionerne efter udarbejdelsen af resultatoversigten.

4.4 Formidler Fødevarestyrelsen resultaterne fra de centralt koordinerede projekter?

I det følgende gennemgås, om Fødevarestyrelsen sikrer, at resultaterne fra blandt andet overvågnings- og kortlægningsundersøgelserne¹⁶ anvendes til at målrette kontrollen ved at formidle resultaterne fra de centralt koordinerede projekter vedrørende mærkning til fødevareregionerne.

4.4.1 Resultaterne fra kampagnerne bliver formidlet til fødevareregionerne

Fødevarestyrelsen orienterede løbende regionerne om status for vildledningskampagnen i 2001 ved at offentliggøre oversigter over de indsendte indskærpelser og sanktioner i KontrolNyt. Da rapporten med resultaterne fra vildledningskampagnen udkom i februar 2002, blev regionerne ligeledes orienteret herom via KontrolNyt. Den daværende vejledning om vildledning blev revideret på baggrund af kampagnen i 2001, hvilket regionerne også blev informeret om i KontrolNyt. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har dermed formidlet resultatet af vildledningskampagnen i 2001 i form af en revideret vejledning om vildledning til regionerne.

Da Fødevarestyrelsen havde udarbejdet rapporten om kampagnen vedrørende frugt og grønt, fik regionerne besked via en e-mail til regionspostkasserne og til ERFA-gruppen for frugt, grønt og kartofler. Fødevarestyrelsen har således formidlet resultaterne fra det centralt koordinerede projekt om kontrol med kvaliteten af frugt og grønt til regionerne og de tilsynsførende, der er tilknyttet den relevante ERFA-gruppe.

Fødevarestyrelsen udarbejdede i foråret 2005 en foreløbig rapport om vildledningskampagnen i 2004 med oversigter over antallet af indskærpelser, sanktioner samt tilsyn uden anmærkninger. Den foreløbige rapport blev sendt til regionerne. Styrelsen har oplyst, at den endelige rapport vil blive udsendt til regionerne i september 2005.

Der skulle ikke udarbejdes en rapport om GMO-kampagnen, men Fødevarestyrelsen skulle offentliggøre resultaterne af de undersøgte partier af sojaprodukter på internettet. Dette skete på styrelsens hjemmeside i form af den tidligere nævnte oversigt, hvilket har sikret, at resultaterne kan anvendes til en målretning af kontrollen.

Revisionen har vist, at resultaterne fra kampagnerne bliver formidlet til fødevareregionerne.

¹⁶ Der er tale om centralt koordinerede kontrolkampagner.

Bemærkninger

Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs valg af fokusområdet kontrol med skiftende lovgivningsområder med vægt på kontrollen med varestandarder og handelsnormer til supervisionen i 2004 skete på baggrund af en konkret vurdering af behovet.

Fødevarestyrelsen har planlagt de fire kampagner behovsorienteret, men behovsvurderingen er ikke dokumenteret ved vildledningskampagnen i 2001.

Fødevarestyrelsen har i tre ud af fire kampagner sikret sig, at de levede op til formålene. Styrelsen har ikke dokumenteret, om vildledningskampagnen i 2001 levede op til formålene.

Resultaterne fra de centralt koordinerede kontrolkampagner bliver formidlet til fødevareregionerne.

5 Regionalt styret kontrol

Fødevareregionerne har inden for hver deres geografiske område ansvaret for kontrol, tilsyn, undersøgelser samt informations- og vejledningsaktiviteter på veterinær- og fødevarerområdet. De er det udførende led i forhold til blandt andet virksomhederne ved såvel centralt koordinerede projekter som ved kontrol planlagt af regionen selv.

Den overordnede målsætning for kontrollen i fødevareregionerne er ifølge Fødevarestyrelsens kontrolvejledning at kontrollere, at virksomheder og primærproducenter overholder reglerne på styrelsens område, samt at kontrollen tilrettelægges ud fra en vurdering af behovet. Fødevarestyrelsens kontrolprincipper udgør det overordnede grundlag for tilrettelæggelsen af fødevareregionernes kontrol med virksomhederne - og dermed også for den regionale kontrol med mærkning.

Kontrollen med mærkning foregår ifølge kontrolvejledningen ved:

- Receptkontrol
- Hyldekontrol
- Kontrol af lagerstyring
- Dokumentkontrol
- Kontrol af lønarbejdsaftaler¹⁷.

Derudover skal kontrollen foregå ved en kontrol af virksomhedernes egenkontrol.

Revisionsenheden fokuserer i kapitlet på regionernes gennemførelse af mærkningskontrollen, deres prioritering af kontrollen, regionale projekter samt regionernes sagsopfølgning i forbindelse med mærkningskontrollen. For hvert af disse områder har Revisionsenheden undersøgt, om regionerne lever op til relevante kontrolprincipper og øvrige målsætninger samt lovgivningen.

5.1 Går regionernes kontrol tæt på kilden?

Kontrollen skal ifølge Fødevarestyrelsens principper for kontrol gå tæt på kilden. Kontrolindsatsen skal lægges der, hvor problemet eller fejlen opstår. Opdages der problemer i senere led, kontaktes den ansvarlige for kontrollen med den virksomhed eller primærproducent, hvor problemet skal løses.

I det følgende gennemgås, om kontrolindsatsen lægges så tæt som muligt på de led, hvor problemerne opstår i kæden fra jord til bord og dermed går tæt på kilden.

5.1.1 Kontrolindsatsen sættes ind, hvor problemerne opstår

Revisionsenheden har spurgt samtlige regionale fødevarerafdelinger om, hvordan de foretager sagsopfølgning, når der konstateres overtrædelser af mærkningsreglerne i detalledet, men hvor den fejlagtige mærkning er påført i engrosledet. De er også blevet spurgt, hvordan de udvalgte virksomhederne, der skulle indgå i vildledningskampagnen i 2004. Derudover har Revisionsenheden gennemgået de regionale projektbeskrivelser

¹⁷ I forbindelse med virksomheders lønaftaler med andre virksomheder skal regionerne undersøge, om der er en klar ansvarsfordeling med hensyn til mærkning af fødevarerne.

og afrapporteringer i forbindelse hermed i perioden 2003-2005, som relaterer sig til mærkning af fødevarer.

Revisionen har vist, at regionernes kontrol med mærkning som udgangspunkt finder sted i alle led, der har ansvaret for mærkningen. Regionerne planlægger overordnet, at kontrollen skal finde sted ved kilden og følger op overfor kildevirksomheden ved fund af fejl i senere omsætningsled.

5.2 Har import og dansk produktion samme vilkår?

Ifølge ét af styrelsens kontrolprincipper skal effekten af kontrollen være ensartet både geografisk og mellem brancherne. Det betyder for eksempel, at import og dansk produktion skal have samme vilkår.

I det følgende gennemgås, om styrelsen sikrer, at import og dansk produktion har samme vilkår ved kontrollen med mærkning af fødevarer.

5.2.1 Styrelsen har ikke mulighed for at opgøre, at import og dansk produktion får samme vilkår

Fødevarestyrelsen har oplyst, at den ved planlægningen af CKP'erne overvejer vægtningen mellem import og dansk produktion. For visse fokusområder er det dog ifølge styrelsen i princippet ligegyldigt, om kontrollen foregår ved en importør eller en dansk producent. Det drejer sig for eksempel om fokusområderne GMO og varebetegnelsen "skinke" under vildledningskampagnen i 2004.

Det var ikke relevant at skelne mellem importerede og danske varer ved kampagnen om kontrollen med kvaliteten af frugt og grønt i 2003. Her skulle kontrollen udelukkende foregå i detailvirksomhederne, som var de ansvarlige for, at de pågældende regler blev overholdt.

I de to centrale kampagner om vildledende markedsføring angiver styrelsen ikke i kampagnernes projektbeskrivelser, at kontrollen skal omhandle både import og dansk produktion, selvom det efter Revisionsenhedens opfattelse ville have været relevant.

Fødevarestyrelsen vurderer, at forholdet omkring lige vilkår for import og dansk produktion næppe indgår i overvejelserne bag CKL'erne. Hvis det er relevant, vil det ifølge styrelsen fremgå af CKL'ernes projektbeskrivelser, om der skal udtages prøver af både danske og udenlandske fødevarer.

For GMO-kampagnen gjaldt, at prøverne skulle udtages hos såvel importører som producenter af sojaprodukter.

Revisionsenheden har spurgt samtlige regioner, hvordan de sikrer ensartede vilkår for import og dansk produktion ved mærkningskontrollen. Endvidere blev regionerne spurgt, om de planlagde fordelingen af prøver af henholdsvis importerede og dansk producerede fødevarer, der skal kontrolleres under vildledningskampagnen i 2004 og ved CKL'er, der omhandler mærkningsfejl.

Regionerne skelner i forbindelse med kontroltilrettelæggelsen ikke systematisk mellem import og dansk produktion. Enkelte regioner nævner, at kontrollen tilrettelægges ud fra en vurdering af behovet, og at den finder sted ved kilden - det være sig hos importøren

eller de danske producenter. En gennemgang af regionale projektbeskrivelser, som vedrører mærkning i perioden 2003-2005 viser, at der kun i få¹⁸ af projekterne er særskilt fokus på import. Det samme gjorde sig gældende under vildledningskampagnen i 2004.

I forbindelse med CKL'erne svarer tre regioner, at de planlægger at udtage prøver til analyse for mærkningsfejl blandt både danske og udenlandske fødevarer.

Generelt har regionerne således ikke fokus på at skelne mellem kontrol af import og dansk produktion, når de planlægger kontrollen med mærkning af fødevarer.

Hvis kontrolpersonalet lever op til princippet om, at kontrollen skal lægges tæt på kilden - hvilket for importvarer vil sige hos importøren - og at kontrollen skal være behovsorienteret, vil det være med til at sikre, at import og dansk produktion får samme vilkår. Der er imidlertid ikke krav om oprindelsesmærkning på alle fødevarer, hvilket ikke umiddelbart gør det muligt for styrelsen at opføre, om import og dansk produktion får samme vilkår ved kontrollen.

Ydermere vurderer Revisionsenheden, at for at kunne foretage behovsvurdering på et fyldestgørende grundlag og dermed sikre samme vilkår for import og dansk produktion, kræver det, at de tilsynsførende har kendskab til fordelingen af henholdsvis danske og udenlandske produkter for de enkelte fødevarer på det danske marked. Sådanne oplysninger er de tilsynsførende ikke i besiddelse af.

Fødevestyrelsen har således et princip om, at der skal være samme vilkår for import og dansk produktion. Dette princip lægges i højere eller mindre grad til grund for planlægningen af kontrollen i såvel regionerne som i Fødevestyrelsen i Mørkhøj. Grundet de skitserede forhold omkring oprindelsesmærkning og omkring kendskabet til det danske marked har Fødevestyrelsen imidlertid ikke mulighed for at sikre og bekræfte, at import og dansk produktion får samme vilkår ved kontrollen.

5.3 Hvordan prioriteres kontrollen med mærkning i regionerne?

Fødevestyrelsens resultatkontrakter for 2004 og 2005 sætter som mål, at kontrolområdet "markedsføring" skal prioriteres. For at kunne se udviklingen i kontrollen med mærkning har Revisionsenheden undersøgt, hvordan de regionale fødevestyrelser har prioriteret kontrollen fra 1. januar 2004 til og med 1. kvartal 2005. Til grund for undersøgelsen ligger udtræk af data fra styrelsens journalsystem ScanJour, som Fødevestyrelsen har foretaget for Revisionsenheden.

Fødevestyrelsen har leveret data om regionernes kontrol med følgende lovgivningsområder: Mærkning og information, særlige mærkningsordninger og varestandarder.

I det følgende gennemgås, om kontrolområdet "markedsføring" er blevet prioriteret i 2004 og 2005 for at sikre, at gældende mærkningsregler overholdes og forbrugerne ikke vildledes.

¹⁸ I 15 af de 39 projekter er det ikke relevant at sætte fokus på import. Af de resterende 24 projekter er der fokus på import i 5 projekter.

5.3.1 Der er sket en stigning i kontrollen med mærkning af fødevarer siden starten af 2004

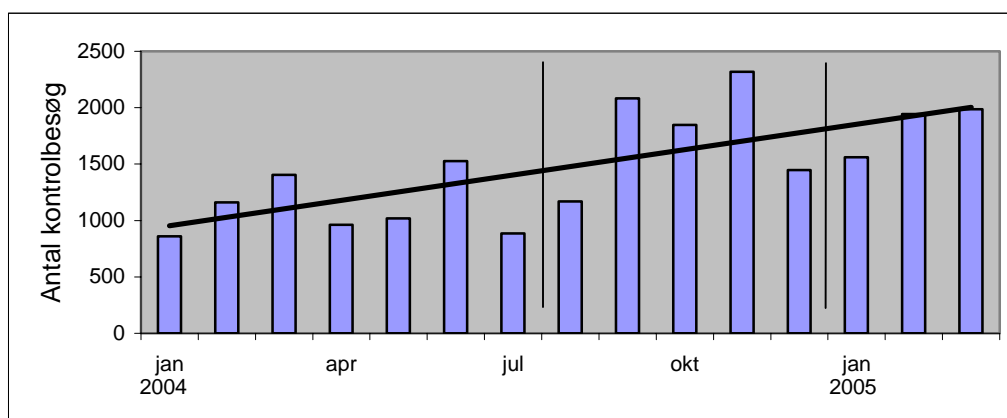
Følgende skema viser, hvor stor en del af virksomhederne, der i forbindelse med et kontrolbesøg har fået kontrolleret ét af de tre lovgivningsområder: Mærkning og information, særlige mærkningsordninger og varestandarder i hver af regionerne i 2004 til og med 1. kvartal 2005.

Region	% virksomheder, hvor mærkning er kontrolleret										Hele landet
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
2004	29 %	36 %	42 %	25 %	39 %	40 %	52 %	49 %	35 %	19 %	30 %
1. kvartal 2005¹⁹	49 %	57 %	53 %	32 %	30 %	53 %	64 %	71 %	43 %	27 %	40 %

Skema 2: Statistisk opgørelse over andelen af virksomheder, der i forbindelse med et kontrolbesøg har fået kontrolleret ét af følgende tre lovgivningsområder: Mærkning og information, særlige mærkningsordninger og varestandarder. Kilde: Udtræk af data fra ScanJour samt Revisionsenhedens bearbejdning heraf.

Revisionen har vist, at der er statistisk variation i regionernes kontrol med mærkning i 2004 og 1. kvartal 2005. Variationerne regionerne imellem kan afspejle gennemførte regionale projekter, og at regionerne i den pågældende periode har prioriteret andre lovgivningsområder højt. Samtidig viser opgørelsen, at der er en stigning i kontrolfrekvensen.

Denne stigning fremgår ligeledes af følgende diagram, som viser antallet af kontrolbesøg, hvor de tre lovgivningsområder er blevet kontrolleret i hele landet fordelt på måneder. Det viser således udviklingen i kontrollen med mærkning fra 1. januar 2004 til og med 1. kvartal 2005.



Figur 1: Udviklingen i regionernes kontrol med mærkning i perioden 1. januar 2004 til og med marts 2005. De lodrette streger angiver, hvornår den centralt koordinerede vildledningskampagne i 2004 fandt sted. Den tykke sorte streg viser en tendenslinje. Kilde: Udtræk af data fra ScanJour samt Revisionsenhedens bearbejdning heraf.

Revisionen har vist, at statistisk set ligger antallet af kontrolbesøg højere i de sidste 5 måneder af 2004 i forhold til perioden før. Det skal ses i sammenhæng med, at Fødevarestyrelsen gennemførte en kontrolkampagne mod vildledende markedsføring i disse

¹⁹ Til beregningen er antallet af virksomheder divideret med fire, så det svarer til at der kun er foretaget kontrol i 1/4 af året.

måneder. Af diagrammet ses en stigning mod udgangen af 1. kvartal 2005. Opgørelsen viser således, at regionerne har opretholdt en høj kontrolfrekvens i starten af 2005.

Opgørelsen viser, at Fødevarestyrelsen generelt har opprioriteret kontrollen med mærkning i løbet af 2004 og i 1. kvartal 2005 og dermed levet op til resultatkontraktens mål om, at kontrolområdet ”markedsføring” skulle prioriteres i 2004 og 2005 for at sikre, at gældende mærkningsregler overholdes og forbrugerne ikke vildledes.

5.4 Håndhæver regionerne mærkningsreglerne lige konsekvent?

Ifølge Fødevarestyrelsens kontrolprincipper skal effekten af kontrollen være ensartet geografisk, hvilket betyder, at reglerne skal håndhæves lige konsekvent i hele landet.

I det følgende gennemgås, om Fødevarestyrelsen sikrer, at reglerne håndhæves lige konsekvent i hele landet, således at effekten af kontrollen bliver ensartet på landsplan. Revisionsenheden har til illustration heraf valgt at fokusere på sagsopfølgningen under vildledningskampagnen i 2004. Baggrunden for dette valg er, at vilkårene omkring kontrollen ved en kampagne er mest muligt standardiserede. Herved kan regionernes kontrolgennemførelse sammenlignes.

5.4.1 Sanktioneringen under vildledningskampagnen i 2004 afspejler uensartet håndhævelse af mærkningsreglerne

Fødevarestyrelsen opgjorde efter vildledningskampagnen i 2004 hvor mange indskærpelser, påbud, forbud og administrative bødeforelæg, der blev givet (der blev ikke indgivet nogen politianmeldelser). Samtidig skulle fødevareregionerne indsende alle de kontrolrapporter, der blev lavet i forbindelse med kampagnen.

Af følgende skema fremgår det, i hvilket omfang regionerne har anvendt henholdsvis indskærpelser, påbud, forbud og administrative bødeforelæg ved vildledningskampagnen:

Region	Antal kontroller i alt	Indskærpelser		Påbud		Forbud		Adm. bødeforelæg	
		Antal	i %	Antal	i %	Antal	i %	Antal	i %
1	163	30	18,4						
2	167	40	24,0					1	0,6
3	55	4	7,3						
4	142	13	9,2	1	0,7	2	1,4		
5	79	11	13,9						
6	75	17	22,7					1	1,3
7	71	19	26,8						
8	154	9	5,8						
9	166	35	21,1	23	13,9				
10	234	114	48,7	1	0,4				
Total	1306	292	19,8	25	1,9	2	0,2	2	0,2

Skema 3: Antal indskærpelser, påbud, forbud og administrative bødeforelæg givet i forbindelse med vildledningskampagnen i 2004, samt den procentvise fordeling heraf i forhold til samtlige antal gennemførte kontroller med kampagnens fire fokusområder. Kilde: Rapport om kontrolkampagnen mod vildledende markedsføring 2004, Fødevarestyrelsen, juni 2005 samt Revisionsenhedens bearbejdning af data herfra.

Revisionen har vist, at der er statistisk variation i regionernes anvendelse af indskærpelser, hvorfor det kan konkluderes, at regionerne ikke anvendte indskærpelser ensartet ved vildledningskampagnen i 2004. Derudover viser skemaet, at én region står for 92 % af alle påbud givet under vildledningskampagnen.

Kontrolvejledningen foreskriver, at regionerne skal anvende de sanktioner, som er nødvendige for at sikre, at reglerne overholdes. På den ene side skal sanktionen ikke være mere indgribende end nødvendigt. På den anden side skal sanktionen have tilstrækkelig gennemslagskraft, så det sikres, at reglerne overholdes. Regionerne kan således anvende såvel indskærpelser, påbud, forbud, administrative bødeforelæg og politianmeldelser som første reaktion overfor virksomhederne. Revisionsenheden går imidlertid ud fra en tese om, at når det drejer sig om et stort antal virksomheder, vil virksomhederne set som et samlet gennemsnit i hver af regionerne være lige gode eller dårlige til at overholde lovgivningen - en alt-andet-lige-betragtning. Derfor bør sanktionsanvendelsen som gennemsnit være nogenlunde ensartet i regionerne på landsplan. Det er derfor et udtryk for uensartet håndhævelse af mærkningsreglerne, når én region står for 92 % af påbudene givet under vildledningskampagnen i 2004.

De regionale kontrolrapporter fra kampagnen viser, at to regioner i nogle tilfælde skriver, at de har vejledt eller drøftet problematikken, når der er konstateret fejl ved mærkningen i stedet for at give en indskærpelse eller et påbud. Fejlen får derfor ingen indflydelse på virksomhedens kontrolresultat. I detailledet får det desuden betydning for kontrolrapportens smiley, om fejlen er drøftet, har resulteret i en indskærpelse eller i et påbud. Derved vil vilkårene for virksomhederne blive forskellige afhængig af, om den tilsynsførende alene diskuterer en fejl eller giver en indskærpelse eller et påbud.

Fødevarestyrelsen angiver i rapporten om vildledningskampagnen i 2004, at sanktionspolitikken i enkelte regioner afviger fra gennemsnittet - især på området ”skinke”, og at der derfor er behov for initiativer til at ensrette regionernes sagsopfølgning. Det sker konkret i forberedelsen af vildledningskampagnen i 2005.

5.4.2 Regelhenvisningen har betydning for bødestørrelsen

Vildledningsbestemmelsen i fødevarereloven er som tidligere nævnt en generalklausul - og skal ikke anvendes, hvis et konkret forhold er reguleret i anden lovgivning. Anvendelsen af varebetegnelsen ”skinke” skal eksempelvis vurderes i forhold til kødkvalitetsbekendtgørelsen. Dog skal kødprodukter, der stadig befinder sig i den emballage, hvori de er varmebehandlet – de såkaldte hel- og kølekonservesprodukter – vurderes i forhold til fødevarerelovens vildledningsbestemmelse.

Revisionsenheden finder det vigtigt, at der er ensartethed i regionernes paragrafanvendelse for samme type overtrædelse. Når den tilsynsførende på et tilsyn indskærper en regel overholdt og på et efterfølgende tilsyn konstaterer den samme overtrædelse (da virksomheden ikke har rettet op på fejlen eller fortsætter med at overtræde reglen), bør den tilsynsførende eskalere myndighedsudøvelsen - eksempelvis ved at udstede et administrativt bødeforelæg. Det administrative bødeforelæg vil da blive givet for at have overtrådt den regel, som tidligere også er blevet indskærpet.

Hvilken bødestørrelse, der skal anvendes i det administrative bødeforelæg, afhænger af, hvilken bekendtgørelse/lov og paragraf virksomheden har overtrådt. Overtrædelser af fødevarerelovens vildledningsbestemmelse og ulovlige anprisninger giver ifølge Fødevarestyrelsens bødekatalog en bøde på 10.000 kr. Overtrædelser af reglerne for varestan-

darder giver til sammenligning kun en bøde på 1.000 kr., ligesom overtrædelser af en del andre mærkningsregler og reglerne om egenkontrol giver en bøde på 5.000 kr. Ved overtrædelse af flere regler samtidig, hvilket har været tilfældet i en stor del af sagerne ved vildledningskampagnen, skal regionerne anvende kumulation²⁰ ved fastsættelse af bødestørrelsen.

Det var ikke muligt ved revisionen at konstatere, om regelhenvisningerne ved vildledningskampagnen i 2004 var ensartede for den samme overtrædelse, da det ikke kunne afgøres af kontrolrapporterne eller sagerne, om det drejede sig om konserver eller produkter omfattet af kødkvalitetsbekendtgørelsen. Revisionsenheden finder imidlertid anledning til at påpege, at uensartede regelhenvisninger kan medføre uensartede bødestørrelser ved senere opfølgning på overtrædelserne.

5.5 Anvendes resultaterne fra de regionale projekter til at behovsorientere kontrollen?

Udover kontrollen med den 4. pind kan regionerne planlægge og gennemføre regionalt styrede kontrolprojekter. Regionerne skal gennemføre de regionale projekter i såvel detail- som engrosledet.

Ifølge Fødevarestyrelsens kontrolprincipper skal resultaterne fra kontrollen og ny viden fra blandt andet overvågnings- og kortlægningsundersøgelser anvendes til at målrette kontrollen.

I det følgende gennemgås, om resultaterne fra de regionale projekter vedrørende mærkning (fra 2003 og frem) videreformidles til de øvrige regioner, så de kan anvende resultaterne til at behovsorientere kontrollen med mærkning.

5.5.1 Ingen systematik i videreformidling af resultater fra regionale projekter

Regionerne har gennemført en række projekter (såvel 4. pind-projekter som regionale analytiske projekter). Revisionsenheden har undersøgt projektbeskrivelserne fra alle projekter siden 2003, der har relevans for mærkningskontrollen. Det drejer sig om 39 projekter. Revisionsenheden har også spurgt samtlige regioner om planlægningen af projekterne.

Når regionerne i forbindelse med planlægning af de regionale projekter vælger hvilket mærkningsområde, der skal være fokus på, tager regionerne primært udgangspunkt i regionens egne erfaringer, eller de vurderer behovet. Enkelte regioner anvender også resultaterne af centralt koordinerede kampagner, forbrugerklager samt nye mærkningsregler. Kun én region nævner, at der indgår erfaringer og projekter fra andre regioner, når der skal vælges et område til et regionalt projekt om mærkning af fødevarer.

Fire regioner har lagt projektbeskrivelser på intranettet. I alt findes 10 af de i alt 39 regionale projektbeskrivelser i perioden 2003-2005 på intranettet.

²⁰ Hvis overtrædelserne er relateret til hinanden, vil den højeste bøde eller det vigtigste forhold indgå med normalbødestørrelsen, mens de efterfølgende overtrædelser vil vægte med 50 % af deres normalbødestørrelse (modereret kumulation). Er overtrædelserne meget forskellige, skal der udstedes to separate bødeforlæg med hver sit forhold (absolut kumulation).

Revisionen har vist, at der kun i tre tilfælde er udarbejdet en rapport på baggrund af et regionalt projekt. Den manglende systematik i afrapporteringen fra de regionale projekter vanskeliggør videreformidlingen af resultaterne til de øvrige regioner.

Kun to regioner har formidlet resultaterne af deres projekter til de øvrige regioner. Formidlingen er sket via Fødevarestyrelsen i Mørkhøj eller ved forelæggelse på et ERFA-møde. Resultaterne fra projekterne forbliver således i langt de fleste tilfælde kun inden for de respektive regioner.

Der er således ingen systematik i hverken afrapportering eller videreformidling af resultater fra de regionale projekter til de øvrige regioner. Dermed udnytter regionerne ikke muligheden for at anvende hinandens resultater til at behovsorientere kontrollen med mærkning af fødevarer.

Et revideret system for kontrollen med skiftende lovgivningsområder vil blive taget i anvendelse fra 1. januar 2006. Fødevarestyrelsen bemærker, at det forbedrede system indeholder tiltag til formidling af projektbeskrivelser og resultater.

5.6 Kommer kontrollen alle relevante regler inden for mærkning af fødevarer igennem over en periode?

Ifølge fødevareloven skal kontrollen være behovsorienteret og baseres på risikovurdering. Heraf følger, at den tilsynsførende ikke skal kontrollere overholdelsen af samtlige relevante regler ved hvert tilsyn. Samtidig har styrelsen en kontrolværdi, der siger, at kontrollen kommer hele vejen rundt, hvilket betyder at alle relevante lovgivningsområder skal kontrolleres over en periode.

Det gennemgås i det følgende, om Fødevarestyrelsen sikrer, at kontrollen kommer alle relevante regler om mærkning af fødevarer igennem, således at virksomhedernes overholdelse af både vertikale og horisontale regler bliver kontrolleret over en periode.

5.6.1 4. pind-projekter kan være med til at sikre, at kontrollen kommer alle lovgivningsområder igennem over en periode

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har overordnet foretaget den prioritering, at ved tilsyn i detailledet skal hygiejne, egenkontrol, ophængning af kontrolrapport samt et fjerde område (den såkaldte 4. pind eller skiftende lovgivningsområde) kontrolleres hver gang. Det fjerde lovgivningsområde kan være mærkning og vildledning, særlige mærkningsordninger eller varestandarder. Formålet med kontrollen med skiftende lovgivningsområder er at forene behovsorienteret kontrol med prioritering af ressourcerne og med kravet om, at alle relevante lovgivningsområder skal kontrolleres i løbet af en periode.

Til og med 2005 er det op til de enkelte fødevarerafdelinger at planlægge kontrollen med 4. pind. Fødevarerafdelingen skal for hvert lovgivningsområde udarbejde en projektbeskrivelse, og området kontrolleres i to-tre måneder. Fødevarerafdelingen skal efterfølgende evaluere projektførløbet. Fra og med 2006 skal regionerne i fællesskab med Fødevarestyrelsen i Mørkhøj fastlægge de skiftende lovgivningsområder, der skal kontrolleres kvartalsvist i det efterfølgende år. Ligeledes skal styrelsen tage stilling til, om der er behov for nærmere fokus inden for de enkelte skiftende lovgivningsområder.

Revisionsenheden vurderer, at Fødevarestyrelsen med 4. pind-projekter har et redskab, der kan være med til at sikre, at alle relevante lovgivningsområder for en virksomhed bliver kontrolleret over en periode.

Styrelsen i Mørkhøj har ikke som på detailområdet fastlagt nogle overordnede retningslinjer for, hvordan kontrollen kommer hele vejen rundt i engrosvirksomheder. Det er op til de enkelte regioner at foretage denne prioritering.

Dog er der for slagterier og kødvirksomheder gennemført et projekt om ensartethed i kødkontrollen. Det skal resultere i ensartede standarder for planlægning, udførelse og dokumentation af kontrollen på slagterier og kødvirksomheder. Endvidere er der nedsat en arbejdsgruppe, som skal komme med forslag til retningslinjer om at komme hele vejen rundt inden for en periode i virksomhedstyper i engrosleddet med ét årligt tilsyn. Der vil således for visse virksomhedstyper inden for engrosleddet komme værktøjer, der kan sikre, at kontrollen kommer alle relevante lovgivningsområder igennem inden for en periode.

5.6.2 Der er risiko for, at regionerne ikke kontrollerer alle relevante mærkningsregler

I forbindelse med revisionen er regionerne blevet spurgt, hvordan de sikrer, at de relevante mærkningsregler for den enkelte virksomhed bliver kontrolleret over en periode.

For engrosvirksomhedernes vedkommende kommer regionerne med forskellige svar på, hvordan kontrollen kommer hele vejen rundt. Fire regioner svarer, at det er uddelegeret til den enkelte tilsynsførende selv at planlægge kontrollen med mærkning. Fire andre regioner svarer, at det enten sker ved aktivitetsplaner, auditplaner eller årlige tilsynsplaner. Ifølge en enkelt region sker det ved hjælp af en behovsorienteret kontrol, CKL-projekter samt regionale projekter.

For detailvirksomhedernes vedkommende foretages mærkningskontrollen ifølge syv regioner som 4. pind-projekter eller som kontrolprojekter efter principperne for den 4. pind. En enkelt region svarer, at den vil gennemføre kontrollen med mærkning som 4. pind i efteråret 2005. Herudover gennemfører nogle regioner andre tiltag for at sikre, at mærkningen bliver kontrolleret: Eksempelvis laboratorieprojekter og et håndbogsblad om henholdsvis mærkning af fjerkrækød og mærkning med oprindelse af fisk. En anden region har afholdt en temadag om mærkning samt gennemført en kontrolkampagne om mærkning af fisk.

To regioner svarer, at kontrollen med mærkning kan komme hele vejen rundt over en periode ved fællesprojekter inden for de enkelte brancher eller ved iværksættelse af særlige mærkningsprojekter for de enkelte kategorier af virksomheder, hvor mærkningskontrol er relevant.

Regionerne anvender således redskaber som 4. pind-projekter, årlige aktivitets- og tilsynsplaner eller særlige regionale projekter om mærkning til at sikre, at alle mærkningsregler bliver kontrolleret over en periode. Det er imidlertid Revisionsenhedens opfattelse, at disse redskaber ikke sikrer, at alle relevante mærkningsregler bliver kontrolleret.

I overensstemmelse hermed nævner en region eksempelvis, at der ikke er en koordineret sikring af, at alle virksomheder får kontrolleret alle dele af mærkningsreglerne. En anden region angiver, at det ikke med et overordnet kontrolprogram systematisk sikres, at

alle dele af mærkningsreglerne kontrolleres over en periode, men at de tilsynsførende er opmærksomme på problemstillinger inden for mærkningsområdet. En tredje region anfører, at kontrollen med mærkning af fødevarer er en stikprøvekontrol, og at regionen ikke kan sikre, at alle relevante mærkningsregler bliver kontrolleret i den enkelte virksomhed over en periode. Det ville stille krav om planlægningsprocedurer, som regionen ikke råder over.

5.7 Tager kontrollen udgangspunkt i virksomhedernes pligt til egenkontrol i forbindelse mærkning og markedsføring af fødevarer?

Ifølge lovgivningen og Fødevestyrelsens kontrolprincipper har virksomhederne pligt til at gennemføre egenkontrol. Virksomhederne skal ifølge egenkontrolbekendtgørelsen udføre egenkontrol med det formål at medvirke til at sikre, at fødevarer ikke sælges, så de kan udgøre en risiko for menneskers sundhed. Derudover skal virksomhederne ifølge bekendtgørelsen i relevant omfang udføre egenkontrol, der sikrer, at fødevarerne opfylder fødevarerlovlovgivningen i øvrigt. Det drejer sig blandt andet om bestemmelser om fødevarers sammensætning, mærkning og markedsføring og de særlige egenkontrolprocedurer, der er anført i bilag 2 i bekendtgørelsen.

I bilag 2 er der anført nogle supplerende bestemmelser om egenkontrolprocedurer, som virksomhederne også skal overholde. For engrosvirksomheder drejer det sig eksempelvis om procedurer, der skal sikre, at reglerne omkring kontrolmærkning, obligatorisk oksekødmærkning samt diverse normer for fødevarer overholdes. For detailvirksomheder drejer det sig blandt andet om procedurer i forbindelse med bestemmelserne om obligatorisk oksekødmærkning og handelsnormer for fjerkrækød.

I hvor høj grad overholdelse af den øvrige lovgivning er medtaget i egenkontrollen, afhænger ifølge Fødevestyrelsens kontrolvejledning af størrelsen og typen af virksomhed. For detailvirksomheder vil anden lovgivning kun i ringe omfang indgå i egenkontrollen. Konstatere overtrædelser af fødevarerlovlovgivningen i øvrigt, kan fødevarerregionen påbyde virksomheden at indføre egenkontrol på området eller justere et eksisterende egenkontrolprogram.

Der er således på baggrund af såvel lovgivning som styrelsens kontrolvejledning mulighed for, at virksomhederne ikke behøver at inddrage mærkningen og markedsføring af fødevarer i deres egenkontrolprogram. Det er dog ifølge styrelsen fortsat virksomheden i hvert enkelt omsætningsled, der har ansvaret for korrekt mærkning og markedsføring af fødevarerne. For visse virksomheder vil det eksempelvis ikke være relevant at udføre egenkontrol med ingredienslisten for færdigpakkede varer, hvor det ikke er muligt at kontrollere oplysningernes rigtighed.

Når Revisionsenheden i de følgende afsnit beskriver virksomhedernes egenkontrol med mærkning og markedsføring menes kun den relevante mærkning og markedsføring for den pågældende virksomhed. Det være sig således både egenkontrol med selve mærkningen af produkterne og med markedsføringen på menukort, skiltning i butikker og restauranter med videre.

I det følgende gennemgås, om regionerne tager udgangspunkt i, at virksomhederne har pligt til at udføre egenkontrol med mærkning. Revisionsenheden har valgt at fokusere på, om regionerne tager udgangspunkt i egenkontrol ved planlægningen af de regionale kontrolprojekter om mærkning samt ved sagsopfølgningen under vildlednings-

kampagnen i 2004 og slutter af med en konklusion med hensyn til egenkontrol på mærkningsområdet.

5.7.1 Over halvdelen af de regionale projekter tager udgangspunkt i virksomhedernes pligt til egenkontrol

Revisionsenheden har gennemgået de regionale projektplaner for at undersøge, i hvilket omfang de tager udgangspunkt i, at virksomhederne har pligt til at gennemføre egenkontrol med mærkning. Resultatet af gennemgangen fremgår af følgende skema:

Handling	Beskrivelse af tilgangen til egenkontrol	Antal	Andel i %
Ved tilsyn	Projektbeskrivelsen beskriver, at de tilsynsførende skal tage udgangspunkt i egenkontrollen ved kontrollen.	6	15 %
Sagsopfølgning	Indskærpelse af egenkontrol på kontrolrapporten	1	40 %
	Indskærpelse som første reaktion, påbud om egenkontrol som eskalerende myndighedsudøvelse	6	
	Indskærpelse eller påbud om egenkontrol	1	
	Påbud om egenkontrol ved observation af større afvigelser	7	
Ingen af delene eller uvist	I projektbeskrivelsen/rapporten er der hverken i forbindelse med kontrollen eller sagsopfølgningen henvist til kontrol af egenkontrollen	13	33 %
	Kan ikke afgøres ud fra projektbeskrivelserne	5	12 %
Sum		39	100 %

Skema 5: Opgørelse over i hvilket omfang de regionale projektbeskrivelser i perioden 2003-2005 tager udgangspunkt i, at virksomhederne har pligt til at gennemføre egenkontrol med mærkning. Kilde: Regionale projektbeskrivelser fra 2003-2005 og Revisionsenhedens gennemgang heraf.

Der er ved gennemgangen taget udgangspunkt i, at kontrollen kun er gennemført i de virksomheder, hvor mærkningen er relevant - og dermed hvor egenkontrol med den pågældende mærkning er relevant.

Gennemgangen viser, at ved 15 % af projekterne skal de tilsynsførende kontrollere virksomhedens egenkontrol med hensyn til mærkning. I yderligere knap 40 % af projekterne skal de tilsynsførende ved sagsopfølgningen i én eller anden udstrækning tage udgangspunkt i virksomhedernes pligt til at gennemføre egenkontrol - i nogle tilfælde dog først ved større afvigelser eller som anden reaktion (eskalerende myndighedsudøvelse). Dermed tager over halvdelen af de regionale projektbeskrivelser – i varierende grad – udgangspunkt i, at virksomheden har pligt til at gennemføre egenkontrol omkring mærkning af fødevarer.

I 1/3 af projektbeskrivelserne er der hverken i forbindelse med kontrollen eller sagsopfølgningen henvist til kontrol med egenkontrollen.

5.7.2 Regionerne tog ikke udgangspunkt i virksomhedernes pligt til egenkontrol ved sagsopfølgningen ved vildledningskampagnen i 2004

Regionerne skulle indsende alle kontrolrapporter og alle påbudsbreve, der var blevet lavet i forbindelse med vildledningskampagnen i 2004, til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Resultaterne af sagsopfølgningen fremgår af følgende skema:

Region	Antal indskærpelser	Indskærpelsen baserer sig på egenkontrol - antal kontrolrapporter	Antal påbud	Påbudet baserer sig på egenkontrol - antal sager
1	27	0		
2	37	0		
3	4	0		
4	13	0	1	0
5	11	0		
6	20	0		
7	8	0		
8	9	0		
9	33	0	26	1
10	114	0	1	1
Total	276	0	28	2

Figur 6: Opgørelse over i hvilket omfang regionerne tager udgangspunkt i virksomhedernes pligt til egenkontrol ved sagsopfølgningen under vildledningskampagnen i 2004. Kilde: Revisionsenhedens opgørelse på baggrund af regionalt indsendte kontrolrapporter og påbudsbreve fra vildledningskampagnen i 2004.

Opgørelsen viser, at ingen indskærpelser tager udgangspunkt i, at virksomhederne har pligt til at gennemføre egenkontrol, der sikrer mærkningsreglerne overholdt. Det samme gælder for påbudene, hvor regionerne i langt de fleste tilfælde (26 af de 28 sager) har påbudt skriftlig dokumentation for, at virksomheden ikke længere vildleder forbrugerne. Kun i to tilfælde har regionerne lavet påbud, der relaterer sig til egenkontrol.

Regionerne tog således ved sagsopfølgningen på overtrædelserne af mærkningsreglerne ved vildledningskampagnen i 2004 ikke udgangspunkt i, at virksomhederne har pligt til at gennemføre egenkontrol.

Fødevarestyrelsen oplyser, at det ikke i alle tilfælde er relevant at indskærpe egenkontrolforpligtelsen alene på basis af en overtrædelse af mærkningsbestemmelserne. Det vil ifølge styrelsen eksempelvis næppe hindre nogen i at bruge en forkert eller billigere udskæring af kød og anprise den som skinke, at det skrives i et egenkontrolprogram, at virksomheden skal sikre sig, at de faktisk ligger inde med skinke.

Endvidere anfører styrelsen, at når regionen giver en sanktion for vildledende mærkning, skal der ikke tages hensyn til, om virksomheden har et egenkontrolprogram eller ej. Der skal gives en sanktion for vildledende mærkning. Hvis en virksomhed ikke har et egenkontrolprogram, skal regionen give en særskilt sanktion for dette forhold.

5.7.3 Mærkning og markedsføring af fødevarer bør være en del af alle virksomheders egenkontrol

Revisionen har vist, at der er uoverensstemmelser mellem, hvordan regionerne planlægger at udføre kontrollen med mærkning i de regionale projekter, og hvordan de udførte sagsopfølgningen under vildledningskampagnen i 2004. I førstnævnte tilfælde tog over halvdelen af regionerne udgangspunkt i, at virksomhederne har pligt til egenkontrol også inden for mærkning af fødevarer, mens det ikke var tilfældet under vildledningskampagnen.

Baggrunden for denne forskel i kontrolgennemførelsen kan skyldes, at både lovgivning og kontrolvejledning tillader denne fortolkningsmulighed af, hvorvidt egenkontrol med mærkning og markedsføring af fødevarer er påkrævet. Der er dermed risiko for, at nogle

virksomheder (primært i detailledet) ikke gennemfører egenkontrol på områder, som er relevante for virksomheden.

Revisionsenheden er af den opfattelse, at egenkontrollen skal sikre, at reglerne overholdes - også når fødevarekontrollen ikke er på besøg. Da tilsynsmyndigheden således højst aflægger ordinære kontrolbesøg i detailvirksomheder tre gange om året (i gennemsnit 1,3 tilsyn i 2004), er det u hensigtsmæssigt, at virksomhederne kan undgå kravet om egenkontrol på mærkningsområdet. Hertil kommer, at de tilsynsførende ikke ved hvert tilsyn kontrollerer mærkning af fødevarer.

Endvidere har revisionen vist, at der ikke er procedurer til at sikre, at kontrollen kommer alle relevante mærkningsregler igennem over en periode. Det underbygger, at det ville være en fordel, hvis mærkning og markedsføring var en del af egenkontrollen, da kontrollen herved kunne tage udgangspunkt i virksomhedens egenkontrolprogram frem for den traditionelle kontrol med mærkning og markedsføring (produkt/hyldekontrol).

Endelig er der risiko for uensartede vilkår for virksomhederne, hvis nogle regioner kræver, at mærkning er en del af egenkontrolprogrammet, mens andre regioner ikke gør.

Revisionsenheden finder derfor, at alle virksomheders egenkontrol bør omfatte den mærkning og markedsføring af fødevarer, der er relevant for den pågældende virksomhed.

Bemærkninger

Regionerne planlægger overordnet, at kontrollen med mærkning skal finde sted ved kilden, det vil sige i de led, hvor problemerne opstår i kæden fra jord til bord.

Fødevarestyrelsen har ikke mulighed for at opgøre, at import og dansk produktion får samme vilkår, blandt andet fordi der ikke er krav om, at der skal være oprindelsesmærkning på alle fødevarer.

Revisionen har vist, at der er sket en stigning i regionernes kontrol med mærkning af fødevarer siden starten af 2004.

Regionernes sanktioner og reaktioner overfor virksomhederne ved vildledningskampagnen i 2004 afspejler, at Fødevarestyrelsen ikke sikrer, at mærkningsreglerne håndhæves lige konsekvent på landsplan. Således stod én region for 92 % af påbudene.

Der er ingen systematik i hverken afrapportering eller videreformidling af resultater fra de regionale projekter til de øvrige regioner. Dermed udnytter regionerne ikke muligheden for at anvende hinandens resultater til at behovsorientere kontrollen med mærkning af fødevarer.

Fødevarestyrelsen har med 4. pind-projekterne et redskab, der kan være med til at sikre, at alle relevante lovgivningsområder for en virksomhed bliver kontrolleret over en periode i detailledet. I engrosledet er det mindre systematiseret. Her er ansvaret lagt ud til den enkelte tilsynsførende, som eksempelvis udarbejder tilsyns- eller auditplaner. De anvendte redskaber i regionerne sikrer imidlertid ikke, at alle relevante mærkningsregler indenfor et lovgivningsområde bliver kontrolleret over en periode.

Revisionen har vist, at der er uoverensstemmelse mellem, hvordan regionerne planlægger at udføre kontrollen med mærkning i de regionale projekter, og hvordan de udførte sagsopfølgningen under vildledningskampagnen i 2004. I over halvdelen af projekterne tog regionerne udgangspunkt i virksomhedernes pligt til egenkontrol, mens det ikke var tilfældet under vildledningskampagnen.

Både lovgivningen og Fødevarestyrelsens kontrolvejledning tillader en fortolkningsmulighed af, hvorvidt egenkontrol med mærkning af fødevarer er påkrævet.

Revisionsenheden finder, at alle virksomheders egenkontrol bør omfatte den mærkning og markedsføring af fødevarer, der er relevant for den pågældende virksomhed. Det kan være med til at sikre, at reglerne også overholdes, når kontrollen ikke er på besøg. Det kan øge muligheden for at kontrollen når hele vejen rundt og være med til at sikre samme vilkår for virksomhederne.

6 Mærkningskontrollen i sin helhed

De enkelte dele af mærkningskontrollen – udarbejdelse af regler, vejledninger og retningslinjer, den centralt koordinerede kontrol og den kontrol, der finder sted i regionerne - udgør samlet Fødevarestyrelsens kontrol med mærkning.

Med henblik på at undersøge, om Fødevarestyrelsen arbejder sig frem mod deres vision om, at Fødevarestyrelsens indsats skal medvirke til at færre forbrugere vildledes ved køb af fødevarer, er det nødvendigt at se kontrollen i sin helhed. Revisionsenheden har derfor undersøgt, om den samlede kontroltilrettelæggelse sikrer, at styrelsens vision efterleves.

Kapitlet samler op på de resultater af revisionen, der fremgår af de tidligere kapitler, og gennemgår om kontrollen samlet set gennemføres på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.

6.1 Medvirker Fødevarestyrelsen til, at færre forbrugere vildledes?

Ifølge Fødevarestyrelsen vision, skal der være en synlig effekt af styrelsens arbejde. Blandt andet skal der være færre forbrugere, der vildledes, når de handler fødevarer. Revisionsenheden opfatter her vildledning i bred forstand, idet enhver form for forkert mærkning af fødevarer i én eller anden udstrækning kan siges at vildlede forbrugerne.

I det følgende gennemgås, om Fødevarestyrelsens indsats kan medvirke til at færre forbrugere vildledes ved køb af fødevarer.

6.1.1 Klare regler kan give bedre kontrol og færre fejl hos virksomhederne

Fødevarestyrelsen har procedurer, der sikrer, at EU-direktiver implementeres rettidigt. Undervejs i regeludformningen høres såvel de tilsynsførende som de involverede erhvervs- og forbrugerorganisationer. Det kan medvirke til at gøre reglerne mere forståelige og anvendelige. Når de færdige regelsæt foreligger, formidles de til regionerne via e-mail, relevante ERFA-grupper eller KontrolNyt. I tilfælde af tilbagemeldinger fra regionerne om vanskeligheder ved fortolkningen af reglerne, udarbejder styrelsen vejledninger på området.

Fødevarestyrelsen forsøger, i det omfang det inden for EU's krav til mærkning af fødevarer er muligt, at forbedre reglerne, så de fremstår klare. Det kan medvirke til, at kontrollen med mærkning af fødevarer forbedres og dermed sandsynligheden for at konstatere overtrædelser på området. Samtidig vil klare mærkningsregler give bedre mulighed for virksomhederne til at forstå og dermed efterleve lovgivningskravene. Klare og anvendelige regler for mærkning af fødevarer kan derfor have betydning for omfanget af vildledning.

6.1.2 De centrale kontrolkampagner kan medføre mindre vildledning

Fødevarestyrelsen har gennemført vildledningskampagner i 1997-98, 2001 og 2004. Der er planlagt endnu en kampagne i 2005. Derudover har der været afholdt to centrale kon-

trok kampagner, som også omhandlede mærkning af fødevarer i 2003 og 2004. Det drejer sig om kampagnen om kontrollen med kvaliteten af frugt og grønt samt en kampagne, der involverede laboratorieanalytiske undersøgelser af sojaprodukters GMO-indhold.

Fødevarestyrelsen har således haft meget fokus på mærkning af fødevarer og vildledning og gør en indsats for, at færre forbrugere vildledes ved køb af fødevarer. Alene gennemførelsen af centrale kontrolkampagner vedrørende mærkning af fødevarer kan medvirke til at forebygge overtrædelser. Det skyldes, at den fokus og dækning, som kampagnerne har haft i medier og i brancheorganisationer, skaber en afsmittende effekt på virksomhederne.

Fødevarestyrelsens indsats kan dermed medvirke til, at færre forbrugere vildledes ved køb af fødevarer.

6.1.3 Effektmål kan tydeliggøre, om visionen efterleves

De centrale kontrolkampagner om mærkning af fødevarer har haft mange forskellige formål, der mere eller mindre relaterer sig til visionen om, at færre forbrugere skal vildledes.

Det kan imidlertid være vanskeligt at afgøre efterlevelsen af nogle af disse formål. Det er for eksempel vanskeligt at måle, om virksomhederne har fået lige konkurrencevilkår og forbrugerne reel mulighed for at vurdere kvaliteten af produkterne. Ved nogle kontrolkampagner var formålene mere konkrete. Eksempelvis kunne GMO-kampagnens formål måles, da den handlede om at undersøge, hvorvidt reglerne blev overholdt.

Revisionsenheden finder, at Fødevarestyrelsen med fordel kunne fastsætte konkrete og målbare effektmål i forbindelse med gennemførelsen af kontrolkampagner. På den måde ville styrelsen bedre kunne dokumentere, at der i henhold til styrelsens vision er en synlig effekt af kampagnerne.

Fødevarestyrelsen er principielt enig i, at konkrete og målbare effektmål bør fastsættes, når det er praktisk muligt og hensigtsmæssigt. Styrelsen er endvidere enig med Revisionsenheden i, at det er vanskeligt at måle konkret, om kontrollen har medvirket til, at virksomhederne har fået lige konkurrencevilkår, eller om forbrugernes mulighed for at vurdere kvaliteten af produkterne forbedres. Styrelsen vil fremover i hver kampagne gentage ét område fra en tidligere kampagne, således at det over tid kan vurderes om overtrædelserne – og dermed vildledningen – bliver reduceret, samt om regelforståelsen hos regionerne og virksomhederne bliver forbedret.

Fødevarestyrelsen bemærker i øvrigt, at det heller ikke fra centralt hold (Finansministeriet) er lykkedes at opstille modeller for konkrete og målbare effektmål, der kan anvendes i praksis.

6.2 Tilrettelægger Fødevarestyrelsen mærkningskontrollen på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde?

I det følgende gennemgås, om Fødevarestyrelsen tilrettelægger kontrollen med mærkning af fødevarer, så den foregår på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.

6.2.1 Planer og resultatformidling sikrer ikke optimal ressourceudnyttelse

Revisionen har vist, at planlægningen af nogle af de centrale kontrolkampagner ikke har været optimal. Ved vildledningskampagnen i 2001 var der tvivl om formål, fokusområder, i hvilke virksomhedstyper kontrollen skulle finde sted og hvor mange tilsyn, der skulle gennemføres i hver region.

Planen for vildledningskampagnen i 2004 var ikke tilstrækkelig detaljeret med hensyn til fortolkninger af lovgivningen bag fokusområderne. Halvdelen af regionerne udarbejdede derfor supplerende projektbeskrivelser til det praktiske kontrolarbejde og sagsopfølgningen ved kampagnen. Det er ikke ressourcemæssigt hensigtsmæssigt, når nogle regioner føler sig nødsaget til at lave supplerende projektbeskrivelser til en centralt udmeldt kontrolkampagne.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj formidler resultaterne af de centrale kontrolkampagner via intranettet, e-mail eller KontrolNyt. Der er dog ingen systematik i videreformidlingen af resultater fra de regionale projekter til de øvrige regioner. Dermed kan regionerne ikke udnytte muligheden af at anvende hinandens resultater til at behovsorientere kontrollen med mærkning af fødevarer. Dette er ikke hensigtsmæssigt for en optimal udnyttelse af ressourcerne.

6.2.2 Kontrol tæt på kilden er hensigtsmæssig

Fødevarestyrelsen sikrer ved de centrale kontrolkampagner, at kontrollen går tæt på kilden, når projektbeskrivelserne angiver, hvor tilsynet skal udføres eller prøverne udtages. Når regionerne planlægger kontrollen, tager de ligeledes udgangspunkt i, at kontrollen med mærkning af fødevarer skal foregå, hvor problemerne opstår. Dermed bliver kontrollen med mærkning ressourcemæssig hensigtsmæssig, da eventuelle overtrædelser således konstateres tidligt i produktions- og distributionsleddene af fødevarerne.

Revisionsenheden finder, at de centrale kontrolkampagner bør være grundigt beskrevne med hensyn til formål, fokusområder, virksomhedstyper og antal tilsyn. Kontrollen skal udføres tæt på kilden, og resultaterne af både de centrale og de regionale kontrolkampagner bør systematisk videreformidles til de øvrige regioner. Det vil medvirke til at gøre kontrollen mest ressourceoptimal.

6.2.3 Fælles kampagner kan gøre kontrollen ressourcemæssig hensigtsmæssig og kan identificere, om der er problemer i ressourceudnyttelsen

For at opnå en tilfredsstillende ressourceudnyttelse er det vigtigt, at kontrollen er effektiv. Herved menes såvel et højt kvantitativt som kvalitativt niveau. Revisionsenheden vurderer, at fælles kampagner, hvor kontrolpersonalet har fokus på et særligt område over en periode, kan være med til at gøre kontrollen mere effektiv. Fødevarestyrelsen har med indførelse af 4. pind-projekter valgt i højere grad at basere kontrollen på fælles projekter.

Højere effektivitet kræver imidlertid, at der eksempelvis ikke er problemer i forbindelse med forståelsen af reglerne.

Ifølge Fødevarestyrelsen var det ét af formålene med kampagnerne at få rettet på kontrolpersonalets viden på området. Styrelsen iværksatte således kampagnen om kontrol-

len med kvaliteten af frugt og grønt for at give de tilsynsførende et erfaringsgrundlag, da kontrollen var overført fra Plantedirektoratet til Fødevarestyrelsen i 2000, og fordi styrelsen ville prioritere denne kontrolopgave. Endvidere vurderede styrelsen efter vildledningskampagnen i 2004, at det ville være nødvendigt med løbende vildledningskampagner for at fastholde det fornødne vidensniveau.

Revisionen har vist, at når Fødevarestyrelsen iværksætter centrale kontrolkampagner, medfører det øget fokus på de pågældende kontrolområder hos de regionale fødevarerdivisioner og øget dialog med styrelsen i Mørkhøj omkring fokusområderne. En kampagne kan dermed identificere eventuelle vanskeligheder med forståelsen og anvendelsen af reglerne.

Når regionerne skal indsende eksempelvis kontrolrapporter og eventuelle udstedte påbud, forbud eller administrative bødeforelæg udarbejdet under en kampagne, kan disse data også vise, om kontrollen fungerer optimalt på et område. Data om kontrollen under vildledningskampagnen i 2004 afspejlede eksempelvis, at regionerne ikke håndhæver mærkningsreglerne lige konsekvent.

Regionernes problemer med enten fortolkningen af mærkningsreglerne eller sagsopfølgningen ved overtrædelser har betydning for, hvor effektivt kontrollen fungerer og dermed for, hvorvidt kontrollen foregår ressourcemæssigt hensigtsmæssigt. Derfor kan resultaterne fra de centrale kontrolkampagner - udover at beskrive omfanget og typen af overtrædelser - også afspejle, om kontrollen med mærkning af fødevarer fungerer optimalt. Herved muliggøres en tilretning af kontrollen, så den er ressourcemæssigt hensigtsmæssig.

Bemærkninger

Fødevarestyrelsens indsats kan medvirke til, at færre forbrugere vildledes ved køb af fødevarer.

Revisionsenheden finder, at Fødevarestyrelsen med fordel kunne fastsætte konkrete og målbare effektmål i forbindelse med gennemførelsen af kontrolkampagner. På den måde ville styrelsen bedre kunne dokumentere, at der i henhold til styrelsens vision er en synlig effekt af kampagnerne.

Fødevarestyrelsen tilrettelægger kontrollen, så den går tæt på kilden, hvilket er ressourcemæssigt hensigtsmæssigt. Revisionsenheden finder imidlertid, at kontrollen kunne gøres mere resourceoptimal, hvis de centrale kontrolkampagner var grundigt beskrevet med hensyn til formål, fokusområder, virksomhedstyper og antal tilsyn. Det samme gør sig gældende, hvis resultaterne af både de centrale og de regionale kontrolkampagnerne systematisk blev videreformidlet til de øvrige regioner. Kontrolkampagner - herunder 4. pind-projekter - kan ligeledes medvirke til at gøre kontrollen mere resourceoptimal, da de øger effektiviteten i kontrollen.

Fødevarekontroludvalgets bemærkninger

Revisionsenheden i Fødevarestyrelsen har gennemført en revision af Fødevarestyrelsens kontrol med mærkning af fødevarer i perioden fra 2000 til første halvdel af 2005 og udarbejdet en rapport herover.

Fødevarekontroludvalget har følgende bemærkninger til revisionen af mærkningskontrollen.

Til kapitel 3: Lovgivning om mærkning af fødevarer

Revisionen afspejler, at mærkningsområdet er underlagt en kompliceret lovgivning med mange forskellige regelsæt.

At mærkningsområdet er kompliceret har vist sig ved, at der både er udtrykt behov for vejledning fra virksomhedernes side, og at der er behov for en oversigt over mærkningsreglerne. Fødevarekontroludvalget støtter derfor Revisionsenhedens anbefaling til Fødevarestyrelsen om at oprette og ajourføre en oversigt over gældende mærkningsregler, idet det vurderes, omkostningerne hertil opvejes af den gavn både Fødevarestyrelsen og erhvervet vil have heraf.

Fødevarestyrelsen implementerer normalt nye EU-regler til tiden og underretter tilsynspersonalet om nye regler. Hertil anvendes blandt andet styrelsens faglige blad KontrolNyt. Revisionen har vist, at EU-forordninger ikke systematisk er blevet omtalt i KontrolNyt. Forelagt dette har Fødevarestyrelsen oplyst, at dette vil ske fremover. Fødevarekontroludvalget finder, det er en fejl, at forordninger, der har umiddelbar retsvirkning i Danmark, ikke systematisk har været omtalt i KontrolNyt, men noterer sig, at dette vil ske fremover.

Fødevarekontroludvalget finder det positivt, at styrelsen i det omfang det er muligt anvender resultaterne fra mærkningskontrollen og høringerne til regel forbedring.

Til kapitel 4: Centralt styret kontrol

Fødevarestyrelsens centralt planlagte kampagner inden for mærkning og markedsføring af fødevarer er bl.a. blevet revideret med henblik på at undersøge, om de er gennemført ud fra en behovsvurdering. Revisionen har vist, at denne behovsvurdering i ét tilfælde ikke har fundet sted. Fødevarekontroludvalget finder det af ressourcehensyn væsentligt, at der altid foregår en behovsvurdering, og at denne er ordentligt beskrevet.

Fødevarekontroludvalget finder det tilfredsstillende, at de reviderede kampagner i stor udstrækning lever op til formålene. Det fremgår dog flere steder i rapporten, at kontrolkampagnerne på mærkningsområdet i nogle tilfælde har til formål at uddanne kontrolpersonalet. Fødevarekontroludvalget finder, at det kun undtagelsesvist kan være et formål i sig selv. På trods af det komplicerede område skal kontrolpersonalet være kvalificeret til at udføre kontrollen med mærkning, idet det må kunne forventes, at eventuelle sanktioner gives af kvalificerede personer.

Resultaterne fra de centralt styrede kontrolkampagner bliver af styrelsen formidlet til fødevareregionerne via e-mail, ERFA-grupper, KontrolNyt og rapporter. Det er tilfreds-

stillende, at resultaterne fra de centralt styrede kampagner bliver formidlet til regionerne, således at de kan indgå i planlægningen af regionernes kontrol med virksomhederne.

Til kapitel 5: Regionalt styret kontrol

Fødevarerkontrollen bør ske i det omsætningsled, hvor problemet opstår – den bør ske ”tæt ved kilden”. Revisionen har omfattet, om kontrollen finder sted ”tæt ved kilden”, ved at regionerne er blevet spurgt herom og ved at gennemgå projektbeskrivelser og afrapporteringer. Det er derved konstateret, at kontrollen som hovedregel finder sted ”tæt ved kilden”, hvilket er tilfredsstillende.

Fødevarestyrelsen har et kontrolprincip om, at effekten af kontrollen skal være ensartet mellem brancherne, hvilket blandt andet betyder, at import og dansk produktion skal have samme vilkår. Det er ved revisionen konstateret, at styrelsen ikke har mulighed for at opgøre, om import og dansk produktion får samme vilkår ved kontrollen med mærkning af fødevarer, idet der blandt andet ikke er krav om oprindelsesmærkning på alle fødevarer. Fødevarerkontroludvalget konstaterer, at styrelsen dermed beklageligvis ikke kan opgøre, hvorvidt dette kontrolprincip bliver efterlevet ved mærkningskontrollen.

Det er tilfredsstillende, at styrelsen som fastlagt i resultatkontrakterne for 2004 og 2005 har oprioriteret mærkningskontrollen siden starten af 2004.

Det er vanskeligt ud fra en opstilling af sanktioner ved vildledningskampagnen i 2004 at vurdere, om kontrollen har en ensartet effekt. Fødevarerkontroludvalget vurderer dog, at når én region stod for 23 af i alt 25 givne påbud ved kampagnen, kan kontrollen ikke være ensartet, hvilket Fødevarerkontroludvalget finder utilfredsstillende.

Rapporten viser, at der i modsætning til de centralt styrede kampagner ingen systematisk formidling og afrapportering er af de regionalt styrede projekter om kontrol med mærkning af fødevarer. Det finder Fødevarerkontroludvalget meget utilfredsstillende, idet resultaterne fra disse projekter derved ikke udnyttes til at gennemføre en behovsorienteret og ressourceoptimal kontrol, ligesom nyttige erfaringer ikke med sikkerhed videregives.

Fødevareregionerne sikrer ikke, at alle relevante mærkningsregler bliver kontrolleret inden for en defineret periode, hvilket er beklageligt. Fødevarerkontroludvalget anbefaler derfor, at fødevareregionerne ved kontrol i virksomhederne altid bør tage udgangspunkt i, at der skal være egenkontrol med mærkning af fødevarer, da det kan være med til at sikre, at alle relevante regler kontrolleres over en periode.

Til kapitel 6: Mærkningskontrollen i sin helhed

Fødevarerkontroludvalget skal endelig anbefale, at Fødevarestyrelsen arbejder hen imod at kunne definere effektmål for fødevarerkontrollen, herunder også kontrollen med mærkning af fødevarer, samt at styrelsen altid bør have fokus på at tilrettelægge kontrollen, så den bliver mest ressourceoptimal.

Fødevarerkontroludvalget:

Merethe Guldborg (formand), Gitte Gross, Anette Nygaard de Voss,
Lars Ovesen, Erik Bisgaard Madsen og Carsten Elert

Sammenfatning

Bilaget beskriver undersøgelsens resultater i forhold til de formål, der er beskrevet i afsnit 2.1.

Kapitel 3: Lovgivning om mærkning af fødevarer

Sikrer Fødevarestyrelsen, at nye mærkningsregler fra EU implementeres rettidigt?

- I perioden 2002 til 1. kvartal 2005 er direktiverne omkring mærkning af fødevarer som hovedregel blevet implementeret til tiden. Der er dog tre direktiver, som Fødevarestyrelsen i sine kvartalsrapporter karakteriserer som forsinket implementeret. Forsinkelsen skyldes udelukkende forhold, som styrelsen ikke har haft indflydelse på.

Sikrer Fødevarestyrelsen, at nye mærkningsregler formidles til de tilsynsførende?

- Fødevarestyrelsens redskaber til regelformidling sikrer, at de tilsynsførende får besked om nye regler på mærkningsområdet.

Anvender Fødevarestyrelsen resultaterne fra kontrollen med mærkning af fødevarer til at forbedre reglerne?

- Fødevarestyrelsen anvender resultaterne fra kontrollen til at forbedre reglerne.

Kapitel 4: Centralt styret kontrol

Valgte Fødevarestyrelsen ved supervisionen i 2004 fokusområdet kontrol med skiftende lovgivningsområder med vægt på kontrollen med varestandarder og handelsnormer ud fra en konkret behovsvurdering?

- Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs valgte fokusområdet på baggrund af en konkret vurdering af behovet.

Sikrer Fødevarestyrelsen, at kontrollen er behovsorienteret, og indsatsen sættes ind, hvor behovet er størst, ved at prioritere ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko i forbindelse med planlægningen af centralt koordinerede kontrolkampagner?

- Fødevarestyrelsen har planlagt de fire kampagner, som har været gennemført på mærkningsområdet siden 2001, behovsorienteret. Behovsvurderingen er imidlertid ikke dokumenteret ved vildledningskampagnen i 2001.

Sikrer Fødevarestyrelsen, at centralt koordinerede kontrolkampagner lever op til deres formål?

- Fødevarestyrelsen har i tre ud af fire kampagner sikret sig, at de levede op til formålene. Styrelsen har ikke dokumenteret, om vildledningskampagnen i 2001 levede op til formålene.

Sikrer Fødevarestyrelsen, at resultaterne fra blandt andet overvågnings- og kortlægningsundersøgelser anvendes til at målrette kontrollen ved at formidle resultaterne fra de centralt koordinerede projekter vedrørende mærkning til fødevareregionerne?

- Resultaterne fra de centralt koordinerede kontrolkampagner bliver formidlet til fødevareregionerne.

Kapitel 5: Regionalt styret kontrol

Lægges kontrolindsatsen så tæt som muligt på de led, hvor problemerne opstår i kæden fra jord til bord og går dermed tæt på kilden?

- Regionerne planlægger overordnet, at kontrollen med mærkning skal finde sted ved kilden.

Sikrer styrelsen, at import og dansk produktion har samme vilkår ved kontrollen med mærkning af fødevarer?

- Fødevestyrelsen har ikke mulighed for at opgøre, om import og dansk produktion får samme vilkår, blandt andet fordi der ikke er krav om, at der skal være oprindelsesmærkning på alle fødevarer.

Er kontrolområdet "markedsføring" blevet prioriteret i 2004 og 2005 for at sikre, at gældende mærkningsregler overholdes og forbrugerne ikke vildledes?

- Der er sket en stigning i regionernes kontrol med mærkning af fødevarer siden starten af 2004.

Sikrer Fødevestyrelsen, at reglerne håndhæves lige konsekvent i hele landet, således at effekten af kontrollen bliver ensartet på landsplan?

- Regionernes sanktioner og reaktioner overfor virksomhederne ved vildledningskampagnen i 2004 var uensartet. Derved sikrede Fødevestyrelsen ved kampagnen ikke, at mærkningsreglerne blev håndhævet lige konsekvent på landsplan. Således stod én region for 92 % af påbudene.

Sikrer Fødevestyrelsen, at kontrollen med mærkning kommer alle relevante mærkningsregler igennem, således at virksomhedernes overholdelse af både vertikale og horisontale regler bliver kontrolleret over en periode?

- Fødevestyrelsen har med 4. pind-projekter et redskab, der kan være med til at sikre, at alle relevante lovgivningsområder for en detailvirksomhed bliver kontrolleret over en periode. I engrosleddet er det mindre systematiseret. Her er ansvaret lagt ud til de tilsynsførende, som eksempelvis udarbejder tilsyns- og auditplaner. De anvendte redskaber i regionerne sikrer imidlertid ikke, at alle relevante mærkningsregler indenfor et lovgivningsområde bliver kontrolleret over en periode.

Videreformidles resultaterne fra de regionale projekter vedrørende mærkning (fra 2003 og frem) til de øvrige regioner, så de kan anvende resultaterne til at behovsorientere kontrollen med mærkning?

- Der er ingen systematik i hverken afrapportering eller videreformidling af resultater fra de regionale projekter til de øvrige regioner. Dermed udnytter regionerne ikke muligheden for at anvende hinandens resultater til at behovsorientere kontrollen med mærkning af fødevarer.

Tager regionerne udgangspunkt i, at virksomhederne har pligt til at udføre egenkontrol med mærkning?

- Der er uoverensstemmelse mellem, hvordan regionerne planlægger at udføre kontrollen med mærkning i de regionale projekter, og hvordan de udførte sagsopfølgningen under vildledningskampagnen i 2004. I over halvdelen af projekterne tog regionerne udgangspunkt i virksomhedernes pligt til egenkontrol, mens det ikke var tilfældet under vildledningskampagnen.

Kapitel 6: Mærkningskontrollen i sin helhed

Kan Fødevarestyrelsens indsats medvirke til at færre forbrugere vildledes ved køb af fødevarer?

- Fødevarestyrelsens indsats kan medvirke til, at færre forbrugere vildledes ved køb af fødevarer. Revisionsenheden finder, at Fødevarestyrelsen med fordel kunne fastsætte konkrete og målbare effektmål i forbindelse med gennemførelsen af kontrolkampagner. På den måde ville styrelsen bedre kunne dokumentere, at der i henhold til styrelsens vision er en synlig effekt af kampagnerne.

Tilrettelægger Fødevarestyrelsen kontrollen med mærkning af fødevarer, så den foregår på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde?

- Fødevarestyrelsen tilrettelægger kontrollen, så den går tæt på kilden, hvilket er ressourcemæssigt hensigtsmæssigt. Revisionsenheden finder imidlertid, at kontrollen kunne gøres mere ressourceoptimal, hvis de centrale kontrolkampagner var grundigt beskrevet med hensyn til formål, fokusområder, virkingsstyper og antal tilsyn. Det samme gør sig gældende, hvis resultaterne af både de centrale og de regionale kontrolkampagner systematisk blev videreformidlet til de øvrige regioner. Kontrolkampagner - herunder 4. pind-projekter - kan ligeledes medvirke til at gøre kontrollen mere ressourceoptimal, da de øger effektiviteten i kontrollen.

Referenceliste

- Bekendtgørelse nr. 199 af 25. marts 2004 om autorisation m.v. ved behandling og salg af fødevarer m.v. samt kontrolmærkning og betingelser i forbindelse hermed ved behandling og salg af animalske fødevarer (autorisationsbekendtgørelsen) med senere ændringer.
- Bekendtgørelse nr. 198 af 25. marts 2004 om egenkontrol i fødevarer m.v.
- Bekendtgørelse nr. 115 af 24. februar 2005 om egenkontrol i fødevarer m.v. med senere ændringer.
- Bekendtgørelse nr. 1274 af 13. december 2004 om fersk kød m.v.
- Bekendtgørelse nr. 1275 af 13. december 2004 om fersk fjerkrækød.
- Bekendtgørelse nr. 878 af 30. oktober 2003 om frugtsaft m.v.
- Bekendtgørelse nr. 321 af 5. maj 2003 om handelsnormer for fjerkrækød.
- Bekendtgørelse nr. 836 af 9. oktober 2003 om honning.
- Bekendtgørelse nr. 336 af 12. maj 2003 om kakao-, chokolade- og veckaovarer.
- Bekendtgørelse nr. 683 af 21. juli 2003 om kosttilskud.
- Bekendtgørelse nr. 392 af 26. august 1985 om kvalitetsmæssige krav m.m. til kødprodukter med senere ændringer.
- Bekendtgørelse nr. 268 af 13. april 2000 om levnedsmidler til særlige medicinske formål med senere ændringer.
- Bekendtgørelse nr. 1095 af 15. november 2004 om mærkning m.v. af fødevarer med senere ændringer.
- Bekendtgørelse nr. 1127 af 15. december 2003 om offentliggørelse af kontrolresultater.
- Bekendtgørelse nr. 786 af 20. oktober 1997 om slankekostprodukter med senere ændringer.
- Bekendtgørelse nr. 18 af 17. januar 2001 om sporbarheds- og oprindelsesmærkning m.v. af oksekød med senere ændringer.
- Bekendtgørelse nr. 529 af 18. juni 2003 om visse former for sukker.
- Bekendtgørelse nr. 761 af 14. august 2000 om økologiske fødevarer m.v. med senere ændringer.
- CK-projekt om kontrol af kvaliteten af friske frugter og grøntsager, inklusiv spisekartofler, i detailledet, Fødevarerdirektoratet, 21. maj 2003.
- Dansk forfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom, Henrik Zahle, Christian Ejlers' Forlag, 2. udgave, 1. oplag, København 1996.
- E-mail fra Fødevarestyrelsen til regionspostkasser 21. august 2003 om CK-projekt frugt og grønt.
- E-mail fra Fødevarestyrelsen til regionspostkasser 27. august 2004 om anvendelse af ordet "skinke" i varebetegnelsen, betegnelsen kalkunskinke og oprindelsesbetegnelse for kyllingekød.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler med senere ændringer.
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning

- af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af Rådets Forordning (EF) nr. 820/97.
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerikkerhed.
 - EU-ret i kontekst, Hjalte Rasmussen, Gad Jura, 2.udgave, 1. oplag, København 1995.
 - Fødevarerstyrelsens Kontrolvejledning, www.fvst.dk.
 - Fødevaredirektoratets strategi, Fødevaredirektoratet, 7. januar 2004.
 - Fødevarerstyrelsens strategi 2005 – 2008, Fødevarerstyrelsen, december 2004.
 - Fødevarerstyrelsens kvartalsrapporter fra januar 2002 til marts 2005.
 - Fødevarerstyrelsens resultatkontrakter gældende for 2004 og 2005.
 - Genmodificeret materiale i soja og sojaprodukter 2004 – en undersøgelse af forekomsten af genmodificeret materiale i soja og sojaprodukter på det danske marked i 2004, Fødevarerstyrelsen, 26. januar 2005.
 - Kommissionens forordning (EF) nr. 2257/94 af 16. september 1994 om kvalitetsnormer for bananer.
 - Kommissionens forordning (EF) nr. 2288/97 af 18. november 1997 om kvalitetsnormer for hvidløg.
 - Kommissionens forordning (EF) nr. 214/2004 af 6. februar 2004 om fastsættelse af handelsnormer for kirsebær.
 - Kommissionens forordning (EF) nr. 790/2000 af 14. april 2000 om handelsnormer for tomater.
 - Kommissionens forordning (EF) nr. 1825/2000 af 25. august 2000 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 for så vidt angår mærkning af oksekød og oksekødsprodukter.
 - KontrolNyt, Fødevarerstyrelsen, fra januar 2001 til juni 2005.
 - Lov nr. 279 af 25. april 2001 om ændring af fødevarerloven m.fl.
 - Lov nr. 471 af 1. juli 1998 om fødevarer m.m. med senere ændringer.
 - Lov nr. 526 af 24. juni 2005 om fødevarer.
 - Notat om kontrol med skiftende lovgivningsområder i detailvirksomheder, Fødevarerstyrelsen, 22. juni 2005.
 - Notat om kontrol med skiftende lovgivningsområder, Fødevaredirektoratet, 19. marts 2003.
 - Notat om kontrolkampagnen mod vildledende markedsføring 2001, Fødevaredirektoratet, 11. marts 2002.
 - Notat om praksis vedrørende ernæringsanprisninger, Fødevaredirektoratet, 16. august 2004.
 - Opsamling på vildledningskampagne, Fødevaredirektoratet, 8. marts 2002.
 - Plan for kontrol- og vildledningskampagne 2004, Fødevaredirektoratet, 1. juni 2004.
 - Plan for opfølgning på kontrolkampagnen mod vildledende markedsføring, Fødevaredirektoratet, 31. januar 2001.
 - Projektbeskrivelse for kontrol af kvaliteten af frugt, grøntsager og spisekartofler i detailledet (udsendt sammen med forslag om etablering af en projektgruppe vedrørende CK-projektet om kontrol med kvaliteten af frugt, grøntsager og spisekartofler i detailledet, Fødevaredirektoratet, 14. januar 2003).
 - Rapport om CK-projekt om kontrol af kvaliteten af frugt og grønt i detailledet, Fødevaredirektoratet, 23. juni 2004.
 - Rapport om kontrolkampagnen mod vildledende markedsføring 2001, Fødevaredirektoratet, februar 2002.
 - Rapport om kontrolkampagnen mod vildledende markedsføring 2004, Fødevarerstyrelsen, juni 2005.

- Referat af møde om GMO-kontrol, 28. januar 2003.
- Regionale projektbeskrivelser og rapporter fra 2003 til 2005.
- Rådets forordning (EØF) nr. 1906/90 af 26. juni 1990 om handelsnormer for fjerkræ.
- Undersøgelse vedrørende genmodificeret Roundup Ready-soja i fødevarer, Fødevarerdirektoratet 2003.
- Vejledning nr. 13 af 31. januar 2001 om forbudet mod vildledende markedsføring af fødevarer.
- Vejledning nr. 9217 om mærkning af fødevarer af 1. maj 2004.
- Vejledning nr. 9605 af 18. december 2002 om forbudet mod vildledende mærkning og markedsføring af fødevarer.

Revisionsenhedens oversigt over lovgivning på mærkningsområdet

Oversigten tager udgangspunkt i bilag 3 til Fødevarestyrelsens Kontrolvejledning.

Lovgivningsområdet Mærkning og information

Fødevarerelevens §19 og Fødevarerelevens art. 16 – forbudet mod vildledning.
Fødevarerelevens § 20 – forbudet mod sundhedsanprisninger m.m.
Fødevarerelevens § 21 – markedsføring.
Fødevarerelevens § 23 – mærkning, færdigpakkede fødevarer.
Fødevarerelevens § 24, stk. 3 – anvendelsen af mærker.
Bekendtgørelse om mærkning m.v. af fødevarer.
Fødevarerelevens art. 18, stk. 4 – om sporbarhed i forbindelse med mærkning og markedsføring.
Bekendtgørelse om forbud mod reklamer for termindretninger til brug ved spædbørnsernæring.
Bekendtgørelse om næringsdeklaration m.v. af færdigpakkede levnedsmidler.

Lovgivningsområdet Særlige mærkningsordninger

Bekendtgørelse om sporbarheds- og oprindelsesmærkning m.v. af oksekød.
Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 820/97.
Kommissionens forordning (EF) Nr. 1825/2000 af 25. august 2000 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 for så vidt angår mærkning af oksekød og oksekødsprodukter.
Fødevarerelevens § 35 bestemmer, at de virksomheder og primærproducenter, der er tilsluttet en frivillig mærkningsordning, selv afholder udgifterne ved ordningen.
Økologiloven indeholder en bemyndigelse for ministeren til at fastsætte regler omkring mærkning i § 2, stk. 3, samt hjemmel til at meddele påbud om mærkning i § 7, stk. 2.
Rådets forordning (EØF) Nr. 2092/91 af 24. juni 1991 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler.
Kommissionens forordning (EØF) Nr. 94/92 af 14. januar 1992 om nærmere regler for indførelse fra tredjelande som omhandlet i forordning (EØF) Nr. 2092/91 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler.
Kommissionens forordning (EF) Nr. 1788/2001 af 7. september 2001 om gennemførelsesbestemmelser til bestemmelserne for kontrolattesten for import fra tredjelande under artikel 11 i Rådets forordning (EØF) Nr. 2092/91 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler.
Kommissionens forordning (EØF) Nr. 207/93 af 29. januar 1993 om fastlæggelse af indholdet af bilag VI til Rådets forordning nr. 2091/91 af 24. juni 1991 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler og om gennemførelsesbestemmelser til artikel 5, stk. 4, til nævnte forordning.
Bekendtgørelse om økologiske fødevarer m.v.
Bekendtgørelse om kosttilskud.
Bekendtgørelse om forarbejdet børnemad til spædbørn og småbørn.
Bekendtgørelse om levnedsmidler til særlige medicinske formål.
Bekendtgørelse om modernælkserstatninger og tilskudsblandinger til spædbørn og småbørn.
Bekendtgørelse om slankekostprodukter.
Bekendtgørelse om fødevarer bestemt til særlig ernæring.
Bekendtgørelse om tilsætning af jod til husholdningssalt og salt i brød og almindeligt bagværk m.v.
Bekendtgørelse om økologisk akvakulturbrug.
Rådets forordning Nr. 1898/87 af 2. juli 1987 om beskyttelse af benævnelserne for mælk og mejeriprodukter i forbindelse med afsætning.
Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 258/97 af 27. januar 1997 om nye levnedsmidler og nye levnedsmiddelingredienser.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1829/2003 af 22. september 2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer.
Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1830/2003 af 22. september 2003 om sporbarhed og mærkning af genetisk modificerede organismer og sporbarhed af fødevarer og foder fremstillet af genetisk modificerede organismer og om ændring af direktiv 2001/18/EF.
Rådets forordning (EØF) Nr. 2081/92 af 14. juli 1992 om beskyttelse af geografiske betegnelser og oprindelsesbetegnelser for landbrugsprodukter og levnedsmidler.
Kommissionens forordning Nr. 2037/93 af 27. juli 1993 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) Nr. 2081/92 om beskyttelse af geografiske betegnelser og oprindelsesbetegnelser for landbrugsprodukter og levnedsmidler.
Kommissionens forordning (EF) Nr. 1326/2001 af 29. juni 2001 om fastsættelse af overgangsforanstaltninger med henblik på overgang til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001 om fastsættelse af regler for forebyggelse af, kontrol med og udryddelse af visse transmissible spongiforme encephalopatiser og om ændring af bilag VII og XI til forordningen.

Lovgivningsområdet Varestandarder

Bekendtgørelse om handelsnormer for fjerkrækød.
Bekendtgørelse om støtte til mælk og mejeriprodukter.
Bekendtgørelse om mælkeprodukter m.v.
Bekendtgørelse om avl af kartofler og om salg af læggekartofler og af spisekartofler af egen avl.
Bekendtgørelse om kvalitetsmæssige krav m.m. til kødprodukter.
Bekendtgørelse om visse former for sukker.
Bekendtgørelse om honning.
Bekendtgørelse om naturligt mineralvand, kildevand og emballeret drikkevand.
Bekendtgørelse om frugtsaft m.v.
Bekendtgørelse om betegnelse m.v. af færdigpakkede ærter og færdigpakkede levnedsmidler, hvori ærter udgør en betydende del af varen.
Bekendtgørelse om kaffe- og cikorieekstrakter.
Bekendtgørelse om tilvirkning af vin.
Bekendtgørelse om marmelade og frugtgelé samt kastanje creme m.v.
Bekendtgørelse om kakao-, chokolade- og vekaovarer.
Rådets forordning om den fælles markedsordning for oksekød.
Rådets forordning om den fælles markedsordning for svinekød.
Rådets forordning om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter.
Rådets forordning om handelsnormer for fjerkrækød.
Rådets forordning om fælles handelsnormer for fiskerivarer.
Rådets forordning om fælles handelsnormer for tun og bonitkonserves.
Rådets forordning om handelsnormer for æg.
Rådets forordning om handelsnormer for visse smørbare fedtstoffer.
Kommissionens forordning om fastsættelse af referencemetoder for bestemmelse af indholdet af vand, fedtfrit tørstof og fedt i smør.
Rådets forordning om den fælles markedsordning for bananer.
Kommissionens forordning om bestemmelser for kontrollen med om kvalitetsnormerne for bananer overholdes.
Rådets forordning om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.
Rådets forordning om den fælles markedsordning for vin.
Rådets forordning om fastlæggelse af almindelige regler for definition, betegnelse og præsentation af spiritus.
Rådets forordning om almindelige regler for definition, betegnelse og præsentation af aromatiserede vine, aromatiserede vinbaserede drikkevarer og aromatiserede cocktails af vinprodukter.
Kommissionens forordning om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) Nr. 1493/1999 om den fælles markedsordning for vin, og om en EF-kodeks for økologiske fremgangsmåder og behandlingsmetoder.
Kommissionens forordning om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) Nr. 1493/1999 for så vidt angår beskrivelse, betegnelse, præsentation og beskyttelse af visse vinprodukter.
Kommissionens forordning om gennemførelsesbestemmelser for dokumenter, der ledsager vinprodukter ved transport, og om til- og afgangsbøger i vinsektoren.
Kommissionens forordning om gennemførelsesbestemmelser for kontrol i vinsektoren.
Rådets forordning om den fælles markedsordning for olivenolie og spiseoliven.

Kommissionens forordning om kendetegnene for olivenolie og olie af olivenpresserester og i den forbindelse anvendte metoder.
Kommissionens forordning om kontrol af overensstemmelse med handelsnormerne for friske frugter og grøntsager.
Rådets forordning om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager.
Kommissionens forordning om fastsættelse af handelsnormen for abrikoser.
Kommissionens forordning om fastsættelse af kvalitetsnormer for agurker.
Kommissionens forordning om handelsnormer for artiskokker.
Kommissionens forordning om handelsnormer for asparges.
Kommissionens forordning om handelsnormer for auberginer.
Kommissionens forordning om fastsættelse af handelsnormer for avocadoer.
Kommissionens forordning om kvalitetsnormer for bananer.
Kommissionens forordning om handelsnormer for blomkål.
Kommissionens forordning om handelsnormer for blommer.
Kommissionens forordning om handelsnormer for bønner.
Kommissionens forordning om handelsnormer for champignoner.
Kommissionens forordning om fastsættelse af kvalitetsnormer for cikoriesalat.
Kommissionens forordning om handelsnormer for citrusfrugter.
Kommissionens forordning om handelsnormer for courgetter.
Kommissionens forordning om handelsnormer for spisedruer.
Kommissionens forordning om handelsnormer for ferskner og nektariner.
Kommissionens forordning om handelsnormer for gulerødder.
Kommissionens forordning om handelsnormer for hasselnødder med skal.
Kommissionens forordning om fastsættelse af kvalitetsnormer for hovedkål, rosenkål, bladselleri og spinat
Kommissionens forordning om kvalitetsnormer for hvidløg.
Kommissionens forordning om handelsnormer for jordbær.
Kommissionens forordning om fastsættelse af handelsnormer for kirsebær.
Kommissionens forordning om fastsættelse af handelsnormer for kiwier.
Kommissionens forordning om handelsnormer for meloner.
Kommissionens forordning om handelsnormer for olivenolie.
Kommissionens forordning om handelsnormer for porrer.
Kommissionens forordning om fastsættelse af handelsnormer for pærer.
Kommissionens forordning om handelsnormer for hovedsalat, kruset endivie og bredbladet endivie.
Kommissionens forordning om handelsnormer for spiseløg.
Kommissionens forordning om handelsnormer for sød peber.
Kommissionens forordning om handelsnormer for tomater.
Kommissionens forordning om fastsættelse af handelsnormer for valnødder med skal.
Kommissionens forordning om fastsættelse af handelsnormer for vandmeloner.
Kommissionens forordning om fastsættelse af handelsnormer for æbler.
Kommissionens forordning om handelsnormer for ærter.
Kommissionens forordning om bestemmelser for blandinger af friske frugter og grøntsager af forskellige arter i samme salgspakning.

Diverse²¹

Bilag 2 til Bekendtgørelse om offentliggørelse af kontrolresultater (fsva. de bekendtgørelser, der indeholder bestemmelser omkring produkters mærkning, eksempelvis bekendtgørelse om tilsætning af jod til husholdningssalt og salt i brød og almindeligt bagværk m.v.)
Bekendtgørelse om autorisation m.v. ved behandling og salg af fødevarer m.v. samt kontrolmærkning af animalske fødevarer.
Bekendtgørelse om egenkontrol i fødevarer virksomheder m.v. § 6 og bilag 2
Bekendtgørelse om tilsætningsstoffer
Bekendtgørelse om fersk kød m.v.
Bekendtgørelse om fødevarerhygiejne for mælk, æg og produkter heraf m.v.
Bekendtgørelse om vejning, klassificering og indberetning af markedspriser for slagtekroppe af svin, kvæg og får samt afregning af svinekroppe.
Bekendtgørelse om kødprodukter m.v.

²¹ Diverse er et af Revisionsenheden defineret område, hvorved der forstås bekendtgørelser, der indeholder henvisninger til bestemmelser omkring mærkning (typisk kontrolmærkning) i paragraffer eller bilag samt bekendtgørelser, der har en eller anden form for relation til mærkning af fødevarer.

Bekendtgørelse om fersk fjerkrækød.
Bekendtgørelse om kød af vildt, opdrættet vildt og kaniner.
Bekendtgørelse om straffebestemmelser for overtrædelse af fødevareforordningen § 1, stk. 2, nr. 3