

J.nr. 2005-20-269-00073

Rapport
arbejdsgruppe om effektivisering
af fødevare- og veterinærkontrollen

20. oktober 2005

RESUME

Det fødevarepolitiske område har gennemgået en rivende udvikling over de seneste 10 år. Udfordringerne fra globaliseringen, strukturudviklingen i fødevarerhvervene, ændringerne i familie- og forbrugsmønstre samt udviklingen indenfor fødevarermarkedet og markedsføring har radikalt ændret virksomhedernes, borgernes og myndighedernes "arbejdsbetingelser".

Svaret på udviklingen har været en storstilet reform af såvel fødevarereguleringen som af organiseringen af selve fødevarer- og veterinærkontrollen. Danmark er gået fra en opdelt veterinær- og fødevarerkontrol rettet mod specifikke produkter og problemer til en enstrengt kontrol fra jord til bord efter fælles kontrolprincipper. Kontrollen er ikke længere et lokalt anliggende, men udøves under central styring og i tæt koordination med sektorforskningen, der ligeledes er kommet til at rumme fødevarerne fra jord til bord under "et tag".

Jord til bord tankegangen og samlingen af kontrolressourcerne under én myndighed har været værdifuldt i en lang række sammenhænge. Evne til hurtig og konsekvent problemløsning og krisestyring er forbedret, hvor man i dag har langt bedre dokumentation og overblik, end tilfældet var tidligere.

Reglerne, kontrolprincipperne og organiseringen af arbejdet har vist deres værd, både i forhold til de lange seje træk som indsatsen mod salmonella og de akutte problemer som håndteringen af udbrudssituationer. Det understreges af det forhold, at den danske fødevarerlovgivning og kontrolprincipperne nu i alt væsentlighed er blevet gældende på EU-niveau.

At Fødevarestyrelsen på en lang række områder har et forspring ses også i denne rapport, hvor der er foretaget en overordnet sammenlignende analyse i forhold til kontrolsystemerne i Norge, Sverige, Finland og Holland.

Analysen viser dog samtidig et potentiale for udvikling af Fødevarestyrelsens kontrol. Med en mere effektiv og målrettet indsats kan Fødevarestyrelsen yde et større bidrag til målsætningen om færre syge mennesker og dyr. Det er en kritisk opgave for Fødevarestyrelsen at udvikle og anvende de virkemidler, der kan bidrage til, at virksomhederne rent faktisk overholder lovgivningen. Fødevarestyrelsens primære virkemidler er i dag: tilsyn, kontrol med egenkontrol, overvågning, vejledning, sanktioner, offentliggørelse af kontrolresultater og målrettede kampagner. Ændringer i kontrollen – dvs. den samlede anvendelse af virkemidlerne - vil selvsagt kræve politisk stillingtagen.

Fødevarestyrelsen kan påvise, at der inden for alle brancher i kæden fra jord til bord er både gode og dårlige virksomheder. Princippet om behovsorienteret kontrol tilsiger, at der blev gennemført færre kontrolbesøg i de virksomheder, der har styr på forholdene, mens de frigivne ressourcer kan rettes mod problemvirksomhederne og andre af fremtidens udfordringer. I den sammenhæng er det vigtigt ikke at fokusere ensidigt på antallet af tilsyn om året i den enkelte virksomhed. Kvaliteten i tilsynet, tilstede tiden og andre virkemidler, som kontrollen har til rådighed, bør overvejes nøje.

Fremtidens kontrol må tage udgangspunkt i, at udviklingen fortsætter. Derfor er der også behov for hele tiden at overveje indsatsen, så Fødevarestyrelsen til stadighed gør det rigtige på den mest effektive måde. Myndighederne skal kunne håndtere aktuelle problemer og være forudseende i forhold til fremtidens krav.

Fødevarestyrelsens kontrolaktiviteter styres gennem en kontrolvejledning og en meget detaljeret resultatkontrakt. Herigennem er der opstået en noget ensidig fokusering på tilsynsfrekvenserne, således at man er meget optaget af, at de enkelte typer af virksomheder besøges et givent antal gange om året. Fokus på antal tilsyn efter 2000 hænger dog også sammen med målet om at skabe en

ensartet kontrol i modsætning til situationen under den tidligere kommunale kontrol, hvor der var store forskelle i både omfang og kvalitet af kontrollen.

Tilsynsfrekvenserne er fastlagt ud fra en risikoanalyse, men set i forhold til det faktiske antal overtrædelser er det værd at overveje i højere grad bl.a. at indlægge et subjektivt skøn i forhold til virksomhedernes evne og vilje til at efterleve reglerne. Sammenligningerne i forhold til Told og Skat og Arbejdstilsynet peger på et potentiale i den forbindelse.

Den omfattende styring på antal kontrolbesøg kolliderer til en vis grad med princippet om, at kontrollen skal være dynamisk, at der er forskellige virkemidler til forskellige situationer, og at resourcerne skal kunne flyttes væk fra områder med mindre risiko til områder med større risiko.

En forudsætning for fortsat udvikling af Fødevarestyrelsens kontrol er, at der skabes politisk forståelse og accept for at bruge kontrollens virkemidler på en mere differentieret og fleksibel måde end tilfældet er i dag. Indsatsen indenfor en given branche eller virksomhed bør variere i takt med risikoen. Antallet af kontrolbesøg i fødevarevirksomheder er blot en af mange knapper, som kontrollen kan skrue på for at nå målet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUME	2
1 Kommissorium	5
1.1 Indledning	5
1.2 Kommissorium	5
1.3 Arbejdsgruppens (styregruppen) medlemmer og sekretariat	6
1.4 Definitioner	6
2 Faglige udfordringer	8
2.1 Husdyrsygdomme	8
2.2 Fødevarebårne sygdomme hos mennesker	9
2.3 BOKS Opsamling faglige udfordringer	12
3 Rammebetingelser for Fødevarestyrelsens kontrol	13
3.1 Generel kontekst for Fødevarestyrelsens kontrol	13
3.2 Lovgivningsmæssige rammer	15
3.3 Fødevarestyrelsens struktur.....	17
3.4 BOKS Opsamling rammebetingelser	18
4 Virkemidler, risikostyring og sammenligning	19
4.1 Virkemidler	19
4.2 Tid til kontrollen.....	25
4.3 Systemer til risikovurdering i Fødevarestyrelsen.....	27
4.4 Fødevarestyrelsen i sammenligning med andre lande	29
4.5 Fødevarestyrelsen, ToldSkat og Arbejdstilsynet.....	32
4.6 BOKS Opsamling virkemidler og risikosystemer.....	35
5 Samspil mellem gebyrfinansiering og mulighed for effektivisering	36
6 Mulige tiltag i Fødevarestyrelsens kontrol	39
7 Konklusion	45
Bilag – system til risikovurdering af fødevarer virksomheder	49
Bilag – Fødevarestyrelsens principper for offentlig kontrol	65
Bilag – Fødevarestyrelsens principper for egenkontrol	69

1 Kommissorium

1.1 Indledning

I regeringsgrundlaget er anført, at ”regeringen vil fremlægge forslag til en fornyelse af fødevarekontrollen. Fødevarekontrollen skal i endnu højere grad målrettes derhen, hvor problemerne er, og der skal sikres et bedre samspil med virksomhederne.”

Regeringen og Dansk Folkeparti har i foråret 2005 besluttet en ny struktur for Fødevarestyrelsen. Strukturomlægningen giver årlige besparelser i Fødevarestyrelsen på ca. 30 mio. kr., som alene findes på det administrative område.

Strukturomlægningen gennemføres med forslag til Finanslov 2006. Finansloven indebærer samtidigt årlige effektiviseringer på 2 pct. fra 2007. 2 procents effektiviseringskravet gælder hele Fødevarestyrelsens almindelige virksomhed, herunder fødevare- og veterinærkontrollen.

Som led i aftalen mellem Dansk Folkeparti og regeringen om en ny struktur for Fødevarestyrelsen, blev det aftalt at gennemføre en analyse af mulighederne for en yderligere effektivisering og behovsorientering af fødevare- og veterinærkontrollen. Det fremgår af aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti:

”... at kvaliteten af fødevare- og veterinærkontrollen er af afgørende betydning for forbrugernes sikkerhed, en høj veterinær sundhedsstatus og dyrevelfærden.

Med henblik på at øge kvaliteten og effekten gennemføres en analyse af mulighederne for en yderligere effektivisering og behovsorientering af kontrollen. Indsatsen målrettes områder med størst risici for fødevarerisikoen og dyrevelfærden. Tilsynsfrekvensen på lovpligtige områder opretholdes.

I forbindelse med analysen gennemføres en revurdering af de rent kvantitative målsætninger for veterinær- og fødevarekontrollen (antal kontrolbesøg etc.). Der skal være fokus på kvaliteten i indsatsen, som skal være effektiv og målrettet, således at der hele tiden opnås den størst mulige beskyttelse af forbrugerne, en høj veterinær sundhedsstatus og dyrevelfærd.”

1.2 Kommissorium

På baggrund af regeringsgrundlaget, udmøntning af effektiviseringskravene og aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti udarbejdes en analyse af de kvalitative og kvantitative målsætninger for kontrolvirksomheden. Arbejdet skal herudover bl.a. omfatte:

- En analyse af lovgivningsmæssige rammer for tilrettelæggelsen af kontrollen, herunder EU-krav m.v. til kontrollen bl.a. i lyset af kontrolforordningen, som træder i kraft 1. januar 2006.
- En analyse af risikoorienteringen af den eksisterende kontrol og mulighederne for i højere grad at tilrettelægge kontrollen ud fra ”hvor mange det rammer” og ”hvor farligt det er”.
- En undersøgelse af mulighederne for at effektivisere kontrollen yderligere bl.a. gennem en forøgelse af ”tilstede tiden”.
- Muligheden for løbende at tilpasse ressourceanvendelsen på de gebyrfinansierede områder til opgavemængden.

På kødkontrollens område omfatter analysen kontrol med egenkontrollen på slagterier og øvrige kødvirksomheder. Analysen omfatter ikke den øvrige statslige kødkontrol, idet denne i 2004 og

2005 allerede har været underkastet en tilbundsående analyse af mulighederne for effektivisering og bedre arbejdstilrettelæggelse. Analysen af kødkontrollen har bl.a. omfattet udarbejdelsen af nye bemandingsplaner og senest forslag til fremtidig chefembedsdyrlægeembeder.

Analysen omfatter ikke den kontrol, Fødevarestyrelsen udfører på dyrevelfærdsområdet for Justitsministeriet, idet der parallelt hermed udarbejdes en særskilt analyse af dyrevelfærdskontrollen.

Arbejdsgruppen inddrager erfaringer fra Arbejdstilsynets og Told & Skats styringsinstrumenter. Arbejdsgruppen vil desuden indhente relevante udenlandske erfaringer, vedrørende styringsinstrumenter, tilsynsfrekvenser, produktivitet, beskyttelsesniveau mv. Til brug for arbejdet kan der desuden indhentes bidrag fra forskningsverdenen, ligesom FVO rapporter og rapporter fra revisionsenheden inddrages.

1.3 Arbejdsgruppens (styregruppen) medlemmer og sekretariat

Arbejdsgruppen, som har virket som styregruppe, bestod af repræsentanter fra Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes departement og Fødevarestyrelsen. Arbejdsgruppen var sammensat af:

- Afdelingschef Esben Egede Rasmussen, Familie- og Forbrugerministeriets departement
- Vicedirektør Henrik G. Jensen, Fødevarestyrelsen
- Kontorchef Mikkel Sune Smith, Familie- og Forbrugerministeriets departement
- Kontorchef Birgitte Povlsen, Fødevarestyrelsen
- Kontorchef John Larsen, Fødevarestyrelsen

Formandskabet varetages af afdelingschef Esben Egede Rasmussen.

Arbejdsgruppen (styregruppen) betjenes af et sekretariat nedsat i Fødevarestyrelsen. Sekretariatet består af:

- Kontorchef (fung.) Mads Kolte-Olsen, Fødevarestyrelsen
- Sekretariatsleder (fung.) Niels Bølling, Fødevarestyrelsen
- Akademiingeniør Maybrit Scherrebeck, Fødevarestyrelsen
- Specialkonsulent Lars Jensen, Familie- og Forbrugerministeriets departement
- Fuldmægtig Maria Krohn, Familie- og Forbrugerministeriets departement
- Fuldmægtig Christina Pontoppidan, Fødevarestyrelsen, Økonomikontoret

Arbejdsgruppen afleverer sin endelige analyse til departementet primo oktober 2005.

1.4 Definitioner

Offentlig kontrol

Når der i denne rapport anvendes begrebet offentlig kontrol eller Fødevarestyrelsens kontrol, så følger det kontrolforordningens (882/2004) definition af begrebet offentlig kontrol.

Kontrolforordningen definerer offentlig kontrol som alle former for kontrol, som den kompetente myndighed gennemfører for at undersøge om fødevarelovgivningen, dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes korrekt.

Virksomhed

Når der i denne rapport anvendes begrebet virksomhed eller fødevarevirksomhed, så følger det fødevareforordningens (178/2002) definition af fødevarevirksomhed.

Fødevareforordningen definerer fødevarevirksomhed, som ethvert offentligt eller privat foretagende, som med eller uden gevinst for øje udfører en hvilken som helst aktivitet, der indgår som et hvilket som helst led i produktionen, tilvirkningen eller distributionen af fødevarer.

Begrebet fødevarevirksomhed dækker dermed såvel primærbesætninger som engros virksomheder og detailvirksomheder.

2 Faglige udfordringer

Kapitel 2 redegør overordnet for de faglige udfordringer i relation til husdyr og forbrugere.

2.1 Husdyrsygdomme

Sygdomme hos husdyr omfatter zoonoser og anmeldepligtige husdyrsygdomme. Zoonoser giver kun sjældent klinisk sygdom i husdyrene, men de kan smitte mennesker med betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser til følge¹. Anmeldepligtige husdyrsygdomme er smitsomme for andre dyr og er forbundet med store omkostninger for landmænd (nedsat produktion og tab af husdyr) og de senere led af fødevarereproduktionen (lukning af eksportmarkeder).

Anmeldepligtige husdyrsygdomme

Fødevarestyrelsen overvåger forekomsten af ca. 70 husdyrsygdomme, der smitter fra dyr til dyr. Overvågningen er meget intensiv og sker i besætninger, på samlesteder, markeder eller ved ankomsten til slagteri. En række alvorlige anmeldepligtige husdyrsygdomme er enten aldrig blevet konstateret i Danmark, eller det er længe siden, der sidst har været udbrud.

Tabellen viser status for en række anmeldepligtige husdyrsygdomme:

Anmeldepligtig husdyrsygdom	Sygdomsgruppe	Seneste forekomst
Aviær Influenza	fjerkræ	aldrig forekommet
Klassisk svinepest	svin	1933
Newcastle Disease	fjerkræ	2002
Mund- og Klovesyge	flere dyrearter	1983

Tabel 1: Status for enkelte anmeldepligtige husdyrsygdomme

Der var frem til begyndelsen af 1980'erne stadig udbrud af mund- og klovsyge. Det skabte store økonomiske problemer for den voksende husdyrproduktion og den tilhørende eksport af fødevarer. Det seneste udbrud af mund- og klovsyge i Danmark var i 1983.

Aviær influenza eller fugleinfluenza har senest påkaldt sig stor opmærksomhed. Aviær influenza er en smitsom virussygdom hos fugle. Flere lande i Asien oplever i øjeblikket udbrud af fugleinfluenza med stor dødelighed blandt fugle og fjerkræ. Fugleinfluenza smitter normalt kun fugle, men Sundhedsstyrelsen oplyser, at der under udbrud i Thailand og Vietnam er set sygdomstilfælde blandt mennesker, der har været i direkte kontakt med fjerkræ. I alt menes 65 mennesker at være døde i Asien som følge af fugleinfluenza. Virus menes ikke at kunne smitte fra person til person.

Zoonoser

I slutningen af 1800-tallet og begyndelse af 1900-tallet var Danmark hærget af kvæg-tuberkulose og smitsom kalvekastning, der kan smitte til mennesker. Omkring 1960 var tuberkulose og smitsom kalvekastning udryddet i Danmark. Bekæmpelsen lykkedes dels en indsats fra erhvervet, dels via indførelse af offentlig kontrol på området.

I løbet af 1980'erne begyndte bakterier som Salmonella, Campylobacter og Yersinia at sprede sig i den stadigt voksende og specialiserede husdyrproduktion. Konsekvensen var en kraftig stigning i antallet af sygdomstilfælde hos mennesker. Den mest effektive forebyggelse af humane sygdomstil-

¹ Danmarks Fødevarerforsknings anslår de samfundsmæssige omkostninger af det estimerede antal humane tilfælde med Salmonella, Campylobacter og Yersinia i 2001 til 166-411 mio. kr. Kilde: Ugeskrift for Læger, 14. februar 2005, p. 760.

fælde er indsats i primærproduktionen. En række handlingsplaner har reduceret antallet af humane infektioner af Salmonella, mens Campylobacter er blevet et større problem siden begyndelsen af 1990'erne.

Kogalskab (BSE) menes at kunne overføres til mennesker ved indtagelse af kød med de sygdomsfremkaldende prioner. Kogalskab blev første gang diagnosticeret i Storbritannien i 1986. Der er flere teorier om kogalskabs oprindelse, men den mest underbyggede er, at sygdommen er opstået, fordi man har anvendt kød- og benmel fra får med sygdommen scrapie som tilskudsfoder til kvæg.

Der er til bekæmpelse af kogalskab iværksat et omfattende bekæmpelsesprogram i EU. Alt smittefarligt materiale fjernes fra kvæg, der slagtes til konsum. Desuden testes alle normale raske slagtedyr over 30 måneder for BSE. Forbuddet mod animalsk protein i foder, intensiv overvågning og en omfattende nedslagningspolitik ved fund af BSE har yderligere reduceret risikoen for kogalskab i Danmark.

Trikinen tilhører de klassiske zoonoser, men er til forskel fra disse en parasit. Der er ikke set trikiner i danske husdyr siden 1930, men som følge af et EU-krav gennemføres en omfattende trikinkontrol af alle slagtesvin, som går gennem de eksportautoriserede slagterier. Der arbejdes på ændre de europæiske regler for trikinundersøgelser, så kontrollen kommer til at svare til den lave risiko. Det er i den forbindelse dog afgørende, at eksportmarkederne er indforstået med en ændring af den danske trikinkontrol. Kontrollen er finansieret af erhvervet.

Husdyrsygdomme samlet

Udviklingen afspejler en stadig større kompleksitet i sygdoms- og sundhedstilstanden i husdyrproduktionen. Samtidigt med at sygdomme bekæmpes, bliver behovet for mere avancerede overvågnings- og kontrolsystemer større.

Nye husdyrarter som vildsvin, hjorte og strudse er blevet introduceret i Danmark. Nye dyrearter kræver fornyet vurdering af risikoen for såvel husdyrs som menneskers sundhed.

En øget international samhandel kræver forholdsregler mod smitsomme husdyrsygdomme. Samhandel forudsætter desuden særlig opmærksomhed i forhold til sygdomsfremkaldende mikroorganismer for mennesker.

2.2 Fødevarebårne sygdomme hos mennesker

Mikroorganismer og kemiske forureninger i fødevarer og forkert ernæring udgør på kort og lang sigt risici for folkesundheden.

Mikroorganismer

Mikroorganismer kan overføres fra dyr til mennesker gennem fødekæden. Bakterierne Salmonella og Campylobacter forklarer langt størstedelen af de humane tilfælde af fødevarebårne sygdomme i Danmark. De nævnte bakterier kommer ind i fødevarekæden i primærproduktionen og spredes typisk i forbindelse med slagtning og den efterfølgende behandling.

Statens Serum Institut opgør antal registrerede patienter i Danmark som følge af fødevarebårne infektioner (tal fra den 4. juli 2005). Statens Serum Institut oplyser, at det reelle antal fødevareinfektioner i Danmark antages at være 5-20 gange større end det registrerede antal.

Bakterietype	Antal episoder 2005 (½ år)	Antal episoder hele år 2004	Antal episoder hele år 2003
Campylobacter	1193	3733	3540

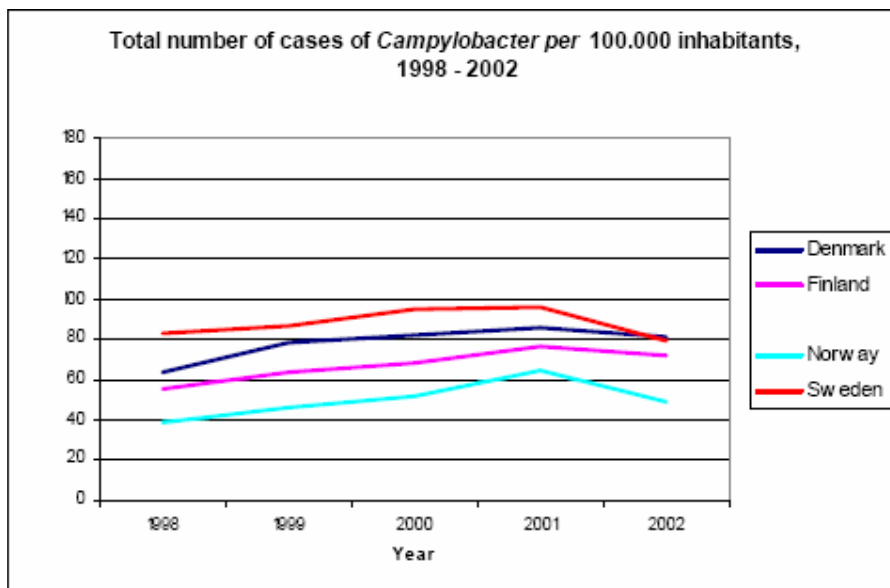
Bakterietype	Antal episoder 2005 (½ år)	Antal episoder hele år 2004	Antal episoder hele år 2003
Salmonella	621	1555	1704
Yersinia enterocolitica	112	228	243
VTEC	66	168	125

Tabel 2: Oversigt over antal registrerede personer i Danmark som følge af fødevarerborne sygdomme, pr. 4. juli 2005. Statens Serum Institut

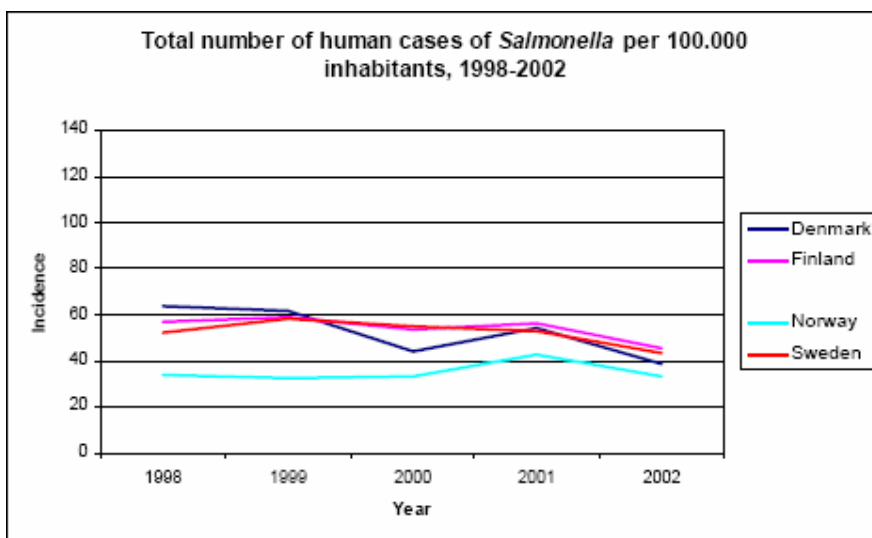
Der er en faldende tendens i Danmark af humane sygdomstilfælde forårsaget af Salmonella, mens tilfælde som følge af Campylobacter og VTEC (Verocytotoxin producerende E. coli) synes at holde sig på niveau eller stige svagt. Campylobacterinfektioner hos mennesker har været et stigende problem gennem en række år både i Danmark og andre lande.

Rapporten *Trends and sources of zoonotic agents in the European Union and Norway 2003* beskriver fødevarerborne infektioner i EU og Norge. Heri bliver Danmark fremhævet med klart fald i Salmonellose, mens Norge har en mindre stigning. I Finland, Norge og Sverige er der flere tilfælde af Salmonellose som følge af importerede varer end af egen produktion. Danmark og Finland fremhæves som lande med faldende Campylobacterielløse, mens Norge og Sveriges antal er konstant. Rapporten nævner flere forskelle på landene med hensyn til registrering og analyser.

Sammenligner man antallet af humane sygdomstilfælde i forhold til 100.000 indbyggere (inciden- sen) i årene 1998-2002 forårsaget af hhv. Salmonella og Campylobacter i de nordiske lande, er der en indikation af, at landene ligger på nogenlunde samme niveau. Se figur 1 og 2.



Figur 1: Antal humane sygdomstilfælde pr. 100.000 indbyggere forårsaget af Campylobacter 1998-2002. Sammenlig- ning nordiske lande. Kilde: Sustainable development of food safety, Nordisk Råd 2004.



Figur 2: Antal humane sygdomstilfælde pr. 100.000 indbyggere forårsaget af Salmonella 1998-2002. Sammenligning nordiske lande. Kilde: Sustainable development of food safety, Nordisk Råd 2004.

Undersøgelser i USA af udbrud med ikke bakterielle mave-tarminfektioner har vist, at over 95% skyldes *norovirus*. Formentlig er norovirus ikke lige så hyppig i Danmark, da USA i højere grad bruger overfladevand til drikkevand, hvilket øger risikoen for fækal kontaminering. Fødevarebåren infektion opstår typisk som følge af krydssmitte fra en inficeret person eller fordi et levnedsmiddel er blevet forurenet med virusholdigt vand uden en efterfølgende varmebehandling.

Kemiske forureninger

Kemiske forureninger i fødevarer kan stamme fra miljøforureninger eller produktionen af fødevarer. Nogle giftstoffer fra fødevarer er mistænkt for at være kræftfremkaldende, andre er akut giftige og kan føre til alvorlige sygdomstilfælde og dødsfald. F.eks. kan mennesker få leverkræft, skader på lever og nyrer, påvirket arveanlæg, nervesystem og hormonsystemer af visse kemiske stoffer.

Kemiske forureninger i fødevarer kan stamme fra miljøforureninger, fx bly, cadmium, kviksølv, tin, og dioxiner. Under produktion kan fødevarerne blive forurenet ved forkert brug af tilladte stoffer som pesticider, veterinære lægemidler, rengørings- og desinfektionsmidler og tilsætningsstoffer. Kemiske stoffer kan blive tilført ved nye forarbejdnings- og tilberedningsmetoder. Det kan være stoffer som f.eks. PAH, stegemutagener og acrylamid eller stoffer fra emballage og køkkengrej.

Der er for en del af de kemiske faktorer god viden om den sundhedsmæssige risiko ved stoffet. Men der er ikke på det kemiske område den samme viden om det faktiske antal sygdomstilfælde forårsaget af kemiske faktorer som på det mikrobiologiske område.

Ernæring

Forkert ernæring og manglende balance mellem indtag og aktivitet udgør en betydelig udfordring for folkesundheden. Forkert ernæring og manglende eller utilstrækkeligt fysisk aktivitet afspejles ikke mindst i forekomsten af overvægt, som er steget markant i de senere år. Således er der siden 1987 sket en stigning på næsten 75%. Sundhedsstyrelsens landsdækkende tal fra 2003 viser, at 30 – 40 % af den voksne befolkning er overvægtige (Målt som BMI \geq 25). Fordelt på køn er ca. 40 % af de danske mænd overvægtige og ca. 33 % af den kvindelige befolkning har en BMI på over 25. Det drejer sig om mere end 1.3 mio. danskere.

10-13 % af befolkningen er svært overvægtige (BMI \geq 30), hvilket svarer til ca. 400.000 personer. Næsten 100.000 vejer så meget, at de har problemer med deres helbred som følge af deres overvægt (BMI \geq 35).

Også blandt danske børn er der indenfor de seneste årtier sket en foruroligende stigning i forekomsten af overvægt og svær overvægt. Tal indhentet fra 1998 -2003 viser, at ca. 15% drenge og piger mellem 14 og 16 år er overvægtige. Af drengene i denne aldersgruppe er 7% svært overvægtige.

Sundhedsstyrelsen oplyser, at tallene fra 2003 er for opadgående. Udviklingen i Danmark afspejler en global trend, som ifølge WHO indebærer, at hvis udviklingen fortsætter som hidtil, vil 60-70% af alle europæere være overvægtige i 2030.

Sundhedsstyrelsen oplyser, at sund kost har stor betydning for at fremme og bevare et godt helbred og for at forebygge kostrelaterede sygdomme som hjerte-karsygdomme, aldersdiabetes, visse kræftformer og knogleskørhed

2.3 BOKS Opsamling faglige udfordringer

Samfundet står over for en række udfordringer i relation til ernæring, fødevarer sikkerhed og dyresundhed. Der er som svar på de faglige udfordringer etableret et tæt system af regler, som fødevarer virkninger skal overholde.

En grundlæggende forventning er, at beskyttelsesniveauet vil være højt for forbrugere og husdyr, såfremt virksomhederne lever op til deres ansvar og overholder reglerne.

Kontrollen skal overvåge, at virksomhedernes lever op til deres ansvar i forhold til lovgivningen. Fødevarer styrelsen har siden 2000, hvor den statslige fødevarer kontrol blev dannet, udviklet sin viden om virksomhederne og de svage led, når det gælder overholdelse af lovgivningen. Men Fødevarer styrelsen må i takt med sin større viden fortsat udvikle den offentlige kontrol, så virkemidlerne fortsat bliver sat ind de steder, hvor det giver mest mening i forhold til målsætningen.

Der bliver senere i denne rapport foretaget en sammenligning af den danske fødevarer kontrol med en række lande. Det er bemærkelsesværdigt, at de nordiske lande ligger nogenlunde inden for samme niveau for forekomsten af humane sygdomstilfælde forårsaget af *Campylobacter* og *Salmonella*, og at de samme lande har betydelige forskelle i opbygningen og omfanget af den offentlige kontrol med virksomhedernes overholdelse af lovgivningen.

Lovgivning og kontrollen af, at reglerne overholdes har vist sig at være et effektivt virkemiddel til at få etableret et højt beskyttelsesniveau mod kemiske og mikrobiologiske risici. Derimod bør andre virkemidler finde anvendelse, når det gælder ernæring og sund livsstil. Det typiske virkemiddel er information, som skal påvirke målgruppen til adfærdændring. Forkert ernæring udgør formentlig den største fødevarerelaterede risiko for folkesundheden. Det er imidlertid den enkelte borgers helt eget valg og ansvar, om man sammensætter sin kost i overensstemmelse med de officielle kostråd.

3 Rammebetingelser for Fødevarestyrelsens kontrol

Kontrollen af dyr og fødevarer gennemføres inden for nogle rammer, der på den ene side giver en række muligheder for udvikling og på den anden side normerer ressourcerne, således at der ikke kan prioriteres fuldstændig frit. Der vil i det følgende blive redegjort for de rammebetingelser, som i dag har større betydning for udførelse af kontrollen.

Det er værd at understrege, at rammebetingelserne for udøvelse af kontrollen er dynamiske og vil kunne ændre sig over tid. Strukturudvikling i erhvervet og offentlighedens opfattelse af kontrollens opgave spiller bl.a. en rolle. Fødevarestyrelsen skal forholde sig til, at vilkårene for udøvelse af kontrolopgaven ændrer sig. Det stiller krav til omstillingsevne i kontrollen.

3.1 Generel kontekst for Fødevarestyrelsens kontrol

Fødevarestyrelsen kontrollerer, om virksomhederne overholder regler for husdyrsundhed, dyrevelfærd og produktion og salg af fødevarer. En del af kontrollen (slagtekontrol ante mortem og post mortem samt kontrol på markeder) omfatter desuden kontrol og overvågning af, om dyrene lever op til en række sundhedskrav.

Virksomhederne har ansvaret for at overholde reglerne. Bliver reglerne overholdt i alle led i produktionen, og er kontrollen i stand til hurtigt at identificere forekomst af smitsomme husdyrsygdomme, vil det give færre mennesker, der bliver syge af maden, færre syge husdyr og mindre vildledning af forbrugerne. Et højt niveau for fødevarer sikkerhed og en høj status for husdyrsundhed er ligeledes en forudsætning for den danske eksport af fødevarer.

Virksomhederne, som er omfattet af Fødevarestyrelsens kontrol, spænder fra primærproduktion til salg til den endelige forbruger, fra helt små kiosker til enorme slagterianlæg, fra lav-risiko til høj-risiko, fra salg i lokalområdet til eksport til fjerntliggende lande, fra erhverv med lav uddannelsesgrad til high-tech produktion med højt videnindhold, fra traditionel håndværksproduktion til moderne produktion. Fødevarerkontrollens kompetencer skal afspejle denne brede vifte af virksomhedstyper og produktionsformer.

Den kontekst, som Fødevarestyrelsen udøver kontrol i, forandres med samfundsudviklingen. Globalisering og øget samhandel stiller nye krav til kontrol. Strukturudviklingen i erhvervet giver nye muligheder og nye udfordringer. Forskning giver ny viden om sygdomme og virkemidler af betydning for sammenhængen mellem kontrol og effekt.

Kontrollen er en offentlig ydelse og skal leve op til de krav, som borgerne stiller. Det gælder både, når borgerne agerer som forbrugere og som skatteydere. På de gebyrfinansierede områder stiller virksomhederne krav om effektiv opgaveløsning, så virksomhedens kontroludgifter begrænses. Kontrollen er derudover underlagt statens krav om 2 procents årlige produktivitetsforbedringer.

Fødevarestyrelsens kontrol må udvikle svar på forandringerne i omverdenen, så kontrollen fortsat kan være et bidrag til, at færre mennesker bliver syge af maden, færre husdyr bliver syge og forbrugere ikke vildledes, når de køber fødevarer.

Strukturudviklingen i erhvervet

Strukturudviklingen i dele af fødevarerhvervet er kendetegnet ved, at produktionen samles på stadig større enheder. Det gælder eksempelvis på slagterier og mejerier, men også i primærproduktionen, hvor det traditionelle landbrug med et blandet hold af dyr bliver erstattet af store produktionsanlæg koncentreret om hold af eksempelvis svin eller malkekvæg.

Større primærbedrifter og større virksomheder giver ofte grundlag for en øget professionalisering og de nødvendige ressourcer til investeringer i produktionsformer, som tilgodeser fødevarerikkerhed, dyrevelfærd, miljø og lignende. Samling af produktionen på færre enheder og stigende professionalisering af virksomhedsdriften giver fødevarekontrollen andre betingelser og muligheder end før. Samlingen frembringer også andre risikoparametre: En stor virksomhed, der har problemer med hygiejnen, risikerer at gøre flere syge, end hvis én lille virksomhed sjuster med fødevarerikkerheden. Tilsvarende kan sygdomsudbrud hos store primærproducenter med komplekse samhandelsmønstre have voldsomme konsekvenser. Der gælder dog også det forhold, at udbrud af en alvorlig smitsom sygdom i selv meget små enheder hos ét enkelt dyr, fx mund- og klovesyge i en ged i en børnehave kan få lige så store konsekvenser.

Man kan konstatere en udvikling i fødevareindustrien i retning af en mere sammensat, forarbejdet og forædlet produktion, hvor mange typer ingredienser i stigende grad er blandet sammen. Et eksempel på sammensat produktion er, når bageren også sælger sandwich med kød og salat. Etableringen af den statslige fødevarekontrol og udviklingen af horisontale kontrolprincipper er i høj grad svar på denne udvikling.

Detailledet, hvor forbrugeren handler, er præget af et mindre antal store aktører, som står for langt den største omsætning på dagligvareområdet. En del restauranter og kiosker er organiseret i kæder efter franchise-princip. En del af virksomhederne er offentligt ejede. Langt størstedelen af detailvirksomhederne er små enkeltmandsejede virksomheder. Fødevarebranchen er kendetegnet ved, at en indtræden i branchen ikke kræver mange formelle forkundskaber, mens overlevelse i branchen forudsætter en god håndtering af ganske mange formalia i form af en kompleks fødevarelovgivning.

Fødevarestyrelsen står over for en stor udfordring med at få egenkontrol-konceptet gennemført i de mindre detailvirksomheder, så det bliver anvendt til styring af de kritiske punkter, som findes i enhver fødevarevirksomhed. Kundekredsen for den enkelte forretning er nok lille, men samlet set udgør små detailvirksomheder en udfordring for fødevarerikkerheden i Danmark.

Globalisering

Størstedelen af den danske produktion af fødevarer bliver eksporteret til udlandet. Et afgørende led i fastholdelse og udvikling af dansk fødevarereksport er eksportmarkedernes tillid til den offentlige danske fødevarekontrol. Den danske kontrol har derfor stor samfundsøkonomisk betydning.

Samtidig med at størstedelen af de animalske produkter bliver sendt ud af landet, kommer en stadig større del fødevarerne på det danske marked fra udlandet. De danske forbruger har præferencer i forhold til produkter og pris, som tiltrækker udenlandske produkter.

Globaliseringen medfører stadig større samhandel med dyr, råvarer, halvfabrikata og færdigvarer. Dette stiller stadig større krav til grænsekontrollen og kontrollen med produkter fra EU både i form af et større antal ekspeditioner, men også i form af viden om risici ved de produkter og dyr, som bliver importeret til Danmark.

I dag er det estimeret, at omkring 15-20 pct. af alt svinekød, 50 pct. af alt oksekød og 50 pct. af alt fjerkræ, der sælges i Danmark, er importeret. Det forventes, at tallene stiger inden for de næste 10 år, således at op mod 2/3 af alt det kød, der sælges i Danmark, vil være importeret.

Forsknings- og overvågningsresultater fra Danmarks Fødevare- og Veterinærforskning peger på, at importerede fødevarer forårsager en stadig større andel af infektioner med Salmonella hos danskere. Ligeledes er der en signifikant højere forekomst af antibiotikaresistente bakterier i importeret kød

sammenlignet med dansk produceret kød. Den stigende fødevarerimport stiller derfor Danmark over for store udfordringer.

Forbrugerne

Kvindernes indtog på arbejdsmarkedet og den generelle samfundsudvikling betyder, at den klassiske husmor har lagt forklædet. Det moderne familieliv indebærer, at flere måltider indtages uden for hjemmet, og i mange hjem spiller færdigvarer en stadig større rolle. På den anden side afspejler dagbladenes forbrugssektioner en stigende interesse for familier, fødevarer, måltidet og smag.

Tidligere var forsyningssikkerhed den største udfordring i relation til fødevarer. I dag relaterer fødevarer sig til væsentligt flere forhold som fravær af sundhedsrisiko, smagskvalitet, dyrevelfærd og måltidets sociale betydning. I en kontrolsammenhæng er der fokus på, om fødevarer virksomhederne overholder reglerne. Hvorvidt maden smager godt eller om markedet udbyder de rigtige fødevarer er ikke relevant for kontrollen.

Viden om råvarenes kvalitet og tilberedningen af måltidet, der før lå forankret i familien, er til en vis grad udvandet. Jo mere tilberedt og jo mere sammensat en fødevarer er, jo sværere er det at vurdere kvaliteten af de råvarer, der ligger til grund for varen. Samtidigt bliver det vanskeligere at vurdere, om varen er fremstillet under betryggende forhold.

Ved køb af forarbejdede eller færdigvareprodukter må den viden om ingredienser og fremstillingsproces, som skabes, når man tilbereder et måltid fra råvarestadiet, søges andre steder i form af varedeklarationer, mærkningsordninger og i den offentlige debat. Mange forbrugere har grundlæggende svært ved at gennemskue, hvilke produktionsprocesser produkterne har gennemgået, og hvilke risici, der kan være forbundet med indtagelse af fødevarerne.

Når den moderne forbruger i stigende grad køber forarbejdede eller færdigvareprodukter, må den viden om ingredienser og fremstillingsproces, som ellers skabes, når måltider tilberedes fra råvarestadiet, søges andre steder i form af varedeklarationer, mærkningsordninger og i den offentlige debat. Mange forbrugere har grundlæggende svært ved at gennemskue, hvilke produktionsprocesser produkterne har gennemgået og hvilke risici, der kan være forbundet med indtagelse af fødevarerne.

Samlet set spiller ændringer i danskernes arbejdsliv, familiemønstre og madkultur således ind på det kontrolbehov, som forbrugerne oplever. Offentlighedens opfattelse af kontrolbehovet kommer i høj grad til udtryk i presse og politik.

Fødevarermarkedet er generelt sikkert, og samfundet har aldrig før vidst så meget om beskyttelsesniveauet som i dag. Ikke desto mindre tyder meget på, at bekymringen blandt forbrugerne er steget.

Fødevarerstyrelsens vurdering af kontrolbehov og valg af indsats bygger derimod på faglig vurdering af risici og systematisk viden om virksomheders adfærd. Myndighedernes evne til at kommunikere sammenhæng mellem kontrol og effekt til forbrugerne er vigtigt i forhold til den tryghed, som forbrugerne oplever.

3.2 Lovgivningsmæssige rammer

Kontrolforordningen² udgør sammen med Fødevarerforordningen³ og Hygiejnepakken⁴ en reform af den europæiske fødevarerlovgivning og af den offentlige kontrol.

² Forordning 882/2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarerlovningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelser overholdes

³ Forordning 178/2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovningen

Fødevarerforordningen beskriver de generelle principper for fødevarerlovgevingen og giver hjemmel til en række mere specifikke regler om kontrol og hygiejne for fødevarer. Fødevarerforordningen definerer, at alle virksomheder i ledene fra jord til bord er fødevareraktiviteter, der som sådan skal overholde den fælles fødevarerlovgeving. En landmand med svinedrift er således en fødevareraktivitet på linie med det slagteri, der slagter svinene, og det supermarked, som sælger nakkekoletten.

Hygiejnepakken stiller krav til fødevareraktiviteters hygiejne. Hygiejnepakken sætter målene, og det er virksomhedernes ansvar at finde passende midler til at nå disse mål. Hygiejnepakken stiller særlige krav til virksomheder, som producerer animalske produkter og kontrollen af disse. Kontrollen af dyr lige efter slagtningen (post mortem kontrol) er i store træk uændret, så alle dyr bliver kontrolleret. Derimod kræver den nye lovgivning, at kontrollen af de hygiejnemæssige forhold omkring virksomhedens drift og indretning skal ske med udgangspunkt i virksomhedens egenkontrol. Kontrollen er i dag daglig, mens den fremover vil gennemføres med mindre hyppighed, men med væsentlig mere systematik.

Kontrolforordningen skaber sammenhæng i myndighedernes kontrol af regler om foder, dyrevelfærd, dyresundhed og fødevarer. Kontrolforordningen tager udgangspunkt i, at virksomhederne i alle led i kæden fra jord til bord er ansvarlige for at overholde gældende lovgivning.

Kontrolforordningens krav til myndighederne i EU afspejler i høj grad de principper for offentlig kontrol, som Danmark allerede havde indført med fødevarerloven fra 1998. Kontrolforordningen stiller krav om, at kontrollen lever op til en række principper. Hvordan dette bliver nået, er myndighedernes ansvar.

Risikobaseret kontrol

Den offentlige kontrol skal være risikobaseret, effektiv og omfatte alle led i kæden fra jord til bord. Risikobaseret indebærer, at kontrollen har pligt til at rette indsatsen derhen, hvor problemerne er eller kan opstå. Effektiv indebærer, at kontrolmyndigheden skal få mest offentlig kontrol ud af de ressourcer, der står til rådighed. Man skal derfor have en bred vifte af virkemidler, så problemstillinger kan blive mødt med det mest hensigtsmæssige modtræk.

Kontrolforordningen fastsætter ikke minimumskrav til antal kontrolbesøg. Det er overladt til de nationale myndigheder at beslutte antallet af tilsyn i virksomheder. Men myndighederne skal kunne dokumentere, at antal tilsyn er besluttet på grundlag af en vurdering af risiko og væsentlighed.

Regelmæssig kontrol og kontrol af egenkontrol

Kontrollen skal være regelmæssig og som hovedregel gennemføres uanmeldt. Regelmæssig er ikke nærmere bestemt i kontrolforordningen fx i form af en minimum for antal tilsyn over en årrække. Det er op til myndighederne at vurdere risici og beslutte sig for en passende kontrolhyppighed.

Kontrollen skal i højere grad være en kontrol af virksomhedens egenkontrol. Der vil fortsat blive gennemført fysisk inspektion af virksomhedens drift og indretning.

⁴ Forordning 852/2004 om fødevarerhygiejne, Forordning 853/2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer og Forordning 854/2004 om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter til konsum

Dokumenteret kontrol

Kontrollen skal gennemføres i henhold til klare retningslinier, og resultaterne af kontrollen skal dokumenteres. I Danmark gælder derudover et krav om, at alle kontrolresultater skal offentliggøres i butikken (detail) og på Internettet (detail og engros). Offentliggørelsen er bedre kendt som smiley-ordningen.

Kompetenceudvikling

Kontrolmyndigheden skal sikre, at den har de nødvendige faciliteter og det nødvendige personale med den nødvendige viden, færdigheder og holdninger. Der skal være en plan for efteruddannelse.

Kontrolforordningen giver mulighed for at uddelegere kontrollen. Sanktionsanvendelse kan dog kun udøves af den ansvarlige myndighed. Det betyder, at private kontrol- eller certificeringsorganer vil kunne løse opgaver, som i dag alene varetages af myndighederne. Det kunne være relevant i forhold til konkrete kontrolopgaver eller i vurdering af virksomhedernes egenkontrol.

Konsekvente sanktioner

Myndigheden skal følge konsekvent op over for virksomheder, der overtræder lovgivningen. Sanktionerne skal være effektive, stå i forhold til overtrædelsen og have en præventiv virkning.

Planlægning og afrapportering

Fødevestyrelsen skal fra 2007 i samarbejde med Plantedirektoratet udarbejde en rullende tre-årig plan for den overordnede styring den danske kontrol af regler om fødevarer, foder, dyrevelfærd og dyresundhed. Kontrolplanen skal angive de strategiske mål og bl.a. forholde sig til risici, organisation, kontrolmetoder, kompetenceudvikling og beredskabsplaner.

Fødevestyrelsen skal hvert år udarbejde en rapport, der beskriver den udførte kontrol, resultaterne i overblik og eventuelle ændringer i risikovurdering. Viden i årsrapporten skal bidrage til, at den offentlige kontrol også fremad er effektiv og koordineret i hele kæden fra jord til bord.

3.3 Fødevestyrelsens struktur

Fødevestyrelsen vil fra 1. januar 2006 bestå af en central styrelse og tre regioner. Fødevestyrelsen fremstår dermed i en slankere model med færre administrative led.

Den nye struktur giver mulighed for styrket indsats for forbrugerbeskyttelse, dyrevelfærd og den veterinære sundhedsstatus. Kontrollen vil blive samlet i kontrolafdelinger, hvor den før var opdelt i kontrol af regler om levende dyr og kontrol af regler om fødevarer.

Den nye struktur kan betragtes som et naturligt næste skridt for Fødevestyrelsen. Den statslig kontrol fra 2000 lagde fundamentet for den aktuelle offentlig kontrol, der er i stand til at sætte ressourcerne ind, hvor det er nødvendigt. Fødevestyrelsen version 2005 er resultatet af en udvikling, som Fødevestyrelsen version 2000 satte i gang.

En sammenligning af Fødevestyrelsen med kontrolmyndigheder i andre europæiske lande viser et bemærkelsesværdigt informationsflow op og ned og på tværs i organisationen. Fødevestyrelsen kan i løbet af minutter danne sig overblik over sin kontrolproduktion og om nødvendigt gå i detaljer. Andre lande må bruge uger på at samle regneark ind fra underliggende enheder.

Den nemme adgang til viden om fødevearekontrollen tillader systematisk planlægning, gennemførelse og opfølgning. Det danner grundlag for videre udvikling af kontrollen som helhed og en indsats for at få bragt svage punkter i kontrollen på omgangshøjde.

3.4 BOKS Opsamling rammebetingelser

Strukturudviklingen i fødevarerbranchen, ny teknologi, sygdomsbilledet, skiftende krav og forventninger fra forbrugerne er dynamiske rammebetingelser, som stiller krav til udvikling af Fødevarestyrelsens kontrol. Optimal ressourceudnyttelse nødvendiggør løbende overvejelser om nye virkemidler, og hvordan kontrollen kan målrettes de problematiske områder.

Kommunikation er afgørende for at skabe overensstemmelse mellem befolkningens forventninger til kontrol og myndighedernes faglige vurdering.

Begrebet risiko indeholder både sandsynligheden for, at en uønsket hændelse opstår (kemisk forurening, mikrobiologisk forurening eller overtrædelse af regelsættet) og den forventede konsekvens af den uønskede hændelse.

EU-lovgivningens krav om, at Fødevarestyrelsens kontrol skal være risikobaseret, indebærer, at indsatsen retter sig mod forskellige forhold med forskellig intensitet. Det fremgår af figuren, at forhold med lille sandsynlighed og lille konsekvens ideelt set bør besvares med begrænset kontrolaktivitet, mens forhold med stor sandsynlighed og stor konsekvens bør besvares med høj kontrolaktivitet. Forhold, der ligger mellem disse yderpunkter, bør besvares med middel kontrolaktivitet.

		Konsekvens	
		Lille	Stor
Sandsynlighed for uønsket hændelse	Lille	Begrænset kontrolaktivitet	Middel kontrolaktivitet
	Stor	Middel kontrolaktivitet	Høj kontrolaktivitet

Figuren viser, at høj kontrolindsats på områder med lille sandsynlighed og/eller lille konsekvens vil være en ikke-optimal anvendelse af ressourcer, som kunne være anvendt mere hensigtsmæssigt på steder, hvor der er stor sandsynlighed og stor konsekvens.

Figuren er en forenkling af virkeligheden, som vil indeholde flere nuancer end de fire udfald. Men figuren er nyttig, både fordi den understreger, at der forskel på problemers alvorlighed, og at det er fornuftigt at sætte ind i forhold til problemernes karakter og størrelse. Figuren kan anvendes både i en samlet betragtning af kontrolsystemet, i forhold til kontrol af en branche og i forhold til kontrollen af den enkelte virksomhed.

En differentieret indsats indebærer brug af forskellige virkemidler. Virkemidlerne for kontrollen af såvel fødevarer som levende dyr omfatter bl.a.:

- tilsyn
- auditering (kontrol af egenkontrol)
- analytisk kontrol (prøveudtagning)
- overvågning og mistankehåndtering
- vejledning
- sanktioner
- offentliggørelse af kontrolresultater

Virkemidlerne udgør samlet set Fødevarestyrelsens kontrolindsats. Princippet om behovsorienteret kontrol har været centralt for Fødevarestyrelsens kontrolstyring siden 2000. Det er en del af kommissoriet for denne analyse at undersøge, hvordan Fødevarestyrelsen i 2005 lægger sin kontrolindsats i forhold til sandsynlighed og konsekvens. Det undersøges i kapitel 4.

4 Virkemidler, risikostyring og sammenligning

Kontrollen med fødevarer og kontrollen med regler i relation til levende dyr har traditionelt været to adskilte discipliner: Fødevarekontrollen og veterinærkontrollen. De to områder bliver fremover samlet i Fødevestyrelsens kontrolafdelinger for at styrke sammenhæng i indsatsen fra jord til bord. Der bliver i det følgende redegjort for de virkemidler, som står til rådighed for Fødevestyrelsens samlede kontrol (veterinær og fødevarerområdet). Endelig sammenlignes Fødevestyrelsens kontrolsystem med andre lande og andre danske myndigheder.

Langt de fleste besætninger og fødevarer virksomheder overholder lovgivningen. Tal fra kontrollen af detail og engros virksomheder viser, at 96% af tilsynene i detailledet ender med et glad eller mindre glad smil. 4% af tilsynene i detailledet ender med påbud, forbud, bøde eller politianmeldelse. Kontrollen af engros virksomheder viser den samme fordeling. 96% af tilsynene endte med uden anmærkninger eller en indskærpelse. Små 4% af tilsynene førte til påbud, forbud, bøde eller politianmeldelse.

4.1 Virkemidler

Kontrol af veterinærområdet

Fødevestyrelsens kontrol af besætninger og levende dyr er det første led i kontrolkæden fra jord til bord. Kontrollen omfatter overvågning for det veterinære beredskab, der bl.a. består af bekæmpelse af husdyrsygdomme og zoonoser samt kontrol med ind- og udførsel af levende dyr og animalske produkter til og fra Danmark. Hertil kommer kontrol med medicinanvendelse i husdyrproduktion og omsætning af dyr. Endelig føres der kontrol med praktiserende dyrlæger.

Kontrolopgaverne på det veterinære område er dyreværnstilsyn, kontrol af dyrehold, kontrol af transportmidler, mælkekontrol, sporbarhed og opfølgning på mærkningsregler, kontrol med vask og desinfektion af transportmidler samt prøveudtagning

Fødevestyrelsens kontrol på det veterinære område består af målrettet og risikobaseret overvågning og tilsyn. Kontrollen sker dels på baggrund af registre, f. eks. Det Centrale HusdyrbrugsRegister (CHR) og Vetstat. Overvågning sker på slagterier eller markeder og andre samlesteder for levende dyr, hvorved overvågningen bliver målrettet og risikobaseret, idet stort set alle besætninger inden for en given tidsramme enten leverer dyr til slagtning eller sælger dem via markeder m. v. til levebrug. Tilsyn, som er rettet mod konstatering af reglernes overholdelse, foregår hos primærproducenten, virksomheden eller dyrlægen, og er eksempelvis kontrol af medicinforbrug.

Det veterinære beredskab består, udover den aktive sygdomsovervågning i form af tilsyn og prøveudtagning, også af en passiv sygdomsovervågning i form af anmeldepligt ved mistanke om alvorlige smitsomme husdyrsygdomme. Anmeldepligten påhviler husdyrejere og brugere, dyrlæger samt laboratorier, der får mistanke om, eller konstaterer dyr eller besætninger smittet med en alvorlig, smitsom husdyrsygdom.

Fødevestyrelsens kontrol på det veterinære område er kendetegnet ved at være traditionelle tilsyn af de fysiske forhold. Der er ikke i samme grad som på kontrollen af de senere led tale om en kontrol af virksomhedens egenkontrol.

Der har i DK været gennemført national kontrol af mærkning og registrering af får og geder siden 2003. Der bliver årligt kontrolleret ca. 500 fåre- og gedebedrifter, svarende til ca. 4 %. Besætningerne er blevet udvalgt ud fra, at der skulle kunne laves flest mulige fælles kontroller (præmie og

mærkningskontroller) og at besætninger som ikke tidligere er blevet kontrolleret skulle kontrolleres. Fra 2006 vil EU have fastlagt fælles udpegningskriterier.

Der bliver årligt gennemført kontrol i minimum 5 % af kvægbesætningerne i Danmark. Antallet af kontroller er EU bestemt. 5,7 % af besætningerne blev kontrolleret i 2004 og der blev fundet fejl i 57 % af de kontrollerede besætninger. Besætningerne er udpeget på baggrund af risikokriterier opsat af EU. Fødevarestyrelsen har udviklet et system, der kontrollerer alle indberetninger til CHR. Fødevarestyrelsen kan præcist udvælge producenter, der har behov for et kontrolbesøg.

Andre kontrolopgaver som eksempelvis kontrol af minkhegn er nationalt bestemt. P.t. skal producenterne kontrolleres minimum hvert andet år. Kontrollen er hovedsageligt begrundet i hensynet til beskyttelse af den danske fauna.

Basis for veterinærkontrollen er ca. 17.800 kvægbesætninger (1,6 mio. dyr), ca. 10.000 svinebesætninger med (ca. 13.000.000 stk. svin, årsproduktion ca. 25.000.000) omkring 78.000 familier med heste og 700 fjerkræ/æg- producenter med en samlet produktion på ca. 133.000.000 slagtekyllinger. Dertil kommer ca. 250 biproduktvirksomheder, kontrol af transport, samlesteder, rutineprøver, sporbarhed (øremærkning), samhandel og eksport, veterinærmedicin m.m. Til gennemførelsen af kontrollen er afsat ca. 54 årsværk.

Kontrol af fødevarerområdet

Kontrol af fødevareraktiviteter er den største aktivitet i Fødevarestyrelsen. Omkring 51.100 virksomheder (46.700 detail og 5.400 engros pr. 31. december 2004) bliver kontrolleret af omkring 1.100 tilsynsførende. Størstedelen af kontrolpersonalet (750 ÅV) er beskæftiget i kødkontrollen.

Der blev i 2004 udført godt 67.500 tilsyn i danske fødevareraktiviteter. Dertil kommer kødvirksomheder, hvor der er dagligt tilsyn. En stadig større del af kontrollen er kontrol med virksomhedens egenkontrol. Virksomheden skal dokumentere, at den har styr på forholdene i det daglige, og den offentlige kontrol skal med passende hyppighed gennemgå den dokumentation for at kontrollere, at virksomheden reagerer korrekt, når der er udsving ved de kritiske punkter i produktionen.

Kontrol af import og samhandel

Import- og samhandelskontrollen i EU foregår efter fælles EU regler. Området er fuldt harmoniseret. Kontrollen med indførsel skal følge de fælles regler og må ikke diskriminere udenlandske produkter i forhold til danske. Ved import forstås at produktet kommer fra et land uden for EU. Ved samhandel forstås at produktet kommer fra et andet EU land.

Animalske fødevarer, der indføres til Danmark fra andre EU-lande eller fra lande uden for EU, kontrolleres efter reglerne i henholdsvis samhandelsdirektivet⁵ og veterinærkontroldirektivet⁶. Animalske biprodukter (nonfood) kontrolleres efter reglerne i henholdsvis biproduktforordningen⁷ og veterinærkontroldirektivet. For både animalske fødevarer og animalske biprodukter gælder det, at der i EU-reglerne er procedurer for kontrollen.

Animalske produkter fra lande uden for EU skal kontrolleres på et grænsekontrolsted, før de må komme ind i EU.

⁵Samhandelsdirektivet: Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandlen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked.

⁶Veterinærkontroldirektivet: Rådets direktiv 97/78/EF af 18. december 1997 om fastlæggelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for tredjelandsprodukter, der føres ind i Fællesskabet.

⁷EU-parlamentets og Rådets forordning (EF) 1774/2002 af 3. oktober 2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (Biproduktforordningen) som ændret

Ved indførelse af ikke-animalske fødevarer og ved samhandel af animalske produkter er der ikke krav om grænsekontrol, men importøren skal udføre kontrol ved modtagelsen.

Uanset hvilke produkter der indføres til Danmark og uanset om de indføres fra EU eller lande uden for EU, er det importørens ansvar, at produkterne overholder EU- og evt. national lovgivning.

Importøren er underlagt den almindelige offentlige kontrol og kravene om egenkontrol.

Samling af kontrollen

Den offentlige kontrol af kæden fra jord til bord var indtil 2000 delt mellem kommunale levnedsmiddelkontroloenheder, Levnedsmiddelstyrelsens kontrol og Veterinærdirektoratet.

Opdelingen blev delvist videreført i Fødevarestyrelsen, da kontrollen blev varetaget af hhv. veterinærafdelinger og fødevarerafdelinger. Fødevarestyrelsens kontrolvejledning har fastlagt fælles principper for Fødevarestyrelsens kontrol uanset virksomhedstype. Det gælder principper for forberedelse og gennemførelse af kontrollen, principper for dokumentation af kontrollen og principper for sagsopfølgning.

Fødevarestyrelsen har med sin nye struktur skabt forudsætningerne for, at lighedstræk i kontrolmetoder kan blive udnyttet og derved i højere grad binde Fødevarestyrelsens kontrol af fødevarer og levende dyr sammen i en helhed. Virkemidlerne for kontrollen af regler i relation til fødevarer og levende dyr (defineret som fødevareraktiviteter i fødevarerforordningen) omfatter kontrolmetoderne:

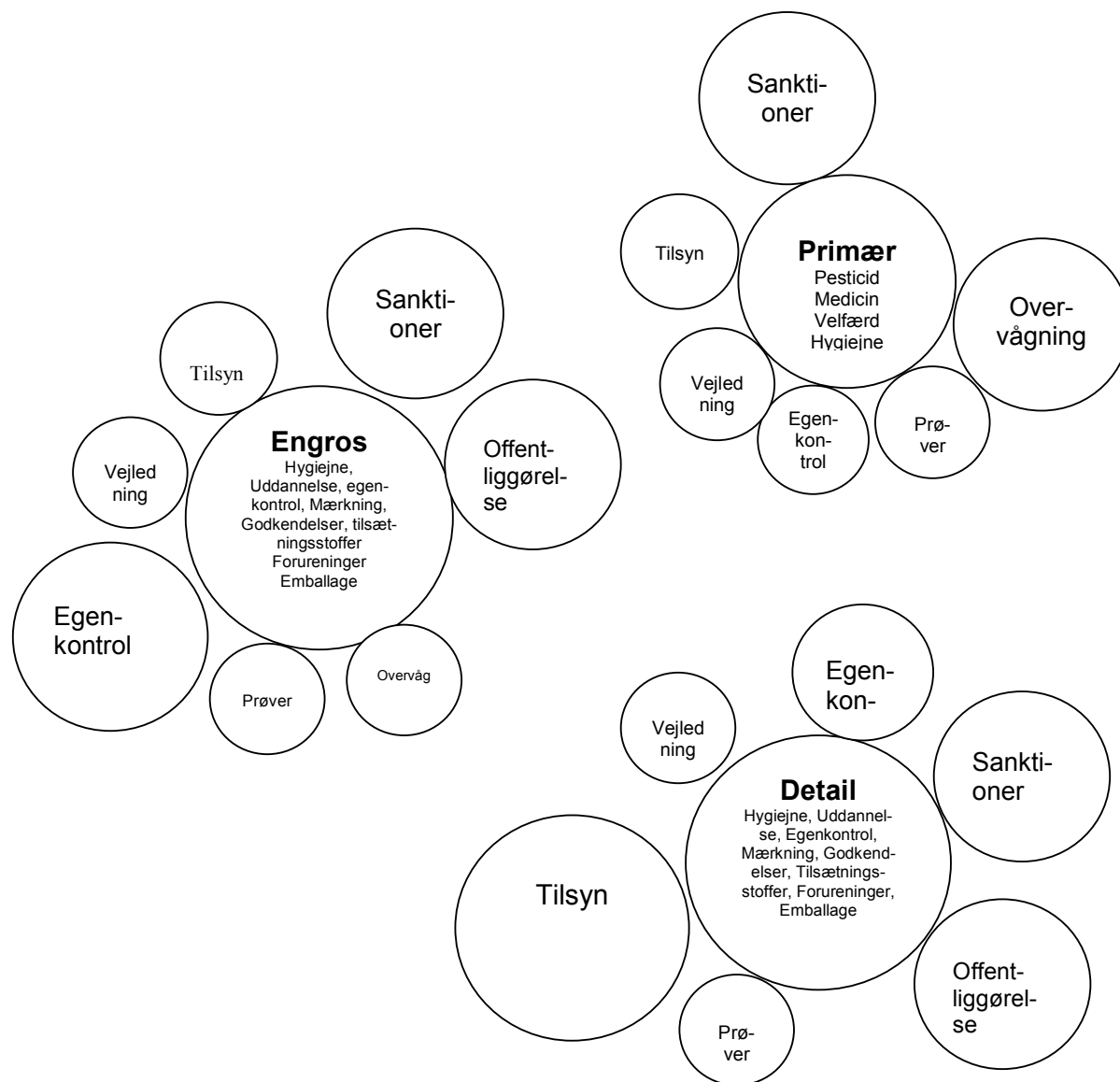
- tilsyn
- auditering (kontrol af egenkontrol)
- analytisk kontrol (prøveudtagning)
- overvågning og mistankehåndtering
- vejledning
- sanktioner
- offentliggørelse af kontrolresultater

Nødvendige forudsætninger for udøvelse af kontrolmetoderne er, at kontrollen kan arbejde i en klar struktur med klare instruktionsbeføjelser og kanaler til videndeling, at personalet har den nødvendige viden, færdigheder og holdninger, og at kravene til forberedelse, gennemførelse og opfølgning på kontrolarbejdet er dokumenteret og tilgængelige for alle niveauer i kontrolsystemet. Fødevarestyrelsens kontrolvejledning og principperne for kontrol er grundlaget for udøvelsen af de nævnte kontrolmetoder.

Fødevarestyrelsens strategi for udvikling af kvaliteten af kontrolarbejdet er i løbet af 2005 blevet indarbejdet i det praktiske kontrolarbejde. Kvalitetsstrategien står på tre ben: kontrolværdier, kvalitetssupervision og kompetenceudvikling. Kontrolværdierne formulerer i enkel form de vigtigste bud til kontrollen. Kvalitetssupervision indebærer, at en chef får indblik i den tilsynsførende arbejde og kan give feedback. Kompetenceudvikling indebærer en målrettet udbygning af den enkelte medarbejders viden, færdigheder og holdning til kontrollen.

Formålet med kvalitetsstrategien er at sikre og udbygge et effektivt tilsyn, som lægger vægt på:

- ensartet effekt
- behovsorientering
- kompetenceudvikling af kontrolpersonalet samt
- det retlige grundlag for offentlig myndighedsudøvelse.



Figur 3: Virkemidler i Fødevarerstyrelsens kontrol

Figuren giver et overblik over de forskellige virkemidler i kontrollen. Figuren viser desuden, at fødevarer på vejen fra jord til bord går gennem en række led, som alle er genstand for offentlig kontrol. De forskellige virkemidler gennemgås i det følgende.

Tilsyn

Tilsyn er inspektion af en virksomheds drift og indretning og dokumentation for at kontrollere, om virksomheden (besætningen, engros eller detail) overholder lovgivningen på de kontrollerede områder. Alle forhold i virksomheden kan blive genstand for kontrol under et tilsyn, men kontrolpersonalet er instrueret i at have forberedt tilsynet, så tilsynet fokuserer på de forhold i virksomheden, hvor der kunne være problemer.

Et tilsyn i fødevarer virksomheder (forarbejdning og detail) omfatter kontrol af hygiejne, egenkontrol, ophængning af kontrolrapport og kontrol af et fjerde lovgivningsområde, der vil være forskelligt fra tilsyn til tilsyn i den samme virksomhed. Det er de vigtigste dele af virksomheden, der bliver

kontrolleret ved et tilsyn. Hensigten er, at kontrollen over tid kontrollerer alle relevante lovgivningsområder.

Den udførte kontrol skal dokumenteres i form af en rapport. Der er på fødevareområdet en standardrapport, som offentliggøres på Internettet. Oplysningerne om den udførte kontrol lagres automatisk i Fødevarestyrelsens database og indgår i planlægningen af den videre kontrol. Dokumentation af veterinærkontrollen er ikke standardiseret i samme omfang som på fødevareområdet. Det vil være en prioritet for Fødevarestyrelsen i det kommende år at sikre en systematisk registrering af oplysninger om kontrollen med primærledet.

Tilsyn er den kontrolaktivitet, der optager størstedelen af Fødevarestyrelsens kontrolressourcer, når der ses bort fra den virksomhedsbetalte kontrol på kødvirksomhederne. Næsten alle fødevarevirksomheder får mindst et tilsyn om året, hvilket sammen med smiley-ordningen er et væsentligt element i Fødevarestyrelsens generelle præventive indsats.

Auditering (kontrol af egenkontrol)

Alle fødevarevirksomheder skal gennemføre egenkontrol og have godkendt deres egenkontrolprogram af fødevareregionen. Langt de fleste autoriserede virksomheder, en del andre engrosvirksomheder og detailvirksomheder har i dag et godkendt egenkontrolprogram. Der er i visse dele af primærproduktionen egenkontrol. Virksomhedens daglige tjek af de kritiske punkter i produktionen og den løbende justering ved fejl udgør et helt afgørende bidrag til efterlevelse af reglerne og beskyttelsesniveauet. En vurdering af det samlede kontrolbillede kræver vurdering af såvel offentlig kontrol som egenkontrol.

Fødevareregionernes opgave i virksomheder med godkendt egenkontrol er at kontrollere om virksomhederne

- har en tilstrækkelig egenkontrol, som dækker virksomhedens risici
- gennemfører den beskrevne egenkontrol og har registreringer, der viser det
- reagerer på fejl og har afvigerapporter eller fejlprotokol
- har pålidelige egenkontrolldata. Dette kan eventuelt kontrolleres ved at udtage prøver og kontrollere virksomhedens data
- reviderer egenkontrollen ved ændring i produktion eller lovgivning

Kontrollen skal planlægges, således at hele egenkontrolprogrammet er gennemgået i løbet af en vis periode. Fødevareregionen skal kontrollere, om der er foretaget ændringer i produktionen, som burde medføre justering af egenkontrolprogrammet. Det skal også kontrolleres, om virksomheden, som følge af ny lovgivning, har justeret sit egenkontrolprogram.

Kontrol af egenkontrol er i detailvirksomhederne en del af det almindelige tilsyn. På større virksomheder er kontrollen med egenkontrol en egentlig auditering, det vil sige en systematisk undersøgelse af om virksomheden handler, som den har foreskrevet at ville handle i bestemte situationer. Der indgår også en vurdering af, om virksomheden handler hensigtsmæssigt i forhold til de mål, der gælder for fødevareproduktion. Auditering eller kontrol med egenkontrol skal dokumenteres i en rapport.

Auditering eller kontrol med egenkontrol er en kontrolmetode i vækst i Fødevarestyrelsen. Det er målsætningen, at væksten skal fortsætte, så kontrollen af alle typer virksomheder tager udgangspunkt i egenkontrollen.

Analytisk kontrol (prøveudtagning)

Den analytiske kontrol er udtagning af prøver i en virksomhed for at få verificeret, om virksomheden har styr på håndteringen. Den analytiske kontrol er egnet til at kontrollere forhold, som ikke kan konstateres med det blotte øje.

Kontrolmetoden er ressourcekrævende, da den omfatter udstyr til prøveudtagning, transport, laboratorieanalyse og administration. Analytisk kontrol gennemføres derfor typisk i projekter, så indsatsen bliver koncentreret. Projekter indebærer også, at formål og fremgangsmåde er nedskrevet og således tydelig for kontrolpersonalet.

Projekter styres enten af Fødevestyrelsens regioner eller centralt. En del af de centralt styrede kontrolprojekter har ligeledes et overvågningsformål.

Overvågning og mistankehåndtering

Overvågning er gennemførelse af en planlagt række observationer eller målinger for at få overblik over i hvor høj grad reglerne bliver overholdt eller for at følge udviklingen af en kendt trussel mod fødevarer sikkerheden og husdyrsundheden.

Overvågningen på husdyrområdet har hovedvægten på ”aktiv overvågning” i form af prøveudtagning. Prøverne udtages direkte fra primærproducenter fx rugerier, stalde (gødningsprøver), slagterier (fx kødsaft, blod) samt fra tankbiler (mælk).

Overvågningen på fødevarerområdet er typisk udtagning af prøver til analyse. Fødevestyrelsens almindelige tilsyn har imidlertid også visse elementer af overvågning, idet dataindsamlingen giver værdifuld information til vurdering af, hvor der kunne være problemer med at overholde lovgivningen.

Vejledning

Kontrollen har et forebyggende formål. En væsentlig og ofte meget effektiv del af kontrollen er at vejlede virksomhederne og primærproducenterne, så de forstår reglerne og er motiverede for at følge dem.

Fødevestyrelsens kontrolpersonale har en pligt til at vejlede om reglerens indhold og de krav, der stilles til virksomhederne. Det er imidlertid afgørende, at kontrolpersonalet alene vejleder om mål og krav og ikke rådgiver om, hvilke konkrete løsningsmuligheder virksomheden kan sætte i værk for at leve op til reglerne. Fødevestyrelsen vejleder om reglerne uden at overtage virksomhedens problem. Balancegangen er vanskelig og kræver god dialog og gensidig forståelse for hinandens roller mellem den tilsynsførende og virksomheden.

Vejledning er et velegnet tiltag til de virksomheder, som gerne vil overholde reglerne, men som mangler viden om lovgivningens krav i relation til den enkelte virksomhed.

Sanktioner

Det er et væsentlig element for kontrollens forebyggende effekt, at Fødevestyrelsen følger op over for de virksomheder, der ikke overholder lovgivningen. Sanktionerne skal være effektive, stå i forhold til overtrædelsen og have en præventiv virkning.

En analyse fra 2005 viser, at omfanget af detailvirksomheder, der konsekvent og flere gange overtræder fødevarerlovningen er forsvindende lille. Det er ganske få virksomheder, der gentagne gange får en dårlig smiley.

Omfanget af kontrol og konsekvent brug af sanktioner er virkemidler, der skal bidrage til, at virksomhederne overholder reglerne. Fødevarestyrelsen vil i højere grad vurdere, hvornår det ikke længere skønnes effektivt at øge omfanget af kontrol og i stedet bliver nødvendigt at stramme sanktionsskruen for alvor.

Offentliggørelse af kontrolresultater

Alle resultater af kontrollen med fødevarer virksomheder er blevet offentliggjort siden efteråret 2001. Formålet er at give forbrugeren relevant information i valget af indkøbssted eller restaurant. Undersøgelser viser, at forbrugeren tillægger smiley-informationen vægt. Det giver virksomhederne yderligere et incitament til at overholde lovgivningen. Smiley-ordningen udnytter markedskræfterne til at opnå et samfundsmæssigt højt prioriteret mål.

I detailvirksomheder, hvor forbrugeren er den direkte kunde, skal kontrolrapporten hænges op et synligt sted i forretningen. Smiley-hjemmesiden giver forbrugere og virksomheder nem adgang til alle kontrolresultater – både engros og detail. Siden viser de seneste fire resultater for hver virksomhed, så forbrugeren kan få indtryk af virksomhedens overholdelse af reglerne over tid.

Fødevarestyrelsen har flere gange undersøgt forbrugere og virksomheders holdninger til smiley-ordningen. Den seneste undersøgelse fra december 2004 viser, at forbrugernes kendskab til ordningen er øget siden 2001. 94% af alle forbrugere kender ordningen i dag. 95% af disse synes, at det er en god eller meget god ide at give butikker og restauranter "karakter" i form af smiley'er for deres evne og vilje til at overholde reglerne for fødevarer sikkerhed.

Forbrugerne siger også, at de holder øje med butikker og restauranter smiley'er. Otte ud af ti forbrugere vil fravælge en restaurant, hvis den har en sur smiley. At det ikke kun bliver ved snakken bekræftes af, at over halvdelen af de spurgte siger, at de faktisk har fravalgt en restaurant, fordi den havde en sur smiley.

Virksomhederne bakker i stigende grad op om ordningen. Otte ud af ti virksomheder mener i dag, at smiley-ordningen er en god ide. Virksomhederne føler sig retfærdigt behandlet af kontrollen. Det gælder også virksomheder, der har fået en mindre glad eller sur smiley.

Smiley-ordningen indebærer, at Fødevarestyrelsens kontrolarbejde foregår i fuld åbenhed. Det er enestående i sammenligning med andre offentlige myndigheder i Danmark. Åbenheden har den effekt, at der internt i Fødevarestyrelsen er blevet rettet op på dokumentationen af kontrollen og blevet sat yderligere fokus på forberedelse, gennemførelse og efterbehandling af kontrollen.

4.2 Tid til kontrollen

Kontrollen omfatter forberedelse, gennemførelse og opfølgning. Forberedelse (fx gennemgang af tidligere kontrolrapporter og godkendelser) og opfølgning (sanktioner) foregår typisk på kontrolafdelingens kontor, mens gennemførelse af kontrollen foregår ude på virksomheden. Tiden, der anvendes ude på virksomheden, kaldes "tilstede-tiden" i Fødevarestyrelsen. Det er en del af kommissoriet at undersøge om en forøgelse af tilstede-tiden vil kunne give større effekt af kontrollen.

Fødevarestyrelsen fordeler sine ressourcer til regionale kontrolaktiviteter ud fra antal virksomheder i forskellige brancher og nøgletal, der udtrykker den gennemsnitlige tid, der er på et år til kontrollen af en enkelt virksomhed i en given branche. Nøgletallet er udtrykt i timer pr. virksomhed til forberedelse, gennemførelse og opfølgning. Nøgletallet ganges med antal virksomheder af branchen i regionen og udtrykker dermed den samlede pulje af tid til kontrol.

Hvorvidt en forøgelse af tilstede-tiden kan give en mere effektiv kontrol hænger nøje sammen med valget af kontrolmetode. Tilstede-tiden spiller således en relativ stor rolle ved udførelse af tilsyn, hvor opgaven er at gennemgå virksomhedens drift og indretning. Imidlertid er Fødevarestyrelsens krav til regionernes forberedelse og sanktionsanvendelse blevet skærpet de senere år. Målet er at opnå en kontrol, der i højere grad bliver gennemført efter ensartede principper og med større gennemslagskraft. En konsekvent sanktionsanvendelse kræver kendskab til tidligere afgørelser (forberedelse) og præcis beskrivelse af overtrædelsen (opfølgning). En øget tilstede-tid til tilsyn vil give en tættere inspektion, men det vil ske på bekostning af forberedelse og opfølgning.

Mål for tilstede-tiden må også tage hensyn til, hvorvidt en virksomhed ligger over, under eller på gennemsnittet for en given branche. En øget tilstede-tid i virksomheder, der overholder reglerne og har styr på sin produktion giver ikke en øget grad af overholdelse af reglerne. En øget tilstede-tid vil derimod have større virkning på graden af overholdelse af reglerne, når det gælder virksomheder, der gerne vil overholde reglerne, men som har behov for at kontrollen giver øget vejledning i reglerne. Fødevarekontrollen varierer allerede tidsforbruget i forhold til ovennævnte, men der anvendes ikke i kontrolstyringen en egentlig kategorisering af tilsynene, der differentierer i forhold til estimeret tidsforbrug.

Tiden til forberedelse fylder relativt mere på auditeringer af virksomheder, hvor det er nødvendigt at sætte sig ind i virksomhedens egenkontrolsystem, inden auditeringen gennemføres i virksomheden. En god auditering forudsætter grundig forberedelse, og øget tilstede-tid vil ikke nødvendigvis være en bedre udnyttelse af kontrolden.

Det synes samlet set ikke entydigt, at en øget tilstede-tid alene vil give en mere effektiv kontrol. Da både forberedelse, gennemførelse (tilstedetid) og opfølgning yder hvert sit bidrag til kontrollen, er udfordringen derfor mere at udnytte tiden i de enkelte faser bedre end ensidigt at sætse på en øget tilstede-tid.

En del af Fødevarestyrelsens kontrolaktiviteter kræver generel viden og færdigheder inden for tilsynshvervet. Det gælder fx det almindelige tilsyn i detailvirksomheder. En bedre udnyttelse af tiden af de enkelte faser til den generelle kontrol vil primært kunne ske gennem fx forenkling af forretningsgange, nemmere adgang til nødvendig viden og fortsat kompetenceudvikling af tilsynspersonalet.

Flere af Fødevarestyrelsens kontrolaktiviteter kræver særlig indsigt i dele af lovgivningen og grundigt branchekendskab. Det vil ikke være hensigtsmæssigt at lade alt tilsynspersonale sætte sig ind i de specielle problemstillinger. En vis grad af specialisering af kontrolpersonalet vil begrænse indlæring af specifik viden til færre personer. Når denne gruppe har opnået den fornødne indsigt, vil det samlet set kræve mindre tid til forberedelse og dermed mere tid tilstede i virksomheden.

Specialisering kan tage form som kampagner, hvor kontrollen er rettet mod et afgrænset emne i en afgrænset periode. Kampagner gør det muligt at udøve en dybere kontrol. En kampagne eller kontrolprojekt forberedes af en gruppe specialister, der tilpas afgrænset beskriver, hvad tilsynsførende med mere generel baggrund skal udføre af kontrolopgaver i hvilke virksomheder og hvordan den tilsynsførende skal følge op på kontrollen.

Specialisering kan også tage form som faste regionale eller centrale enheder. Fødevarestyrelsen har de senere år oprettet auditenhed, medicinrejsehold og enhed for kosttilskud, der er bemanded med særlige kompetencer.

4.3 Systemer til risikovurdering i Fødevarestyrelsen

Fødevarestyrelsens kontrol skal være risikobaseret og effektiv. Den største del af sine kontrolaktiviteter har Fødevarestyrelsen mulighed for at prioritere ud fra en vurdering af de faglige risikofaktorer. Der er til det formål udarbejdet systemer til risikovurdering på fødevarer kontrollen, medicinkontrollen og overvågning af udvalgte kvægsygdomme.

En del af Fødevarestyrelsens kontrolaktiviteter er bundne fx i form af tredjelands krav til minimumsfrekvens (slagteri), udstedelse af certifikater og en generel præventiv indsats. Kontrolindsatsen er eksternt bestemt, og det er ikke muligt at foretage en egentlig risikobaseret indsats på disse aktiviteter.

Kontrol af fødevarerområdet

Fødevarestyrelsen styrer omfanget af kontrollen med fødevarerområdet med sin tilsynsfrekvensvejledning. Tilsynsfrekvensvejledningen angiver for samtlige fødevarerbrancher det vejledende antal tilsyn pr. år. Fødevarerregionerne fastsætter inden for denne ramme det konkrete antal tilsyn i den enkelte virksomhed. Vejledningens formål er at sikre, at fødevarerregionerne følger ensartede principper for fastsættelsen af det årlige antal tilsyn i fødevarer virksomheder.

Fødevarestyrelsen har i 2005 forbedret sin risikovurdering. Det nye risikovurderingssystem bygger på de samme principper som tidligere års tilsynsfrekvensvejledninger. Men systemet er nu mere gennemsækeligt og reproducerbart. Fødevarestyrelsen forventer, at fødevarerregionernes vurdering af kontrolbehovet for den enkelte virksomhed vil blive mere nuanceret og individuel.

Systemet til risikovurdering er fælles for alle detail- og en gros-brancher, og placerer de enkelte brancher i frekvens-kategorier afhængig af de risici, der er forbundet med håndtering og distribution af fødevarer inden for hver enkelt branche.

Systemet klassificerer virksomhedsbrancherne i forhold til syv risikofaktorer. Risikofaktorerne afspejler

- mikrobiologiske risici forbundet med fødevarer type, slutproduktets anvendelse og håndtering i virksomheden. Systemet tager højde for særlige mikrobiologiske risici.
- kemiske risici indgår i systemet
- virksomhedens forbrugergrundlag (størrelse) bliver inddraget

Disse risikofaktorer placerer virksomhederne på akse ”konsekvens” – altså om konsekvensen af problemerne stor eller lille.

Risikoklassificeringen foregår således, at brancherne tildeles point i forhold til hver enkelt af de syv risikofaktorer. Med udgangspunkt i det samlede antal point, som den enkelte branche opnår efter vurdering af de syv risikofaktorer, placeres branchen i en tilsynsfrekvens-kategori. Tilsynsfrekvensvejledningen opdeler brancherne i klasserne høj1, høj2, middel, lav2 eller lav1.

Det endelige antal tilsyn i den enkelte virksomhed bliver bestemt af regionen ud fra en konkret vurdering af

- virksomheden og dens produktion
- risiko ved produktionsforhold
- virksomhedens egenkontrol
- resultater fra tidligere tilsyn og prøver
- andre forhold ved virksomhedens behandling og salg af fødevarer

Et velfungerende egenkontrolprogram nedbringer sandsynligheden for at et problem opstår. Resultater fra tidligere tilsyn og prøver fortæller også noget om sandsynligheden for, at et problem opstår. Disse parametre medgår til placering af virksomhederne på akse ”sandsynlighed for overtrædelse”.

Ligesom i den generelle vurdering af brancher får virksomheden ved den konkrete vurdering point, som bestemmer, hvorvidt virksomheden er ”over middel”, ”middel” eller ”basal”. Jo mere over middel en virksomhed er, jo færre tilsyn vil der blive gennemført i virksomheden.

Fødevarestyrelsens risikobaserede tilrettelæggelse af fødevarer kontrollen betyder således, at den relative fordeling af tilsyn på virksomheder tilrettelægges ud fra principperne bag følgende tabel:

		Konsekvens	
		lille	stor
Sandsynlighed for uønsket hændelse	lille	Lager non-food kategori 3 Kiosk med uproblematisk salg af emballerede fødevarer	Forarbejdning af animalsk biprodukt (DAKA) Velfungerende restaurant med bredt sortiment
	stor	Biogasanlæg Frukt og grønt-butik med sure smil i tidligere tilsyn	Ante mortem kontrol i fjerkræbesætninger Kødprodukt-virksomheder

Tabel 3. Eksempler på brancher i forhold til konsekvens og sandsynlighed

Systemet placerer virksomhederne relativt i forhold til hinanden således, at en bager eksempelvis foreslås dobbelt så mange årlige tilsyn som en grønthandler. Hvorvidt frekvensen for en bager så bliver 4 eller 2 årlige tilsyn og frekvensen for en grønthandler er 2 eller 1, er bestemt ud fra faglige erfaringer, tradition og den mængde ressourcer, der totalt set afsættes til kontrol- og tilsynsområdet.

Systemet er velegnet til at foretage en hensigtsmæssig fordeling af de ressourcer, der er afsat til kontrol, men systemet kan ikke give svar på, om den samlede pulje til kontrol skal være større eller mindre.

Medicinkontrollen

Indtil 2003 var kontrollen af veterinære lægemidler baseret på stikprøvevis udvælgelse af landmænd og dyrlæger. Fra 2003 er udpegningen af landmænd og dyrlæger til medicinkontrol sket på baggrund af såkaldte risikoparametre.

Som det væsentligste værktøj i den risikobaserede medicinkontrol anvendes VetStat og det Centrale Husdyrbrugs Register (CHR).

VetStat er et centralt registreringssystem, der giver et detaljeret overblik over forbruget af antibiotika og andre receptpligtige lægemidler inden for husdyrproduktionen; både totalt set og fordelt på de enkelte dyrlæger, foderstofvirksomheder og husdyrbrug.

Indberetninger til VetStat af data vedrørende medicin anvendelsen sker fra apoteker, dyrlæger og foderstofvirksomheder, der har tilladelse til iblanding af medicin i færdigfoder. Det er muligt med VetStat at følge medicinflowet fra det enkelte apotek via dyrlægen til primærbesætningen.

Det er med VetStat muligt at udpege såvel besætninger med et afvigende forbrug af medicin som dyrlæger med et afvigende ordinationsmønster. VetStat kan endvidere give oplysninger om uhen-sigtsmæssig eller ulovlig udlevering eller anvendelse af lægemidler.

Landmænd og dyrlæger, der tidligere har begået overtrædelser, sanktioneret med administrative bøder, bøder udstedt af politiet eller bøder idømt af domstolene, vil også kunne blive udtaget til hyppigere kontrol. Dette sker som led i den risikobaserede udvælgelse af landmænd eller dyrlæger til kontrol.

Overvågning af udvalgte husdyrsygdomme

Overvågningen af udvalgte kvægsygdomme tager hensyn til, at besætninger med importerede dyr udgør en større risiko for at få indslæbt en smitsom sygdom.

Det er ligeledes vurderet som en risiko, at besætninger der ligger tæt på den tyske grænse, har en større mulighed for at få IBR end resten af landets kvægbesætninger. Siden 1995 er de få udbrud der er set, forekommet i besætninger tæt på grænsen. Det ligeledes vurderet ud fra statistik, at udbrud forekommer oftere i vinter halvåret, hvorfor overvågningen er øget om vinteren.

Der foretages systematisk overvågning af en række husdyrsygdomme, dels ved prøveudtagning – ofte ved anvendelse af samme prøver til flere formål, dels ved kontrol af dyr på omsætningsknudepunkter (samlesteder, slagterier).

4.4 Fødevarestyrelsen i sammenligning med andre lande

Det er en del af kommissoriet at inddrage relevante udenlandske erfaringer. Der er i nedenstående skema søgt foretaget en sammenligning af fødevarekontrollen i Danmark, Finland, Sverige og Hol-land. Landene sammenlignes på 12 parametre, som forholder sig til struktur, planlægning, gennemførelse og opfølgning af kontrollen.

Sammenligninger af denne type vil altid være generelle og grove, men giver alligevel et billede af, hvordan flere af de lande, man normalt sammenligner Danmark med, har valgt at organisere og styre sin kontrol- og tilsynsaktivitet. Data er primært indhentet fra rapporter fra inspektion af Kommissionens Food and Veterinary Office i medlemsstaterne 2004.

	Danmark	Finland	Sverige	Holland
Ansvar for udførelsen af Fødevarekontrol	Central udarbejdelse af regler og ansvarlig for kontrol. Udførelse af kontrollen sker i de 10 fødevareregioner	Centralt ansvar for koordination og udarbejdelse af regler. Ansvar for kontrol er i de 276 kommuner	Central koordination af aktiviteter og udstedelse af regler for kontrol. Ansvar for kontrol er i de 290 kommuner	Centralt ansvar for kontrol. Udførelse af kontrollen sker i de 5 regionale inspektorater.
Lovgivning	EU-regler inden for hygiejne, fødevarerikkerhed, dyresundhed og mærkning/markedsføring er implementeret	EU-regler inden for hygiejne, fødevarerikkerhed, dyresundhed og mærkning/markedsføring er implementeret	EU-regler inden for hygiejne, fødevarerikkerhed, dyresundhed og mærkning/markedsføring er implementeret	EU-regler inden for hygiejne, fødevarerikkerhed, dyresundhed og mærkning/markedsføring er implementeret
Kontrol	Tæt og velfungerende horisontal og vertikal kommunikation, dokumentation og værktøjer til de tilsynsførende. Kompetencer er klare. Kontrollen kommer godt rundt i lovgivningen	Central myndighed auditerer ikke lokale enheder. Der er stor variation i udførelsen af kontrollen i kommunerne	National prøvetagningsplan findes ikke. Forbedring af koordineret prøveudtagning er i proces. De 290 kommuner har ikke pligt til at følge den centrale myndighed	National kontrolplan og prøveudtagningsplan er meget godt organiseret. Kommunikation mellem central myndighed og inspektoraterne er god

	Danmark	Finland	Sverige	Holland
Tilsynet	Tilsynene er godt struktureret. Der er mest fokus på hygiejne. Alle regler i direktiv 93/43 om den offentlige kontrol tilgodeses.	De tilsynsførende er ikke tilstrækkeligt bekendte med lovgivningen og følger ikke tilstrækkeligt op over for overtrædere. Officielle kontrolldata er vanskelige at samle centralt på grund af forskellene mellem kommunerne	Tilsynene tilgodeses ikke kritiske kontrolpunkter.	Tilsynene er velstrukturerede
Uddannelse	Uddannelser af tilsynsførende er detaljeret, godt planlagt og dokumenteret	Generelt er uddannelsesniveaut fyldstgørende, men uddannelse på egenkontrolområdet halter	Egenkontrollkurser for tilsynsførende er i gang	De tilsynsførende er veluddannede
Håndhævelse af regler	Håndhævelsen er fyldstgørende	Håndhævelsen varierer mellem kommunerne	For lav frekvens af tilsyn. For lidt kontrol af egenkontrol	Håndhævelsen er fyldstgørende
Kontrolstyring	Central regeludstedelse Kontrolvejledning Resultatkontrakt Supervision	Central regeludstedelse Centrale anbefalinger og mål, men ingen central opfølgning og auditering	Central regeludstedelse Centrale anbefalinger Ingen central kontrolplan Auditering af tilsyn Statslige myndighed fører direkte tilsyn med 600 virksomheder	Central regeludstedelse Kontrolvejledning Aktivitets og målopfølgning Supervision
Systemer til risikoorientering af tilsyn.	HACCP-baseret Central risikovurdering og kommunikation. Regional anvendelse af risikoorienteret planlægning inden for rammerne af tilsynsvejledningen.	HACCP-baserede centrale anbefalinger. Central risikovurdering og kommunikation. Stor lokal autonomi og forskelle i anvendelse af risikoorienterede tilsyn	Centrale anbefalinger gennem risikovurdering og kommunikation. Ingen generelle standardiserede HACCP-baserede vejledninger. Stor lokal autonomi og forskelle i anvendelse af risikoorienterede tilsyn. De lokale myndigheder udarbejder selv checklister.	HACCP-baseret Central risikovurdering og kommunikation. Regionerne anvender risikoorientering i tilsynsplan.
Metode til tilsynsfastlæggelse	Inden for rammerne af tilsynsfrekvensvejledningen fastlægger regionerne antallet af tilsyn på enkeltvirksomheder. Resultatkontrakten fastlægger krav til minimumstilsynsfrekvens på virksomheder. Minimumsfrekvens fastlagt ved risikovurdering af virksomhedstype. Relativt lille regional autonomi	Alle virksomheder skal have mindst et årligt tilsyn. Anbefalinger fra den centrale myndighed om ekstra tilsyn baseret på en risikovurdering. Stor kommunal autonomi.	De lokale kommuner fastsætter selv ressourceanvendelsen til tilsyn.	Regionerne udarbejder i samarbejde en tilsynsplan. For mindre virksomheder anvendes kontrolkampagner mod udvalgte emner, som koordineres mellem regionerne. Fødevarekæder udvælges skiftevis til "kædetilsyn". For større virksomheder gennemføres såkaldte "fuld inspektion" og

	Danmark	Finland	Sverige	Holland
				"kort inspektion".
Egenkontrol	Indgår systematisk i tilsyn i fødevarer virksomheder	Indgår ikke systematisk i tilsyn	Indgår ikke systematisk i mindre virksomheder.	Indgår systematisk i tilsyn på store fødevarer virksomheder. Ikke systematisk i mindre virksomheder
Antal tilsyn	1-6 tilsyn afhængig af branche	Der udføres et grundlæggende tilsyn i alle fødevarer virksomheder, samt efter behov et antal ekstratilsyn. Normalt 3-5 tilsyn årligt (FVO)	Centrale myndigheder anbefaler mindst 1 tilsyn årligt pr. virksomhed. Variationer pr. virksomhedstype fra kommune til kommune.	Fuld inspektion (60 store virksomheder årligt). Mål om at alle virksomheder besøges i løbet af en årrække) 2 korte inspektioner i store virksomheder.
Tilsynsdybde	Ressourcer fordeles efter årlig normtid til forberedelse, gennemførelse og opfølgning	Et grundlæggende tilsyn varer 2-12 timer ekstra tilsyn varer ½-2 timer.	Fastlægges lokalt med store variationer kommunerne imellem.	Store virksomheder kan få en såkaldt fuld inspektion (1-9 dage) eller en kort inspektion 1-6 timer Kontrolkampagne varer ¼-4 timer

Tabel 4: Sammenligning af kontrollen med fødevarer i Danmark, Finland, Sverige og Holland

Sammenligningen af kontrollen med fødevarerområdet i Danmark i forhold til Finland, Sverige og Holland viser, at alle lande har en eller anden form for risikovurdering til planlægning af kontrolindsatsen. Der er imidlertid store forskelle i, hvor operationelle systemerne er og i hvilket omfang der er dokumentation for den udførte kontrol. Der er desuden forskelle i omfanget af tilsyn.

Sammenligningen i kapitel 2 af de faglige udfordringer indikerer, at de nordiske lande ligger på nogenlunde samme niveau, når det gælder fødevarerborne sygdomme. De påviste forskelle i kontrolsystemer i de nordiske lande indikerer, at valg af kontrolsystem formentlig spiller en mindre rolle, når man skal forklare sundhedsniveauet i de nordiske lande.

Det spiller formentlig en større rolle, at den nationale og internationale konkurrence i fødevarer sektoren er så skarp, at virksomheder i længden ikke kan tjene på at have syge kunder. Virksomhederne har derfor en væsentlig egeninteresse i at overholde reglerne. Denne hypotese skal ses i sammenhæng med, at der i de nordiske lande generelt er en stærk sammenhængskraft i samfundet og en grundlæggende respekt for regler og myndigheder. Denne kultur må betragtes som et støttende element til kontrollens opgave, som således i højere grad kan tillade sig at målrette indsatsen mod problemvirksomhederne.

Sammenligningen viser desuden:

- Danmark synes at have de bedste formelle og tekniske virkemidler til at udmelde regionale rammer og følge op på den regionale kontrolindsats. Danmark har central styring og opfølgning. Der er dermed tæt på fuld overensstemmelse mellem budgetterede og faktisk gennemførte kontroller
- Danmark anvender i sin kontrolstyring én type tilsyn. Andre lande bruger forskellige typer tilsyn af forskellig varighed og dybde
- Dokumentation af kontrollen er detaljeret og sanktionering er effektiv i Danmark
- Tilsynspersonalet er veluddannet i Danmark
- Holland har en udpræget brug af kampagner i eksempelvis kontrollen med detailhandlen.

4.5 Fødevarestyrelsen, ToldSkat og Arbejdstilsynet

Det er en del af kommissoriet at inddrage erfaringer fra andre danske kontrolmyndigheder som ToldSkat og Arbejdstilsynet. Fødevarestyrelsen, ToldSkat og Arbejdstilsynet arbejder med forskellige områder, men alle har en væsentlig kontrolopgave. Det gælder for alle tre myndigheders område, at en høj grad af efterlevelse af reglerne bidrager til de respektive målsætninger. Der er foretaget en overordnet sammenligning af forskellige kontrolmyndigheders måder at løse den samme opgave på.

Arbejdstilsynet

Den 1. januar 2005 begyndte Arbejdstilsynet en screening (hurtigt tilsyn) af alle landets virksomheder for at vurdere behovet for et mere gennemgribende tilsyn, kaldet et "tilpasset tilsyn". Screeningen gennemføres over en 7-årig periode. Arbejdstilsynet inddrager en vurdering af, om virksomheden har problemer med hovedpunkterne inden for egenindsats, såsom sikkerhedsorganisation eller arbejdspladsvurdering, eller om virksomheden har væsentlige problemer med arbejdsmiljøet.

Screening af virksomhederne fastlægges efter hvilken branche virksomhederne tilhører, om de har pligt til at oprette en bedriftssundhedstjeneste, og om branchen typisk har arbejdsmiljømæssige problemer inden for de fire områder, som Arbejdstilsynet har udvalgt til at være de højst prioriterede arbejdsmiljøproblemer: Ulykker, tunge løft, psykisk arbejdsmiljø og ensidigt gentaget arbejde.

Ud over screening af virksomhederne og det efterfølgende tilpassede tilsyn gennemføres detailtilsyn på foranledning af klager, ulykker eller anmeldelser af arbejdsbetingede lidelser.

De virksomheder, der udtages til et tilpasset tilsyn kategoriseres efter egenindsats og forebyggelsesniveau. Egenindsats og forebyggelsesniveau kan vurderes som højt, middel og lavt, hvor middel udtrykker, at virksomheden lever op til lovens krav, mens lavt eller højt angiver, at virksomheden ligger henholdsvis under eller over lovens krav. Vurderingen af virksomhederne munder ud i kategorierne 1, 2 og 3.

Niveau 1 og 2 udtrykker, at virksomhederne gør en ekstraordinær indsats ud over lovens krav (1) eller lever op til lovens krav (2). Disse virksomheder bliver herefter screenet hvert 3. år, for at sikre, at de stadig har orden i arbejdsmiljøet.

I niveau 3 befinder sig virksomheder, som generelt ikke opfylder lovens krav. Disse får et grundigt (tilpasset) tilsyn inden for 2 år og vil få grundige tilsyn, indtil de er gode nok til at blive rykket op i niveau 1 eller 2.

Arbejdstilsynet vil efter planen foretage 25.000 screeninger i den 7-årige opstartsperiode. Hertil kommer de tilpassede tilsyn. Samlet forventer man at gennemføre 45.000-50.000 virksomhedsbesøg i 2005.

Arbejdstilsynet har to produktivitetsmål i forhold til styrelsens fire tilsynscentre:

- 1) Hvert årsværk i tilsynscentrene skal være ude på virksomhederne i 280 timer.
- 2) Hvert tilsynscenterårsværk skal gennemføre 100 virksomhedsbesøg.

Tilsynscenterårsværk baseres på antallet af årsværk i det enkelte tilsynscenter og inkluderer derfor ud over de tilsynsførende også administrativt personale og ledelsesårsværk.

Udover tilstedetiden i virksomheden anvendes tid til forberedelse og opfølgning af besøg, kørsel, videndeling, kurser, møder mv.

ToldSkat

Grundtanken i ToldSkats strategi er, at indsatsen skal differentieres og afpasses efter virksomhedens eller borgerens vilje og evne. Virksomheder og borgere, som har viljen og evnen til at overholde reglerne, betragtes som medspillere. De skal ikke kontrolleres i samme omfang som de, der helt bevidst undlader at betale sit bidrag til samfundsøkonomien.

ToldSkat segmenterer sine virksomheder efter vilje og evne. Der skelnes mellem segmentering og risikovurdering, hvor segmenteringen primært bygger på adfærd. Risikomodellen bruges til at udvælge de mest risikofyldte virksomheder til kontrol indenfor segmenterne

Virksomhederne opdeles i fire segmenter:

- hvidt segment – vilje til at overholde regler og gøre det
- grønt segment – vilje til at overholde regler, men det lykkes ikke altid
- gult segment – ikke vilje til at overholde regler, men kan påvirkes via særlig indsats
- rødt segment – ingen vilje og kan ikke påvirkes

Den differentierede indsats betyder, at ToldSkats serviceindsats – i modsætning til kontrol – primært er rettet mod de borgere og virksomheder, som har viljen til og gør en indsats for at overholde skatte- og afgiftsreglerne. Kontrolindsatsen i det hvide segment bruges alene til at checke, at virksomhederne er medspillere.

Borgere og virksomheder, der agerer som modspillere, skal udsættes for skærpet overvågning og øget kontrol. Modspillere skal have tilstrækkelig information, således de er klar over, hvornår de overtræder reglerne og hvad de skal gøre for at skifte holdning og følge reglerne.

ToldSkat udarbejder en årlig plan for kontrolarbejdet. Udarbejdelse af risikobilleder er et element i planlægningen. Løbende analyser af kontrollens resultater indgår også som element i planlægningen. Der foretages en årlig maskinel segmentering af virksomhederne. Kontrolplanen danner grundlag for de udførende enheders detailplanlægning af indsatsen.

Omfanget af kontrol 2004. På personskatteområdet bliver ca. 20 % af alle erhvervsdrivende kontrolleret hvert år. Kontrolomfanget for moms er ca. 5 %, punktafgifter ca. 12 %, arbejdsgiverkontrol 5,5% og lønsum ca. 4%.

ToldSkat oplyser, at man løbende søger mulighederne for at kontrollen bliver reduceret for medspillerne og øget for modspillerne. Da modspillerne er tungere at kontrollere, kan det føre til at det samlede antal af kontroller falder, men kontrolindsatsen vil være den samme. Man har sikret muligheden for at erstatte lette medspillerkontroller med tungere modspillerkontroller ved at erstatte måltallet for antal kontroller med et pointmål, hvor en kontrol hos modspillere giver flere point.

Opsamling danske myndigheder

Gennemgangen af ToldSkat og Arbejdstilsynet i forhold til Fødevarestyrelsen viser, at:

- Alle tre myndigheder anvender systemer til risikoklassificering af virksomheder. Det er kendetegnende, at alle tre myndigheder løbende arbejder med at optimere deres risikosystemer
- Der er markante forskelle i de nedre grænser for antal årlige kontroller. Hvor Fødevarestyrelsen har mindst et tilsyn i næsten alle virksomheder (90%), udfører ToldSkat moms kontrol i 5% af virksomhederne. Minimumsgrænsen er et udtryk for obligatorisk præventiv indsats. Alle tre myndigheder anser det for muligt for en del af virksomhederne (men ikke generelt) at reducere den nedre grænse.

- Den tilsynsførende er en afgørende aktør hos alle tre myndigheder. Det er den tilsynsførende, der skal planlægge, gennemføre og følge op på de konkrete tilsyn. Kompetenceudvikling og medarbejderkultur er derfor afgørende. Alle tre myndigheder arbejder med at udvikle tilsynsførendes viden, færdigheder og holdninger i forhold til kontrolopgaven.
- Arbejdstilsynet (screening) og ToldSkat (segmentering) anvender tilsyn af forskellig varighed, mens Fødevarestyrelsen primært styrer kontrolomfanget ved antal tilsyn. Fødevarestyrelsen anvender desuden en årlig ramme for gennemsnitlig tid pr. virksomhed i forskellige brancher.
- Arbejdstilsynet og ToldSkat tillægger vurderingen af virksomhedens vilje og evne stor værdi ved kategoriseringen af virksomheder. Man gør i høj grad eksplicit brug af begrebet medspillere vs modspillere.
- Der er for Arbejdstilsynets og ToldSkats kontrol en klar politisk accept af, at der hvert år blot kontrolleres en mindre del af samtlige virksomheder.

4.6 BOKS Opsamling virkemidler og risikosystemer

Kapitel 3 introducerede i forhold til kravet om risikobaseret kontrol begreberne sandsynlighed for uønsket hændelse og konsekvens, hvis en uønsket hændelse opstår. Det er en del af kommissoriet for denne analyse at undersøge, hvordan Fødevarestyrelsen i 2005 lægger sin kontrolindsats i forhold til denne begrebsramme.

Analysen viser, at kontrollen på fødevareområdet i overvejende grad er risikobaseret. Der er et højt kendskab til de mikrobiologiske og kemiske risici, og der anvendes en detaljeret og fagligt baseret model til klassificering af virksomheder.

Aktiviteterne på veterinærområdet er præget af omfattende overvågning af husdyr for smitsomme husdyrsygdomme. Virksomheder udvælges til kontrol ud fra en række kriterier i omfattende registre. Fødevarestyrelsens kontrol på det veterinære område er kendetegnet ved at være traditionelle tilsyn af de fysiske forhold. Der er ikke i samme omfang som i kontrollen af de senere led tale om kontrol af virksomhedens egenkontrol.

Den detaljerede styring af kontrolindsatsen på fødevareområdet er i højere grad historisk betinget end udelukkende udtryk for en faglig hensigtsmæssighed. Det har således været en stor opgave for Fødevarestyrelsen siden 2000 at flytte kontrollen fra kommunal forskellighed til statslig ensartethed.

Der synes at være mulighed for større differentiering af kontrolindsatsen inden for de enkelte fødevarerbrancher. Smiley-ordningens krav om aktualitet og relevans sætter imidlertid begrænsninger i, hvor meget kontrollen kan differentieres, når det gælder engros- og detailvirksomheder.

Fødevarestyrelsens kontrolaktiviteter, der i dag er opdelt i veterinærkontrol og fødevarekontrol, vil fra 1. januar 2006 udgå fra fælles kontrolafdelinger. Den overordnede styring vil ske fra et samlet kontrolstyringskontor. Det ligger en stor udfordring i at samle styringsværktøjerne fra de to områder til en helhed.

Kontrollen skal indeholde en generel præventiv indsats. Virksomhederne skal vide, at der er en høj grad af sandsynlighed for, at man kan blive kontrolleret. Fødevareområdet er kendetegnet ved, at næsten alle virksomheder bliver kontrolleret minimum én gang om året, og det er formentlig medvirkende til den lave grad af overtrædelser. Andre myndigheder kontrollerer væsentligt færre virksomheder end Fødevarestyrelsen og anvender bevidst forskellige typer af tilsyn til forskellige formål, fx korte tilsyn til screening, dybere tilsyn til problemvirksomheder og kontrolkampagner.

Det er en del af kommissoriet at undersøge om en forøgelse af tilstede-tiden vil kunne give større effekt af kontrollen. Undersøgelsen viser, at det ikke er entydigt, at øget tilstede-tid vil kunne give en mere effektiv kontrol. Forberedelse, gennemførelse (tilstedetid) og opfølgning yder hvert sit bidrag til kontrollen. Udfordringen er derfor mere at udnytte tiden i de enkelte faser bedre end ensidigt at satse på en øget tilstede-tid. Det kan ske gennem fx forenkling af forretningsgange, nemmere adgang til nødvendig viden og fortsat kompetenceudvikling af tilsynspersonalet. Visse områder kunne drage nytte af en specialisering af kontrolpersonalet.

5 Samspil mellem gebyrfinansiering og mulighed for effektivisering

Det er en del af kommissoriet at undersøge muligheden for løbende at tilpasse ressourceanvendelsen på de gebyr finansierede områder til opgavemængden. Det undersøges i dette kapitel.

Godt halvdelen af Fødevarestyrelsens virksomhed er finansieret af indtægter fra gebyrbetalt kontrol. Den permanente kødkontrol på slagterierne er således næsten fuldstændigt indtægtsdækket med årlige budgetterede udgifter fra 2006 og frem på knap 359 mio. kr. og indtægter knap 353 mio. kr.

Resten af Fødevarestyrelsens kontrol kan deles op i en gebyrfinansieret del og en bevillingsfinansieret del. Den gebyrfinansierede del forventes i 2006 at generere indtægter på knap 145 mio. kr. For disse gebyrfinansierede kontrolaktiviteter gælder princippet om fuld omkostningsdækning af direkte såvel som indirekte udgifter.

Gebyrfinansiering indeholder både muligheder og udfordringer i forhold til at gennemføre effektiviseringer af Fødevarestyrelsens kontrol.

Betaling for kontrol

Helt overordnet må man antage, at det forhold, at en virksomhed selv betaler for den udførte kontrol, indeholder et incitament for virksomheden til at bidrage til, at den fakturerbare kontroltid bliver så kort som mulig. Hvis gebyret fuldstændigt afspejler Fødevarestyrelsens omkostninger forbundet med kontrollen på den enkelte virksomhed, vil betalingen for kontrollen afspejle, om der er tale om en stor eller lille virksomhed, om der er tale om en kompliceret produktion eller ej, men i høj grad også, om virksomheden gør en indsats for at overholde gældende regler, og om produktionen er tilrettelagt, så den tilgodeser fødevarerens sikkerheden. Med andre ord, om virksomheden medvirker aktivt til en effektiv kontrol.

Forhold som virksomhedens størrelse eller kompleksiteten af produktionen er størrelser i den enkelte virksomhed, som kun ændres over lang tid. Tilrettelæggelse af produktionen og indsatsen for at overholde regler er imidlertid forhold, som virksomheden selv har indflydelse på. Typisk vil uhenigtsmæssig tilrettelæggelse af produktionen og/eller manglende overholdelse af regler betyde lang tilstedetid på virksomhed og især lang efterbehandling hjemme på fødevareregionen, fordi påbud og forbud giver mere sagsbehandling.

Ses bort fra den faste kødkontrol, som finansieres direkte af slagterierne, faktureres styrelsens almindelige kontrolvirksomhed som hovedregel efter princippet om kvartersats. Således betaler virksomheden for hvert påbegyndt kvarter, som den tilsynsførende er til stede på virksomheden. Udover kvartersatsen betaler virksomheden også et grundgebyr per besøg.

Kvartersatsen skal dække udgifterne til selve kontrolbesøget – kaldet tilstede-tiden – men også den tid, der anvendes på regionskontoret til forberedelse, efterbehandling og faglig ajourføring samt til kørsel. Opkrævning efter princippet om kvartersats forudsætter faste normer for, hvad den tilsynsførende bruger sin tid på. Således er det forudsat, at en tilsynsførende på et år anvender 210 timer til forberedelse, 138 timer til faglig ajourføring, 294 timer til kørsel og endelig 734 timer direkte ude på besætningen eller i virksomheden til kontrol. I alt er en tilsynsførende på arbejde 1376 timer om året, hvoraf han/hun ifølge normen kan udskrive regninger for de 734 timer.

Udfordringer

Som opkrævningsmetoden er i dag, bestemmes størrelsen af regningen til virksomheden udelukkende af tilstedetiden. Omkostningerne til for- og efterbehandling faktureres derimod ikke direkte

på den enkelte virksomhed, men indgår samlet i grundlaget for den årlige fastsættelse af kvartersats og grundgebyr.

Øget anvendelse af kontrolmetoden auditering (kontrol af egenkontrol) i modsætning til klassiske tilsyn betyder, at den tilsynsførende anvender en større andel af sin arbejdstid til for- og efterbehandling på regionskontoret frem for at være til stede i virksomheden. Denne metode betyder, at hvis den tilsynsførende anvender mere tid på et kontrolbesøg til for- og efterbehandling end de i kvartersatsen forudsatte 15%, finansieres denne mertid af finansloven frem for af erhvervet.

Effektiviseringstiltag, hvor forholdet mellem kontroltid anvendt på virksomheden og tid anvendt på for- og efterbehandling, kan i sig selv medføre et behov for at ændre på kvartersats eller grundgebyr for fortsat at sikre overholdelse af statens regler om fuld omkostningsdækning på de gebyrfinansierede områder.

Lovlæsning og faglig ajourføring kommer kontrollen af alle virksomheder til gode og kan ikke knyttes til den enkelte virksomhed. Omkostningerne forbundet med disse må fortsat indgå som en generel faktor i takstfastsættelsen. Tiden til for- og efterbehandling vil derimod variere i henhold til omfanget af kontrolopgaven.

Mulige modeller for gebyropkrævning, der kunne bidrage til effektivisering

To metoder kan tænkes til at effektivisere opkrævningsmetoden, som på samme tid øger virksomhedens incitament til regeloverholdelse samt tager højde for den øgede brug af egenkontrol og risikoaversion: Totaltid eller en tilpasset kvartersats.

En ny opkrævningsmetode er udelukkende tænkt anvendt på de gebyrordninger, hvor den nuværende kvartersats ikke er tilstrækkelig, og/eller hvor tilstedetidsprincippet indebærer en uhensigtsmæssig fordeling af omkostninger imellem brugerne.

Totaltid

Tiden til for- og efterbehandling vil i princippet kunne faktureres direkte, hvorved der vil kunne skabes fuldstændig sammenhæng mellem kontrolomkostning pr. virksomhed og betaling pr. virksomhed.

Indførelse af totaltidsmodellen vil øge incitamentet for virksomhederne til ikke bare at bidrage til nedsættelse af tilstedetiden, men også at bidrage til nedsættelse af for- og efterbehandlingen. Dette kan bl.a. ske ved indsats for at overholde regler, men også ved at sørge for at kontrolpersonalet har så let tilgang til oplysninger som muligt, således at den samlede kontrolindsats kan lettes og effektiviseres.

Indførelse af en totaltidsmodel skærper dog samtidigt behovet for en sikker og valid tidsregistrering. Specielt må den tid, der anvendes til for- og efterbehandling kunne dokumenteres meget nøje for ikke at give anledning til klager fra de kontrollerede virksomheder. Manglende registrering af tid anvendt på for- og efterbehandling vil samtidig forårsage manglende indtægtsdækning af kontrollen.

Fødevarestyrelsen har beregnet, at direkte fakturering af tilstedetid samt for- og efterbehandling vil forøge den fakturerbare tid fra 53 procent i den nuværende tilstedetidsmodel til 69 procent.

Tilpasset kvartersats

Et alternativ til princippet om totaltid er at anvende en kvartersats, der forudsætter en lavere tilstedetid end de nuværende 53%.

Særligt ved kontrol af engrosvirksomheder og virksomheder, der forarbejder animalske biprodukter, anvender de tilsynsførende en større andel af deres tid til for- og efterbehandling frem for på tilstedetid. En kvartersats tilpasset de facto forholdene ved disse virksomheder kan derfor modsvare behovet for fleksibilitet i den gebyrbetalte kontrol.

En tilpasset kvartersats forudsætter ikke - som totaltidsmodellen - skærpede krav til tidsregistrering og dokumentation. En tilpasset kvartersats vil dog betyde en forhøjet sats, og derfor skal der for de gebyrordninger, der måtte komme i betragtning til en tilpasset kvartersats, beregnes et provenu for den øgede brugerbetaling. Provenuet vil skulle modregnes i Fødevarestyrelsens bevilling og returneres til erhvervet i form af skattelettelser.

Den fakturerbare tid i den nuværende kvartersats sammenlignet med de to muligheder for en ny metode til opkrævning fremgår i nedenstående tabel. Et konkret forslag til en procentsats for tilstedetid i en tilpasset kvartersats vil kræve en større beregning, og de angivne procentsatser er derfor blot eksempler.

Opkrævningsprincip	Faglig ajourføring og kørsel	For- og efterbehandling	Fakturerbar tid (tilstedetid)
Normal kvartersats	31%	15%	53%
Totaltid	31%	Indeholdt i fakturerbar tid	69%
Tilpasset kvartersats	31%	Eksempelvis 30%	Eksempelvis 38%

Tabel 5: Sammenligning af forskellige grundlag for gebyropkrævning

6 Mulige tiltag i Fødevarestyrelsens kontrol

Analysen i de foregående kapitler lægger op til, at Fødevarestyrelsen fortsætter udviklingen af sine kontrolaktiviteter. Der vil i dette kapitel blive præsenteret en række ideer til udvikling af Fødevarestyrelsens kontrol.

De fremlagte ideer har forskellige formål. Der er tiltag, der lægger op til at frigive ressourcer fra kontrolaktiviteter. Der er tiltag, der vil give en styrkelse af Fødevarestyrelsens kontrol. Og der er tiltag, der har til formål at øge kompetencer eller øge viden om virksomheders med henblik på at kunne målrette kontrollen bedre.

Ideerne er rettet mod udvikling af kontrolsystemet, da det vurderes at have større virkning end tiltag, der er rettet mod effektivisering af den enkelte tilsynsførendes arbejdstilrettelæggelse.

Der er ikke taget stilling til, om ideerne skal gennemføres. Realisering af de ideer, som vurderes at have størst virkning i forhold til formålet med Fødevarestyrelsens kontrol forudsætter nærmere undersøgelser af fordele og ulemper.

I det omfang det senere besluttes at gennemføre dele af idekataloget i Fødevarestyrelsen, er det en forudsætning, at der til gennemførelse af nye aktiviteter frigives de nødvendige ressourcer inden for kontrollen. Ligeledes må et fald i bevilling til Fødevarestyrelsen (fx 2% årlig reduktion fra 2007) modsvares af en justering af styrelsens opgaveportefølje, således at aktiviteter med et relativt lille bidrag til kontrollens formål reduceres eller erstattes af andre aktiviteter, der leverer et større bidrag.

Færre tilsyn i gode virksomheder og A, B, C- tilsyn

En stor del af fødevarer virksomhederne har ikke problemer med at overholde fødevarerlovgevingen. Det gælder også komplicerede produktioner med høj risiko. Fødevarestyrelsens system til risikoklassificering af virksomheder lægger i dag relativt stor vægt på mikrobiologiske og kemiske risici. Det foreslås, at kontrolplanlægningen tillægger virksomhedernes evne til at overholde reglerne relativt større betydning end tilfældet er i dag.

En ide kunne være at reducere antallet af tilsyn i virksomheder, der på de seneste to-tre tilsyn har vist høj grad af overholdelse af reglerne. Der er dog grænse for reduktionen, da en forudsætning for smiley-ordningen er, at de offentliggjorte kontrolresultater er aktuelle og relevante. Der bør derfor som minimum gennemføres et tilsyn i alle virksomheder hvert år.

Der vil imidlertid ikke være behov for at bruge så meget tid på kontrollen i den gode som i den dårlige virksomhed, hvor der typisk skal bruges en del tid på sagsopfølgning. En opdeling af tilsyn i A, B, C tilsyn, hvor A er det korte, B det gennemsnitlige og C det lange tilsyn for en given branche vil muliggøre en bedre planlægning og udmøntning af tidsbudgettet til tilsyn. Den gode virksomhed vil få korte tilsyn (A), evt. kombineret med et længere (B) efter to-tre år.

Færre tilsyn og kortere tidsforbrug i visse virksomheder vil kunne frigive ressourcer, der kan overføres til indsats mod problemvirksomheder eller andre tiltag til forbedring af kontrollen.

Styrkelse af den analytiske kontrol

Den analytiske kontrol skal være en støtte for tilsynet, og der skal fx ikke tages prøver, hvis man ved gennemgangen af egenkontrollen eller på anden vis kan se, at virksomheden enten har styr eller ikke styr på håndteringen af fødevarer.

Fødevarestyrelsen gennemfører netop en evaluering af den mikrobiologiske kontrol. De foreløbige resultater tyder på, at man kan reducere antallet af prøver eller udtaget prøverne på en sådan måde, at man kan drage konklusioner, der har bredere nytte. Mulige tiltag er:

- a. Reduktion i antallet af prøver, der bruges i kontrollen af især detailvirksomheder. Der udtages i dag et stort antal prøver, som kun har lokal nytte. Analyser til brug for tilsynet vil kunne anvendes med større sikkerhed og effekt tættere på kilden til potentielle fødevarerbårne risici.
- b. Frigivne ressourcer fra den analytiske kontrol i detailleret kunne anvendes til bedre overvågning af zoonoser - herunder *Campylobacter* og *E. coli* – i den animalske primærproduktion. Det vil give mulighed for større differentiering af indsatsen mod disse zoonoser i forskellige besætninger. Derudover vurderes det, at en skærpet kontrol af de kritiske kontrolpunkter i slagteleddet vil have en større effekt mod udbredelsen af sygdomsfremkaldende mikroorganismer fra primærproduktionen til forbrugerne.
- c. Øget fokus på import gennem flere regionale kampagner.
- d. Større centralisering af mikrobiologiske kontrolprojekter i stedet for regionale projekter. Det vil forbedre grundlaget for vurdering af effektmål af bestemte fødevarsikkerhedsmæssige tiltag.
- e. En mere risikobaseret og fokuseret brug af analyser vil medføre behov for en større fleksibilitet i det offentlige laboratoriesystem. Kontrolmyndighederne vil skulle levere svar på flere analyser end dem som ens egne laboratorier eksperter i. Processen med udbud af laboratorieaktivitet kan derfor med fordel udvides.

Modernisering af veterinærkontrollen

Kravet om egenkontrol har understreget fødevarerens ansvar og givet flere brancher et løft. Der stilles i dag ikke de samme krav til primærproduktionens egenkontrol. Moderniseringen af mælkekontrollen i 2004 har imidlertid vist, at øget brug af egenkontrol i primærproduktionen giver et samspil mellem landbrugets rådgivning og den offentlige kontrol, som er til alles fordel. Mælkekontrolmodellen kunne udvides til flere områder inden for primærproduktionen.

Den aktuelle udvikling inden for lovgivning og landbrugserhvervet gør det muligt at stille større krav til egenkontrol i primærproduktionen.

Der synes at være mulighed for at øge brug af risikovurdering i udvælgelse af kontrolelemner inden for primærproduktionen. Endelig vil mere systematisk registrering af oplysninger for udført kontrol i primærproduktionen kunne give et bedre grundlag for at styre kontrollen. Fødevarerens kontrol har haft stor gavn af en indsats på disse områder de seneste fire-fem år og de samme fordele må kunne opnås inden for kontrollen af primærproduktionen.

Bedre udnyttelse af personaleressourcer ved teams eller centralisering.

Udstedelse af certifikater og grænsekontrol er bundne kontrolaktiviteter, hvor Fødevarestyrelsen skal reagere ved henvendelse fra virksomheder, der ønsker de nævnte ydelser for enten at eksportere eller importere dyr eller fødevarer.

Når det gælder udstedelse af certifikater, så gælder det i dag, at alle regioner både skal have de nødvendige kompetencer og kunne afsætte de nødvendige personer til at udstede certifikater. Det kræver desuden ressourcer at vedligeholde kompetencerne. Det synes mere hensigtsmæssigt at lade en mindre gruppe være specialister på området og så samle certifikatudstedelsen et sted i Fødevarestyrelsen. Det kunne give en række stordriftsfordele. Kommunikation mellem virksomhed og styrelsen kan foregå elektronisk.

Man skal i denne forbindelse være opmærksom på importlandets eventuelle krav til fysisk kontrol af det parti, som skal eksporteres. Det kan sætte begrænsninger på, hvor centraliseret certifikatuddstedelsen kan blive.

Når det gælder grænsekontrol (kontrol af dyr og animalske produkter fra lande uden for EU), er der i dag en række grænsekontrolsteder (BIP), som har lille aktivitet i forhold til de større grænsekontrolsteder. En bedre udnyttelse af personaleressourcerne kunne ske ved at oprette mobile grænsekontrolteams, der dækker mindre grænsekontrolsteder fra større grænsekontrolsteder som Århus og København. Det vil kræve mere kørsel end i dag.

Øget brug af pilotprojekter til at skaffe viden

Den detaljerede styring på antal tilsyn og den politiske opmærksomhed på forskelle i regionernes målopfyldelse har begrænset udviklingen af nye kontrolmetoder. Eksperimenter er imidlertid en forudsætning for udvikling. En måde at skaffe systematisk viden om effekten af forskellige kontrolmetoder er at afprøve dem ved sammenlignende studier. Metoder afprøves på en afgrænset virksomhedstype i en afgrænset periode samtidig med at regionen viderefører den almindelige kontrol i en sammenlignelig gruppe virksomheder. Målet med pilotprojektet er at kunne påvise en eventuel effekt og justere uhensigtsmæssigheder inden den nye metode bliver udbredt i stor-skala til brug i alle regioner.

Et eksempel på pilotprojekt kan være at problemvirksomheder i en region får flere tilsyn, mens der bliver gennemført screening af de virksomheder, som hidtil har vist, at de kan overholde lovgivningen.

Virksomhedernes efterlevelse af reglerne er målet for Fødevarestyrelsens kontrol. Fødevarestyrelsen har behov for at udbygge sin viden om de faktorer, der har størst betydning for, at virksomheder overholder lovgivningen. Systematisk viden skal bidrage til, at kontrolindsatsen har fokus på netop de forhold, som gør en forskel for overholdelse af regler. Andre kontrolmyndigheder har samme interesse, og der synes at være basis for et samarbejde og omkostningsdeling.

Differentieret gebyr

Alle engrosvirksomheder skal fra 2006 betale for den offentlige kontrol. Det antages, at virksomhederne vil være interesseret i at holde udgifterne til kontrollen nede. Hvis taksten for et kontrolbesøg blev kædet sammen med graden af overholdelse vil incitamentet til at overholde reglerne bliver større.

Begrundelsen for en differentieret takst ligger i, at der er større administrativ efterbehandling ved overtrædelser, og det er kun rimeligt, at den virksomhed, som overtræder reglerne, betaler for den ekstratid. Uden et differentieret gebyr vil kontrollens ekstraomkostninger blive fordelt mellem alle virksomheder, da kontrollens samlede udgifter skal dækkes af det samlede provenu ved gebyrordningen.

Det skal bemærkes, at virksomheden i forvejen skal betale for de tilsyn, som kontrollen måtte gennemføre som opfølgning på et tilsyn, der viste så alvorlige overtrædelser, at der var behov for påbud eller forbud. Det gælder også for detailvirksomheder.

Brug af private kontrolorganer

Kontrolforordningen åbner under visse betingelser mulighed for brug af private kontrolorganer til udførelse af kontrolopgaver. Opfølgning på sanktioner skal dog foretages af myndigheden. Der synes at være en forretningsmulighed for private kontrolorganer. Det kan ikke udelukkes, at opgaven

kan løses billigere privat end hvis den blive løst offentligt. Der er principielt ikke forskel til laboratorieområdet, hvor en del aktiviteter er blevet udliciteret.

Den offentlige kontrol skal i stigende omfang tage udgangspunkt i virksomhedernes egenkontrol. Det vil kunne højne kvaliteten af kontrollen af egenkontrollen eller reducere tidsforbruget, hvis virksomhedens dokumentation for egenkontrollen forinden var blevet revideret af et certificeringsorgan.

Certificeringsorganet Bureau Veritas Quality International (BVQI) er af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender blevet spurgt om deres syn på forretningsmulighederne ved delegering under artikel 5 i kontrolforordningen. BVQI oplyser, at en udlicitering af myndighedskontrollen efter deres opfattelse kunne være en fordel for især de fødevarer virksomheder, der i forvejen både kan og vil forpligte sig til den indsats, som det kræver at opnå og vedligeholde en certificering.

Virksomhederne vil i og med at en certificering omfatter både myndighedskrav, kundekrav og egne krav kunne nøjes med tilsyn fra en instans, hvis der ikke er særlige forhold som gør sig gældende.

Styrkelse af kontrol med fødevarer fra EU og 3. lande

Produkter fra EU og 3. lande udgør en betydelig risiko mod fødevarer sikkerheden i Danmark. Den offentlige kontrol af området svarer ikke til risikoen og bør forbedres.

England har ved kontrol konstateret, at den illegale import af animalske fødevarer fra tredjelande har et betragteligt omfang. I Danmark ser den illegale import ud til at være mindre, men omfanget kendes ikke tilstrækkeligt præcist. Der er grund til at rette kontrollen mod illegal import, da erfaringer fra tidligere udbrud af bl.a. mund og klovesyge og svinepest i England og Tyskland viser, at virusstammerne fra disse udbrud stammer fra lande, der ikke er godkendt til at sælge animalske fødevarer til EU. Disse sygdomsudbrud skyldes derfor sandsynligvis, at smitten er bragt ind med illegalt importeret kød. Hertil kommer, at der kan være problemer med hygiejne, rester af lægemidler m.v. i fødevarer, der ikke lever op til EU's krav til produktion af fødevarer.

Fødevarestyrelsen har løbende projekter med forstærket kontrol for illegal import fra tredjelande.

- Der er årlige kontrolkampagner med kontrol af privat importerede animalske fødevarer.
- Fødevareregionerne udfører jævnligt kontrol i samarbejde med toldere og politiet på vejene. Ved denne kontrol beslægtes der også animalske fødevarer fra tredjelande, der er importeret illegalt til et EU-land og derefter handles til flere andre EU-lande.
- Fødevareregion København og Mørkhøj har udført et pilotprojekt, der skal give redskaber til, hvordan man i detail- og engrosledet konstaterer at animalske fødevarer fra tredjelande er importeret illegalt.

Erfaringerne fra disse aktiviteter viser, at der findes illegale animalske fødevarer i Danmark. Der er – uanset problemets præcise omfang - grund til at fokusere kontrollen på illegale animalske fødevarer, da konsekvenserne ved illegal import kan være alvorlige, jf. ovenfor.

Aktivitetstyper:

- Analyse af omfanget og karakteren af problemet med henblik på at tilrettelægge indsatsen.
- Informationskampagner rettet mod privates import. Der kan f.eks. informeres via hjemmesider, uddeling af pjecer fra rejsebureauer og posters ved ud- og indrejsesteder. Der er allerede etableret en database på Fødevarestyrelsens hjemmeside. Der er ophængt poster i større lufthavne mv. Disse aktiviteter kan intensiveres. Hjemmesiden kan udbygges, og der kan informeres mere intensivt på de steder, hvor rejsende opholder sig.
- Vejkontrol, hvor biler stoppes og kontrolleres. Det vil være velegnet i forhold til kommerciel import.

- Kontrol af engroslagre, detailbutikker og restauranter udvalgt efter en risikoanalyse. Det vil være velegnet i forhold til kommerciel import.
- For såvel den illegale som den legale kommercielle import bør der foretages risikoanalyse, således at kontrollen fokuseres på de virksomheder, der handler med produkter og oprindelseslande, som ifølge analyserne udgør de største risici.

Egenkontrol i mindre detailbutikker

Virksomhedens kontrol med de kritiske punkter er en nødvendighed for, at fødevarerne er i orden, når de bliver solgt. Erfaringen viser, at visse detailvirksomheder (kiosker og mindre fast-food restauranter) kun i meget begrænset omfang anvender egenkontrolprogrammet til styring af de kritiske punkter, der vil være uanset virksomhedens begrænsede størrelse. Der mangler i dele af branchen en anerkendelse af, at egenkontrollen kan være et reelt styringsværktøj.

Skærpet brug af sanktioner er et velkendt virkemiddel. Men der må være andre måder at få gennemført egenkontrollen i de mindre virksomheder på. Fødevestyrelsen har behov for en del undersøgelse og udviklingsarbejde for at få lagt en ny strategi for egenkontrol for disse virksomheder.

Rejsehold til indsats mod vildledning

Reglerne for vildledning er ganske komplicerede. Vildledning opleves af forbrugerne i detailledet, men Fødevestyrelsens sagsopfølgning skal typisk ske overfor producentledet, som har lavet den vildledende mærkning. Endelig er det et område, som har offentlighedens store opmærksomhed, da forbrugerne selvfølgelig ikke vil snydes på pengepungen.

Fødevestyrelsens kontrol på området kan blive bedre. En ide kunne være at samle Fødevestyrelsens indsats på vildledningsområdet i stil med medicinrejsehold og kosttilskudscenter. Disse enheder har givet kontrollen på de nævnte områder et løft.

Man bør være opmærksom på, at specialiserede enheder på kort sigt låser ressourcer på enkeltområder, hvilket begrænser mulighederne for omprioriteringer mellem faglige områder. Det strider mod, at kontrollen skal være dynamisk. Erfaringen viser desuden, at specialiserede enheder kræver særlig ledelsesmæssig opmærksomhed for at sikre sammenhæng til den øvrige kontrol og overensstemmelse med de principper, som gælder for hele Fødevestyrelsens kontrol. Kontrollen som bliver udført af specialiserede enheder skal fx være lige så behovsorienteret som den øvrige kontrol.

Kompetenceudvikling

Kontrolsystemet vil ikke fungere uden den enkelte tilsynsførende og vice versa. Fødevestyrelsens kvalitetsstrategi lægger af samme grund afgørende vægt på udvikling af de tilsynsførendes kompetencer.

Fødevestyrelsen har en veludbygget kursusvirksomhed til efteruddannelse, og der er etableret et system af grupper til erfaringsudveksling inden for områder, som kræver kommunikation på tværs af regioner og tilsynspersonale. Der synes dog at være mulighed for at strukturere den daglige indlæring.

Som i alle virksomheder er der medarbejdere, der udfører opgaverne på et højere kvalitativt niveau og mere præcist i forhold til de krav, som bliver stillet til forskellige opgaveløsninger. Kontrol er imidlertid ofte en opgave, som den tilsynsførende udfører alene. Der sker derfor ikke en automatisk overførsel af viden og praksis mellem tilsynsførende.

Der er bl.a. til økonomisk rådgivning i en bankvirksomhed udviklet IT-system, der kan overføre bedste medarbejders bedste praksis til øvrige medarbejdere. Den økonomiske rådgivning

ligner kontrolarbejdet derved, at rådgivningen udføres mellem medarbejder og kunde uden deltagelse af andre, at rådgivningen er en undersøgelse af et kompliceret emne (afdækning af kundens behov), at rådgivningen kræver særlige personlige egenskaber, at rådgivningen kræver både bred viden og specifik viden.

Erfaringen viser, at systemet hurtigt løfter kvalitetsniveauet i ydelsen. Overført til Fødevarestyrelsen vil det have betydelig effekt på tidsforbrug og kvalitet, når flere medarbejdere overtager arbejdsmetoderne fra de bedste medarbejdere.

7 Konklusion

Der er som led i aftale fra foråret 2005 mellem regeringen og Dansk Folkeparti blevet gennemført en analyse af Fødevarestyrelsens kontrol af regler om for primærproduktion, dyresundhed, import og fødevarer. Kontrol af dyrevelfærd analyseres i en parallel analyse.

Kommissoriet indeholdt fire specifikke opgaver:

- En analyse af lovgivningsmæssige rammer for tilrettelæggelsen af kontrollen, herunder EU-krav m.v. til kontrollen bl.a. i lyset af kontrolforordningen, som træder i kraft 1. januar 2006.
- En analyse af risikoorienteringen af den eksisterende kontrol og mulighederne for i højere grad at tilrettelægge kontrollen ud fra ”hvor mange det rammer” og ”hvor farligt det er”.
- En undersøgelse af mulighederne for at effektivisere kontrollen yderligere bl.a. gennem en forøgelse af ”tilstede tiden”.
- Muligheden for løbende at tilpasse ressourceanvendelsen på de gebyrfinansierede områder til opgavemængden.

Undersøgelsen viser følgende:

Ad lovgivningsmæssige rammer:

Reformen af den europæiske lovgivning for fødevarerproduktion og offentlig kontrol bygger på det grundlæggende princip, at virksomhederne har ansvaret for at overholde lovgivningen. Det gælder desuden, at den offentlige kontrol skal være effektiv og risikobaseret.

Risikobaseret kontrol indebærer, at kontrollen skal rettes derhen, hvor problemerne er eller kan opstå. Effektiv kontrol indebærer, at Fødevarestyrelsen skal få mest offentlig kontrol ud af de ressourcer, der er til rådighed. Disse principper har været gældende i Danmark siden 2000, da Fødevarestyrelsen blev etableret.

Kontrolforordningen indeholder en række krav til kontrollens planlægning, gennemførelse og opfølgning, som i høj grad svarer til de danske principper for offentlig kontrol.

Kontrolforordningen indeholder ikke specifikke krav om tilsynsfrekvenser. I det omfang der ikke i specifik lovgivning er fastsat mål for kontrolaktiviteten, er det Fødevarestyrelsens opgave at bestemme hvad der ud fra en vurdering af sandsynlighed og konsekvens er regelmæssig og passende kontrol.

Kravet om regelmæssighed indebærer, at virksomheder skal kontrolleres med en hyppighed, der giver en generel præventiv effekt. Smiley-ordningen - offentliggørelse af kontrolresultater – skal give forbrugerne aktuel og relevant information om kontrollen. Det indebærer, at kontrollen skal udføres med en minimums besøgsfrekvens i alle virksomheder.

Strukturudviklingen i fødevarerbranchen, ny teknologi, sygdomsbilledet, skiftende krav og forventninger fra forbrugerne er dynamiske rammebetingelser, som stiller krav til udvikling af Fødevarestyrelsens kontrol. Optimal ressourceudnyttelse nødvendiggør løbende overvejelser om nye virkemidler, og hvordan kontrollen kan målrettes de problematiske områder.

Kommunikation er afgørende for at skabe overensstemmelse mellem befolkningens forventninger til kontrol og myndighedernes faglige vurdering.

Ad risikoorienteringen af det eksisterende system

Begrebet risiko indeholder både sandsynligheden for, at en uønsket hændelse opstår (kemisk forurening, mikrobiologisk forurening eller blot overtrædelse af regelsættet) og den forventede konsekvens af den uønskede hændelse

EU-lovgivningens krav om, at Fødevarestyrelsens kontrol skal være effektiv og risikobaseret, indebærer, at indsatsen retter sig mod forskellige forhold med forskellig intensitet. Forhold med lille sandsynlighed og lille konsekvens bør ideelt set besvares med begrænset kontrolaktivitet, mens forhold med stor sandsynlighed og stor konsekvens bør besvares med høj kontrolaktivitet. Forhold, der ligger mellem disse yderpunkter, bør besvares med middel kontrolaktivitet.

Analysen viser, at kontrollen på fødevarerområdet i overvejende grad er risikobaseret. Der er et højt kendskab til de mikrobiologiske og kemiske risici, og der anvendes en detaljeret og fagligt baseret model til klassificering af virksomheder.

Aktiviteterne på veterinærområdet er præget af omfattende overvågning af husdyr for smitsomme husdyrsygdomme. Virksomheder udvælges til kontrol ud fra en række kriterier i omfattende registre. Fødevarestyrelsens kontrol på det veterinære område er kendetegnet ved at være traditionelle tilsyn af de fysiske forhold. Der er ikke i samme omfang som i kontrollen af de senere led tale om kontrol af virksomhedens egenkontrol.

Der synes at være mulighed for større differentiering af kontrolindsatsen inden for de enkelte fødevarerbrancher. Smiley-ordningens krav om aktualitet og relevans sætter imidlertid begrænsninger i, hvor meget kontrollen kan differentieres for engros- og detailvirksomheder.

Sammenligning af kontrolsystemerne i en række lande og sammenligning med andre danske myndigheder giver inspiration til videre udvikling af Fødevarestyrelsens kontrol. Sammenligningen viser, at Fødevarestyrelsen ligger langt fremme, når det gælder hensigtsmæssigt struktur, viden om den udførte kontrol og de tekniske muligheder for at følge op på status i forhold til målsætninger.

Fødevarestyrelsens kontrolaktiviteter, der i dag er opdelt i veterinærkontrol og fødevarerkontrol, vil fra 1. januar 2006 udgå fra fælles kontrolafdelinger. Den overordnede styring vil ske fra et samlet kontrolstyringskontor. Det ligger en stor udfordring i at samle styringsværktøjerne fra de to områder til en helhed og optimere Fødevarestyrelsens samlede kontrol i forhold til principperne om effektiv og risikobaseret kontrol.

Sammenligningen i kapitel 2 af de faglige udfordringer indikerede, at de nordiske lande ligger på nogenlunde samme niveau, når det gælder fødevarerborne sygdomme. De påviste forskelle i kontrolsystemer i de nordiske lande indikerer, at valg af kontrolsystem formentlig spiller en mindre rolle, når man skal forklare sundhedsniveauet i de nordiske lande.

Det spiller formentlig en større rolle, at den nationale og internationale konkurrence i fødevarersektoren er så skarp, at de fleste virksomheder ikke i længden kan tjene på at have syge kunder. Virksomhederne har derfor en væsentlig egeninteresse i at overholde reglerne. Denne hypotese skal ses i sammenhæng med, at der i de nordiske lande generelt er en stærk sammenhængskraft i samfundet og en grundlæggende respekt for regler og myndigheder. Denne kultur må betragtes som et støttende element til kontrollens opgave, som således i højere grad kan tillade sig at målrette indsatsen mod problemvirksomhederne.

Ad tilstede-tid

Undersøgelsen viser, at det samlet set ikke er entydigt, at øget tilstede-tid vil kunne give en mere effektiv kontrol. Det afhænger i høj grad af den valgte kontrolmetode, om øget tilstede-tid vil kunne give en bedre kontrol.

Kontrollen er summen af indsatsen til forberedelse, gennemførelse (tilstedetid) og opfølgning. Hvert led yder hvert sit bidrag til kontrollen. Udfordringen er derfor mere at udnytte tiden i de enkelte faser bedre end ensidigt at satse på en øget tilstede-tid. Det kan ske gennem fx forenkling af forretningsgange, nemmere adgang til nødvendig viden og fortsat kompetenceudvikling af tilsynspersonalet. Visse områder kunne drage nytte af en specialisering af kontrolpersonalet.

I vurdering af effekten af øget tilstede-tid må man også tage hensyn til, hvorvidt en virksomhed ligger over, under eller på gennemsnittet for en given branche. En øget tilstede-tid i virksomheder, der overholder reglerne og har styr på sin produktion giver ikke en øget grad af overholdelse af reglerne. En øget tilstede-tid vil derimod have større virkning på graden af overholdelse af reglerne, når det gælder virksomheder, der gerne vil overholde reglerne, men som har behov for at kontrollen giver øget vejledning i reglerne.

Ad ressourceanvendelsen på de gebyrfinansierede områder

Godt halvdelen af Fødevarestyrelsens virksomhed er finansieret af indtægter fra gebyrbetalt kontrol. Gebyrfinansieringen indeholder både muligheder og udfordringer i forhold til at gennemføre effektiviseringer af Fødevarestyrelsens kontrol.

Helt overordnet må man antage, at det forhold, at en virksomhed selv betaler for den udførte kontrol, indeholder et incitament for virksomheden til at bidrage til, at den fakturerbare kontroltid bliver så kort som mulig.

Som opkrævningsmetoden er i dag, bestemmes størrelsen af regningen til virksomheden udelukkende af tilstedetiden. Omkostningerne til for- og efterbehandling faktureres derimod ikke direkte på den enkelte virksomhed, men indgår samlet i grundlaget for den årlige fastsættelse af kvartersats og grundgebyr.

Øget anvendelse af kontrolmetoden auditering (kontrol af egenkontrol) i modsætning til klassiske tilsyn betyder, at den tilsynsførende anvender en større andel af sin arbejdstid til for- og efterbehandling på regionskontoret frem for at være til stede i virksomheden. Denne metode betyder, at en del af tilsynsførendes tidsforbrug finansieres af finansloven frem for af erhvervet.

Effektiviseringstiltag, hvor forholdet mellem kontroltid anvendt på virksomheden og tid anvendt på for- og efterbehandling, kan i sig selv medføre et behov for at ændre på grundlaget for gebyropkrævningen, så der sikres overholdelse af statens regler om fuld omkostningsdækning på de gebyrfinansierede områder.

En mulig model kunne være at beregne gebyret på grundlag af den samlede tid til kontrollen (forberedelse, tilstede-tid og opfølgning) og ikke blot tilstede-tid, som det er i dag. Der vil derved kunne skabes fuldstændig sammenhæng mellem kontrolomkostning pr. virksomhed og betaling pr. virksomhed.

Samlet

Det fremgår af kommissoriet, at ”der i forbindelse med analysen skal gennemføres en revurdering af de rent kvantitative målsætninger for veterinær- og fødevarer kontrollen. Der skal være fokus på kvaliteten af indsatsen, så der hele tiden opnås den størst mulige beskyttelse af forbrugerne, en høj veterinær sundhedsstatus og dyrevelfærd”.

Fødevarerstyrelsens kontrol har udviklet sig betydeligt siden 2000. Danmark er gået fra en opdelt veterinær- og fødevarerkontrol rettet mod specifikke produkter og problemer til en enstrengt kontrol fra jord til bord efter fælles kontrolprincipper. Reglerne, kontrolprincipperne og samlingen af kontrolressourcerne under én myndighed har vist sit værd i en lang række sammenhænge. Evne til hurtig og konsekvent problemløsning og krisestyring er forbedret, hvor man i dag har langt bedre dokumentation og overblik, end tilfældet var tidligere.

Analysen viser et potentiale for fortsat udvikling af Fødevarerstyrelsens kontrol. Fødevarerstyrelsen skal fortsat udvikle og anvende de virkemidler, der kan bidrage til, at virksomhederne overholder lovgivningen. Fødevarerstyrelsens primære virkemidler er i dag: tilsyn, kontrol med egenkontrol, overvågning, vejledning, sanktioner, offentliggørelse af kontrolresultater og målrettede kampagner.

Fødevarerstyrelsen kan påvise, at der inden for alle brancher i kæden fra jord til bord er både gode og dårlige virksomheder. Princippet om behovsorienteret kontrol tilsiger, at der bliver gennemført færre kontrolbesøg i de virksomheder, der har styr på forholdene, mens de frigivne ressourcer kan rettes mod problemvirksomhederne og andre af fremtidens udfordringer. I den sammenhæng er det vigtigt ikke at fokusere ensidigt på antallet af tilsyn om året i den enkelte virksomhed. Kvaliteten i tilsynet, tilstede-tiden og andre virkemidler, som kontrollen har til rådighed, bør overvejes nøje.

Fødevarerstyrelsens kontrolaktiviteter styres gennem en kontrolvejledning og en meget detaljeret resultatkontrakt. Herigennem er der opstået en noget ensidig fokusering på tilsynsfrekvenserne, således at man er meget optaget af, at de enkelte typer af virksomheder besøges et givent antal gange om året. Fokus på antal tilsyn efter 2000 hænger dog også sammen med situationen under den kommunale kontrol, hvor der var store forskelle i både omfang og kvalitet af kontrollen.

Den omfattende styring på antal kontrolbesøg kolliderer til en vis grad med princippet om, at kontrollen skal være dynamisk, at der er forskellige virkemidler til forskellige situationer, og at ressourcerne skal kunne flyttes væk fra områder med mindre risiko til områder med større risiko.

En forudsætning for fortsat udvikling af Fødevarerstyrelsens kontrol er, at der skabes politisk forståelse og accept for at bruge kontrollens virkemidler på en mere differentieret og fleksibel måde end tilfældet er i dag. Indsatsen indenfor en given branche eller virksomhed bør variere i takt med risikoen. Antallet af kontrolbesøg i fødevareraktiviteter er blot en af mange knapper, som kontrollen kan skrue på for at nå målet.

Rapporten er afleveret til ministeren for forbruger- og familieanliggender den 10. oktober 2005 med henblik på videre politisk behandling.

Notat om system til risikovurdering af fødevarer virksomheder med henblik på fastsættelse af tilsynsfrekvenser

23.3.2005

J.nr.: 2005-20-21-00501 / BWI

Bilag 1 til rapporten fra projektgruppen om tilsynsfrekvenser, kød en gros brancher, 2006

Baggrund

I den generelle kontrolforordning (882/2004) samt i forordningen om kontrol med animalske produkter (854/2004), der finder anvendelse fra og med 1. januar 2006, bortfalder kravet i EU's fersk kødsdirektiv⁸ om dagligt tilsyn med EU-autoriserede opskæringsvirksomheder, og der åbnes op for, at der kan foretages en mere behovsorienteret og fleksibel kontrol. Der er således grundlag for at undersøge, om der er behov for at ændre tilsynsfrekvenserne for både EU-autoriserede opskæringsvirksomheder og andre kød en gros brancher, som indtil udgangen af 2005 skal have dagligt tilsyn, men hvor der i 2006 ikke længere er formelle eller tekniske grunde til nødvendigvis at opretholde kravet om dagligt tilsyn.

Formål

Formålet med dette notat er at beskrive et risikovurderingssystem, som er fælles for alle detail- og en gros-brancher, og som placerer de enkelte brancher i frekvens-kategorier afhængig af de risici, der er forbundet med at håndtering og distribution af fødevarer inden for hver enkelt branche.

Formålet med notatet er dermed også med udgangspunkt i risikovurderingssystemet komme med forslag til, hvilke tilsynsfrekvenser de enkelte kød en gros brancher skal have fra og med 1. januar 2006 samt at pege på, hvilke konsekvenser, risikovurderingssystemet vil have i form af behov for ændring af tilsynsfrekvenser for andre brancher – både i detail- og en gros leddet. Notatet beskriver dermed et system til risikovurdering alle fødevarer virksomhedsbrancher, som kan bruges som dokumentation af det faglig grundlag for fastlæggelse af tilsynsfrekvenser. Risikovurderingssystemet kan også bidrage til udformningen af en national kontrolplan for fødevarer kontrollen jf. de nye EU-forordningsbestemmelser.

Notatet vil således også være et forslag til, hvorledes kontrolforordningens bestemmelser om behovsorienteret og fleksibel kontrol i praksis kan implementeres i fødevarer kontrollen i Danmark. Kontrolforordningen siger i artikel 3 om almindelige forpligtelser vedrørende tilrettelæggelsen af offentlig kontrol:

”Medlemsstaterne sikrer, at offentlig kontrol foretages regelmæssigt, på grundlag af en risikovurdering og med passende hyppighed, idet følgende tages i betragtning:

- a) identificerede risici i forbindelse med dyr, foderstoffer eller fødevarer, foderstof eller fødevarer virksomheder, brug af foderstoffer eller processer, materialer, stoffer, aktiviteter eller arbejdsgange, der kan påvirke foderstof eller fødevarer sikkerheden samt dyresundhed og dyrevelfærd.

⁸ Rådets direktiv 64/433 om sundhedsmæssige betingelser for produktion og afsætning af fersk kød.

- b) om der tidligere er konstateret uregelmæssigheder med hensyn til foderstof- eller fødevareromsomhedsledernes overholdelse af foderstof- eller fødevareromsomhedslovgivningen eller af bestemmelser om dyresundhed og dyrevelfærd.
- c) pålideligheden af egenkontrol, der allerede er foretaget, og
- d) oplysninger, der kan tyde på manglende overholdelse af bestemmelserne.

Der findes i forordningen om kontrol med animalske produkter (854/2004) lignende bestemmelser om risikobaseret kontrol⁹.

Slutteligt er formålet med notatet at udvikle retningslinier og værktøjer til kontrolarbejdet, som bidrager til, at kontrolarbejdet planlægges, forberedes og gennemføres på et ensartet grundlag og på en behovsbaseret og transparent måde.

⁹ Forordning nr. 854/2004 om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter til konsum præamblen stk. 6, art. 4, stk. 4 og 5.

Fastsættelse af tilsynsfrekvenser for brancher på baggrund af et risikovurderingssystem

Oversigt over brancher med tildeling af risikopoint på baggrund af risikovurdering samt med angivelse af tilsynsfrekvens for 2005 og forslag til tilsynsfrekvens for 2006:

	Frekvenser: 91- = Høj2: 6-8 71-90 = Høj1: 4-6 36-70= Middel: 2-4 16-35 = Lav2 (L2): 1-2 0-15 = Lav1 (L1): 0,5	Risikofaktor 1, fødevarer og slutprodukt	Risikofaktor 2, håndtering, mikrobiologi	Risikofaktor 3, risikoreduktion, mikrobiologi	Risikofaktor 4, særlige risici, kød engros	Risikofaktor 5, kemi, primærproducenter	Risikofaktor 6, håndtering og kemi	Risikofaktor 7, størrelse og forbrugergrundlag	Korrektionsfaktor	Risiko-point i alt	Frekvensinterval 2006 (forslag)	Frekvens 2006 (forslag)	Frekvens 2005
Detail 0,5													
521120A	Kiosker, supplerende salg af fødevarer	0	5	0	0	0	0	10	0	15	L1	0,5	0,5
524440	Keramikere, glaspuster og lign. med detailsalg	0	0	0	0	0	5	10	0	15	L1	0,5	0,5
526300	Anden detailhandel bortset fra butikshandel	0	5	0	0	0	0	10	0	15	L1	0,5	0,5
5263A	Automater	15	5	0	0	0	0	10	-15	15	L1	0,5	0,5
554010	Værtshuse, bodegaer mv. uden tilvirkning	0	5	0	0	0	0	10	0	15	L1	0,5	0,5
Detail 1													
511790A	Slagtebusser	10	10	0	0	0	0	10	0	30	L2	1-2	1
521110	Dagligvareforretninger, kolonialhandel	15	5	0	0	0	0	10	0	30	L2	1-2	1
521120	Kiosker	0	5	0	0	0	0	10	0	15	L1	0,5	1
522100	Frugt- og grøntforretninger	0	15	0	0	5	5	10	0	35	L2	1-2	1
522420	Chokolade- og konfektforretninger/-afdelinger med	15	15	0	0	0	10	10	0	50	M	2-4	1
522500	Vinforretninger	0	5	0	0	0	0	10	0	15	L1	0,5	1
522790	Detailforretninger med tilvirkning, øvrige	0	10	0	0	0	10	10	0	30	L2	1-2	1
523A	Apoteker, materialister og helsekostforretninger	0	5	0	0	0	0	10	0	15	L1	0,5	1
526210	Stader og boder	0	10	0	0	5	5	10	0	30	L2	1-2	1
552010S	Sæson restauranter, cafeterier, kantiner m.m.	15	20	0	0	5	15	10	-30	35	L2	1-2	1
553020	Restaurant, cafeteria, kantine m.m. begr. vareudv./enkel	15	15	0	0	0	10	10	-15	35	L2	1-2	1
5552B	Børneinstitutioner, vuggestuer,	15	20	0	0	0	5	10	-15	35	L2	1-2	1
602410D	Transportvirksomhed, detail	15	5	0	0	0	0	10	0	30	L2	1-2	1
Detail 2-3													
158120	Bagerforretninger/ -afdelinger	15	15	0	0	0	10	10	0	50	M	2-4	2-3
522200	Slagter-, viktualie- og	20	20	0	0	0	15	10	0	65	M	2-4	2-3
522300	Fisk- og vildtforretninger/ -afdelinger, fiskebiler	20	20	0	0	5	15	10	0	70	M	2-4	2-3
522710	Osteforretninger	15	15	0	0	0	5	10	0	45	M	2-4	2-3
552010	Restauranter, cafeterier, kantiner m.m.	20	20	0	0	5	15	10	0	70	M	2-4	2-3
5551A	Hospitals- og institutionskøkkener	15	20	0	0	0	15	10	0	60	M	2-4	2-3
555200	Catering og diner transportable	20	20	0	0	5	15	10	0	70	M	2-4	2-3
En gros med tilvirkning 1-2													
0501A	Fabriksfartøjer	15	20	-10	0	5	15	30	0	75	H1	4-6	1-2
0501B	Fabriksfartøjer udelukkende med frysning og frostlagring	10	10	0	0	5	5	30	0	60	M	2-4	1-2

0501C	Dagbåde med kogning af rejer ombord (rejekogere)	15	20	-10	0	5	5	30	0	65	M	2-4	1-2
155110A	Osteudskæringsvirksomheder	15	15	0	0	0	5	30	-30	35	L2	1-2	1-2
212100	Materialer og genstande i kontakt med fødevarer,	0	0	0	0	0	10	30	0	40	M	2-4	1-2
241100	Industrigasser, tilvirkning	0	0	0	0	0	10	30	0	40	M	2-4	1-2
En gros med tilvirkning 2-4													
0501D	Toskallede bløddyr, mikrobiologisk rensning	20	20	0	0	5	5	30	0	80	H1	4-6	2-4
153A	Frugt og grønsager, forarbejdning og konservering	5	10	0	0	5	15	30	0	65	M	2-4	2-4
154300	Margarinefabrikker mv.	0	10	0	0	0	15	30	0	55	M	2-4	2-4
154A	Olier og fedtstoffer (vegetabiliske og animalske),	0	10	-10	0	5	15	30	0	50	M	2-4	2-4
156A	Møllerprodukter, stivelse og stivelsesprodukter,	0	10	0	0	5	15	30	0	60	M	2-4	2-4
158110	Brødfabrikker	0	10	0	0	0	15	30	0	55	M	2-4	2-4
158200	Kager og kiks, tilvirkning	0	10	0	0	0	15	30	0	55	M	2-4	2-4
158300	Sukkerfabrikker og -raffinaderier	0	10	0	0	5	10	30	0	55	M	2-4	2-4
158400	Chokolade- og sukkervarefabrikker	15	15	-10	0	0	10	30	0	60	M	2-4	2-4
158500	Pastaprodukter og lignende varer, tilvirkning	0	10	0	0	0	10	30	0	50	M	2-4	2-4
158600	Te og kaffe, tilvirkning	0	10	0	0	5	15	30	0	60	M	2-4	2-4
158700	Krydderimøller, tilvirkning af smagspræparater mv.	0	10	0	0	5	15	30	0	60	M	2-4	2-4
158900B	Nødder og nøddeprodukter, tilvirkning	0	10	0	0	5	10	30	0	55	M	2-4	2-4
158900C	Honning, tilvirkning	0	10	0	0	5	5	30	0	50	M	2-4	2-4
158910	Næringsstofpræparater og kosttilskud, tilvirkning	0	0	0	0	0	0	30	35	65	M	2-4	2-4
159600	Bryggerier	0	10	0	0	5	15	30	0	60	M	2-4	2-4
159700	Maltfabrikker	0	10	0	0	5	15	30	0	60	M	2-4	2-4
159800	Mineralvandsfabrikker mv.	0	10	0	0	0	15	30	0	55	M	2-4	2-4
159A	Spiritus, vin, vermouth m.v., tilvirkning	0	10	0	0	5	10	30	0	55	M	2-4	2-4
246300	Aromaer, tilsætningsstoffer, kulturer og enzymer,	0	0	0	0	0	0	30	35	65	M	2-4	2-4
En gros med tilvirkning 4-6													
1513D	Opskæringsvirksomhed, hjemmemarked	10	10	0	30	0	5	30	0	85	H1	4-6	4-6
1513F	Hakket og tilberedt kødvirksomhed, hjemmemarked	10	10	0	30	0	5	30	0	85	H1	4-6	4-6
152010	Fiskeproduktvirksomheder (f.eks. hermetik-, fars- og	20	20	0	0	5	15	30	0	90	H1	4-6	4-6
152020	Fiskeproduktvirksomheder, røgning og saltning	20	20	0	0	5	15	30	0	90	H1	4-6	4-6
155110	Mejerier (mælk, smør, ost, mælkekonserver)	15	20	-10	0	15	10	30	0	80	H1	4-6	4-6
155200	Konsumis, også ikke mælkebaseret is	15	15	0	0	0	15	30	0	75	H1	4-6	4-6
158200A	Kager med fløde/creme, smørbrød, sandwich	15	20	0	0	0	10	30	0	75	H1	4-6	4-6
158700A	Mayonnaise, remoulade, dressing, ketchup, tilvirkning	15	20	0	0	0	10	30	0	75	H1	4-6	4-6
1589A	Ægproduktvirksomheder	15	20	-10	0	5	15	30	0	75	H1	4-6	4-6
158900D	Salatfabrikker	15	20	0	0	0	10	30	0	75	H1	4-6	4-6
151A	Slagterier, hjemmemarked	10	10	0	30	5	5	30	0	90	H1	4-6	4-6
En gros med tilvirkning 6-8													
1513B	Kødproduktvirksomheder, eksport	15	20	-10	30	0	15	30	0	100	H2	6-8	6-8
1513J	Kødproduktvirksomheder, hjemmemarked	15	20	-10	30	0	15	30	0	100	H2	6-8	6-8
631200E	Frysehuse med indfrysning, kød, EU/hjemmemarked	10	10	0	30	0	5	30	0	85	H1	4-6	6-8
Engros med tilvirkning, dagligt													
151130	Tarmvirksomheder	10	10	-10	30	0	5	30	0	75	H1	4-6	dagl
1513A	Opskæringsvirksomheder, okse- og svinekød, eksport	10	10	0	30	0	5	30	0	85	H1	4-6	dagl
1513E	Hakket og tilberedt kødvirksomheder (eksport)	10	10	0	30	0	5	30	0	85	H1	4-6	dagl
1513H	Opskæringsvirksomheder, fjerkrækød, eksport	10	10	0	30	0	5	30	0	85	H1	4-6	dagl
151C	Vildbehandlingsvirksomheder, vildtlevende vildt, eksport	10	10	0	30	5	5	30	0	90	H1	4-6	dagl
631200C	Frysehuse med indfrysning, kød, eksport til 3. lande	10	10	0	30	0	5	30	0	85	H1	4-6	dagl

En gros med tilvirkning, tilstede ved produktion														
151110	Svineslagterier, eksport	10	10	0	30	5	5	30	0	90	H1	4-6	tilst.	
151120	Kreaturslagterier, eksport	10	10	0	30	5	5	30	0	90	H1	4-6	tilst.	
151200	Fjerkræslagterier, eksport	10	10	0	30	5	5	30	0	90	H1	4-6	tilst.	
151B	Vildtslagterier, opdrættet vildt, eksport	10	10	0	30	5	5	30	0	90	H1	4-6	tilst.	
En gros uden tilvirkning, 1														
511790	Agenturhandel med nærings- og nydelsesmidler	0	5	0	0	5	0	10	15	35	L2	1-2	1	
513B	Engroshandel, registreret, emb./ikke letford., undt.	0	5	0	0	5	0	10	15	35	L2	1-2	1	
515610	Materialer og genstande i kontakt med fødevarer,	0	0	0	0	0	10	10	15	35	L2	1-2	1	
602410B	Transportvirksomhed, engros, registreret	0	5	0	0	0	0	10	0	15	L1	0,5	1	
631200B	Lagerhoteller, oplagrings- og pakhusvirk., registreret	0	5	0	0	5	0	10	15	35	L2	1-2	1	
En gros uden tilvirkning 1-3														
511710	Fiskeauktioner	10	10	0	0	5	5	10	-5	35	L2	1-2	1-3	
511710A	Samlecentraler, fisk, uden handel	10	10	0	0	0	5	10	0	35	L2	1-2	1-3	
511710B	Toskallede bløddyr, konditionering, pakning	20	20	0	0	5	5	10	0	60	M	2-4	1-3	
513100	Frugt og grønsager, engroshandel, pakning og	0	10	0	0	5	10	10	0	35	L2	1-2	1-3	
513200	Kød og kødprodukter, engroshandel, eksport	10	10	0	0	0	5	10	0	35	L2	1-2	1-3	
513200B	Kød og kødprodukter, engroshandel, hjemmemarked	10	10	0	0	0	5	10	0	35	L2	1-2	1-3	
513200D	Fjerkrækød og fjerkrækødprodukter, engroshandel,	10	10	0	0	0	5	10	0	35	L2	1-2	1-3	
513300A	Ægpakkerier	10	10	0	0	5	0	10	0	35	L2	1-2	1-3	
513810	Fisk og fiskeprodukter, engroshandel, pakning og	10	10	0	0	0	5	10	0	35	L2	1-2	1-3	
513A	Engrossupermarkeder, godkendt engroshandel med forsk.	15	5	0	0	0	0	10	0	30	L2	1-2	1-3	
513C	Engroshandel, godk., uemb./letford., undt.	5	10	0	0	5	5	10	0	35	L2	1-2	1-3	
513D	Pakning og engroshandel, undt.	0	10	0	0	5	5	10	0	30	L2	1-2	1-3	
602410A	Transportvirksomhed, engros, godkendt	20	5	0	0	0	5	10	-5	35	L2	1-2	1-3	
631200A	Lagerhotel, køle-/ fryselaagre, undt. fisk/fjerkrækød,	15	5	0	0	5	0	10	0	35	L2	1-2	1-3	
631200D	Grænsekontrolsteder, fødevarer	0	0	0	0	0	0	0	30	30	L2	1-2	1-3	

I det følgende beskrives systemet til risikovurdering af fødevarer virksomheder (inddelt i brancher), som oversigten oven for bygger på.

Risikovurderingssystemet er opbygget som et pointsystem, hvor den enkelte branche tildeles point, hvis der kan identificeres bestemte risici for brist i fødevarer sikkerheden i den pågældende branche. Antallet af point til den enkelte branche er bestemmende for, hvor høj en tilsynsfrekvens, den enkelte branche får. Hvis den enkelte branche får få point bliver kontrolomfanget – dvs. tilsynsfrekvensen – lav. Omvendt bliver tilsynsfrekvensen høj, hvis den enkelte branche får mange point.

Neden for er risikosystemet beskrevet i form af forslag til udformning af bilag 1 til tilsynsfrekvensvejledningen 2006. Bilag 1 til tilsynsfrekvensvejledningen i 2006 bliver med den udformning således dokumentationen af det faglige grundlag for fastlæggelse af tilsynsfrekvenser for både detailbrancher og en gros brancher.

I 2005 blev der med bilag 2 til tilsynsfrekvensvejledningen fastlagt et fælles grundlag for en individuel vurdering af tilsynsfrekvenser for en gros virksomheder med tilvirkning. Dvs., at regionen/den tilsynsførende med udgangspunkt i den vejledende tilsynsfrekvens, som fremgår af tilsynsfrekvensvejledningens bilag 1, tager stilling til den endelige tilsynsfrekvens for den enkelte en gros virksomhed.

somheden med tilvirkning på baggrund af vurdering af en række faste faktorer (der bl.a. vedrører vareudvalg, virksomhedens fysiske forhold, efterlevelse af egenkontrolprogrammet osv.)

Denne struktur, som blev indført med tilsynsfrekvensvejledningens bilag 2 i 2005 foreslås videreført i 2006 således, at

- bilag 1 i tilsynsfrekvensvejledningen viser de vejledende tilsynsfrekvenser for detail- og en grosbrancher, samt hvorledes disse er fastlagt gennem anvendelse af risikovurderingssystemet. For alle detail-brancherne samt alle en gros brancher *uden* tilvirkning fastlægges tilsynsfrekvenserne endeligt i tilsynsfrekvensvejledningens bilag 1.
- bilag 2 i tilsynsfrekvensvejledningen bruges fortsat til at fastlægge den endelige tilsynsfrekvens for de enkelte virksomheder inden for en gros brancherne *med* tilvirkning

Risiko-vurdering af brancher med udgangspunkt i risikofaktorer

Følgende tekst, som vedrører risikovurdering af brancher, foreslås indarbejdet i tilsynsfrekvensvejledningens bilag 1 med virkning fra 1. januar 2006:

Risikovurdering af fødevarerisikofaktorer på branche-niveau

Brister i fødevarerisikofaktorer kan opstå som følge af

- forureninger med sygdomsfremkaldende mikroorganismer,
- kemiske stoffer i sundhedsskadelige mængder,
- eller af fysiske genstande eller fremmedlegemer i fødevarer.

Epidemiologiske undersøgelser viser, at biologiske risici er de hyppigst forekommende og afstedkommer hovedparten af alvorlige fødevarerisikofaktorer. Derfor lægger Fødevarerisikofaktorer systemet til risiko-vurdering af virksomheder i fødevarerisikofaktorerne stor vægt på risici for mikrobiologisk forurening.

Risikovurderingssystemet tager også højde for risici forbundet med kemiske stoffer i fødevarer. Risikoen ved indholdet af kemiske stoffer i fødevarer adskiller sig fra mikrobiologiske forureninger ved, at der oftest er tale om langtidseffekter.

Kilderne til en lang række af både de mikrobiologiske og kemiske risici ligger i primærproducentledet, og disse risici skal bekæmpes ved kilden. Fødevarerisikofaktorer systemet bygger på, at risici – ud over at blive bekæmpet ved kilden - også kan og skal reduceres i fødevarerisikofaktorerne gennem styring via kritiske kontrolpunkter i produktionen, gennem produktionshygiejne og andre foranstaltninger til begrænsning af mikrobiologiske og kemiske risici.

Risikovurderingssystemet rummer ikke faktorer, der tager højde for risici for skader og sygdomme, forårsaget af fysiske genstande og fremmedlegemer i fødevarer. Dette betyder ikke, at fysiske genstande og fremmedlegemer i fødevarer ikke vurderes som trusler mod fødevarerisikofaktorerne. Denne vurdering begrundes med, at det ikke er muligt at foretage en differentiering af sådanne risici mellem virksomheder/brancher, da risici på dette område må formodes at være relativt ens virksomheder og brancher imellem.

Risikovurderingssystemet tager udgangspunkt i, at den enkelte forbruger er klar over, hvordan man håndterer og tilbereder fødevarer med henblik på at reducere eller eliminere sygdomsrisici som følge af mikroorganismer. Det kan imidlertid gennem registrering af sygdomstilfælde konstateres, at forbrugere alligevel bliver syge af sådanne mikroorganismer, især gennem indtag af kød og kødpro-

dukter (kilde: Zoonosecentrets årsrapporter). Risikovurderingssystemet indeholder derfor en særlig vægtning af mikrobiologiske risici, knyttet til kød en gros-brancherne, for at tage højde for de trusler mod fødevarerens sikkerhed, der kan opstå, hvis der er sammenfaldende svigt i både kød en gros virksomhedernes håndtering af mikrobiologiske risici og forbrugernes håndtering af fødevarerne.

Risiko-faktorer

Klassificering af de enkelte brancher i tilsynsfrekvenskategorier sker med udgangspunkt i vurdering af brancherne i forhold til en række risikofaktorer, som er:

- Risikofaktor 1: Mikrobiologiske risici forbundet med fødevaretype og slutproduktanvendelse.
- Risikofaktor 2: Mikrobiologiske risici forbundet med typen og graden af håndtering i fødevarerens virksomhed.
- Risikofaktor 3: Processer, der reducerer mikrobiologiske risici.
- Risikofaktor 4: Særlige mikrobiologiske risici forbundet med kød en gros virksomheder.
- Risikofaktor 5: Kemiske stoffer fra primærproducent-leddet i fødevarer.
- Risikofaktor 6: Risici for kemiske stoffer i fødevarer som følge af håndtering i fødevarerens virksomheder.
- Risikofaktor 7: Fødevarerens virksomhedernes forbrugergrundlag vurderet på baggrund af fødevarerens virksomhedernes størrelse.

Disse syv risikofaktorer forklares i detaljer neden for.

Risikovurderingssystemet bygger på tre hoved-grupper af risici, som hver især bidrager til at fremhæve risici i bestemte brancher eller grupper af brancher, f.eks. er brancher med tilvirkning af fødevarer kendetegnet ved bestemte håndteringsprocesser, som indebærer nogle risici, som forekommer i mindre grad i brancher uden tilvirkning.

1. Hovedgruppe

Fødevaretype, slutprodukt-anvendelse samt art af virksomhedernes håndtering med udgangspunkt i mikrobiologiske risici (risikofaktor 1-3).

I denne hovedgruppe ligger vægtningen af risici på typen af fødevarer og vil som udgangspunkt stille brancherne ens – uanset om der er tale om detail eller en gros og uanset størrelsen af virksomhederne (eller deres produktion) i brancherne.

Omdrejningspunktet for denne gruppe risici er, om fødevarer klassificeres som høj-, middel- eller lav-risiko-fødevarer samt om fødevarer er ”klar-til-konsum” (KTK) dvs. ”ready-to-eat” eller ”ikke-klar-til-konsum” (ikke-KTK).

Også i forhold til arten af virksomhedernes håndtering af fødevarer i forhold til de mikrobiologiske risici lægges der vægt på, hvilken risiko-kategori (høj-, middel- eller lavrisiko-fødevarer) fødevarer falder inden for, og om der er tale om KTK eller ”ikke-KTK”. Risikofaktoren vedr. reduktion af mikrobiologiske risici berører brancher med tilvirkning i både detail- og en gros-leddet.

2. Hovedgruppe

Kemiske risici, hvor kilden er primærproducent-leddet og/eller fødevarer virksomheders håndtering af fødevarer (risikofaktor 5-6)

I denne gruppe er omdrejningspunktet, om fødevarer virksomheder modtager råvarer fra en primærproducent, og om virksomhedens håndtering af fødevarer indebærer risici for forurening med kemiske stoffer, eller at kemiske stoffer opstår i fødevarer som følge af bestemte tilvirkningsprocesser. Brancher, der modtager råvarer fra primærproducent-leddet, går på kryds og tværs af detail og en gros brancher. Det samme gælder risici for kemiske forureninger o.lign. gennem håndteringsprocesser i virksomheden, hvor brancher med tilvirkning (både detail og en gros) dog rummer mulighed for forekomst af flest risici. Denne gruppe risici medvirker med andre ord mest af alt til at vægte brancher med tilvirkning højest.

3. Hovedgruppe

Fødevarer virksomhedernes forbrugergrundlag vurderet på baggrund af fødevarer virksomhedernes størrelse (risikofaktor 7)

Risikovurderingssystemet tager også højde for ”størrelsen” af virksomhederne inden for de enkelte brancher og ”størrelsen” af produktionen. Som mål for produktionens størrelse bruges antal ansatte i virksomhederne, idet det med rimelighed kan antages, at jo flere medarbejdere, der er ansat i en fødevarer virksomhed, jo større produktion. Store virksomheder er mere kontrolkrævende end små. Udgangspunktet for risikovurderingen er, at jo større produktionen er, jo flere forbrugere vil være udsat, hvis der sker brist i fødevarer sikkerheden. I risikovurderingssystemet er ”størrelse” standardiseret således, at en gros brancher med tilvirkning vægtes højt, mens detail-brancher og en gros brancher uden tilvirkning vægtes lavere.

Uden for de tre hovedgrupper falder de særlige mikrobiologiske risici forbundet med kød en gros brancher (risikofaktor 4), som vægter kød en gros brancher højere end alle andre brancher.

Ud over 7 risikofaktorer vil der for nogle brancher være en særlig korrektionsfaktor, der tager højde for særlige forhold, som systemet ikke kan rumme, f.eks., at en branche kun er virksom en del af året el.lign. specielle forhold, som ikke meningsfuldt kan håndteres i risikovurderingsmodellen, f.eks. brancher med begrænset kundegrundlag eller brancher, hvor virksomhederne kun har åbent en del af året.

Risiko-point

Risikoklassificeringen foregår på den måde, at brancherne tildeles risikopoint i forhold til hver enkelt af de syv risikofaktorer. Hver enkelt risiko-faktor har tilknyttet et risiko-pointskema, hvor branchen får et antal point afhængig af fødevarer type, håndtering, risiko-reducerende processer og forbruger-grundlag.

Placering i tilsynsfrekvens-kategori

Med udgangspunkt i det samlede antal risiko-points, som den enkelte branche opnår efter vurdering af de syv risikofaktorer, placeres branchen i en tilsynsfrekvens-kategori i tilsynsfrekvensvejledningens bilag 1, som enten er høj, middel eller lav.

Tilsynsfrekvens-kategori	Risiko-point	Minimum antal tilsyn	Maksimum antal tilsyn
Høj2	Større end eller lig med 91	6	8
Høj1	71-90	4	6
Middel	36-70	2	4

Lav (2)	16-35	1	2
Lav (1)	Mindre end eller lig med 15	0,5	0,5

Risikofaktor 1: Mikrobiologiske risici forbundet med fødevaretype og slutproduktanvendelse.

Fødevaretype

Nogle typer fødevarer er underlagt større grad af risiko for at blive udsat for forurening med sygdomsfremkaldende mikroorganismer end andre typer fødevarer, og nogle typer fødevarer understøtter i højere grad væksten af sygdomsfremkaldende mikroorganismer end andre. Hertil kommer, at forskellige håndteringsprocesser i virksomheder kan bidrage til rekontamination med produktionsrelaterede eventuelt sygdomsfremkaldende mikroorganismer. Omvendt vil bestemte tilvirkningsprocesser reducere eller fjerne sygdomsfremkaldende mikroorganismer og dermed mindske risikoen ved den enkelte fødevare. Med dette udgangspunkt klassificeres fødevarer i risikokategorierne høj, middel og lav:

Risiko-kategorier	Fødevare
Høj: Fødevarer, som kan indeholde sygdomsfremkaldende mikroorganismer, og som kan fremme væksten af sygdomsfremkaldende mikroorganismer.	<u>Rå animalske produkter:</u> F.eks. fersk kød, fersk fjerkrækød, kød af vildt og opdrættet vildt, hakket/tilberedt kød (stadig ferskkød), fisk, toskallede bløddyr, krebsdyr, mælk, æg.
Middel: Fødevarer, som har gennemgået tilvirkningsprocesser, der reducerer mængden af sygdomsfremkaldende bakterier, men hvor virksomhedens håndtering samtidig rummer risici for rekontamination med produktionsrelaterede sygdomsfremkaldende bakterier.	<u>Animalske produkter, som har gennemgået processer, der reducerer mikrobiologiske risici:</u> F.eks. kødprodukter, pasteuriseret mælk, mejeriprodukter, konsum-is, kager med creme, smørrebrød, mælkebaseret konfektur, chokolade, pasteuriserede æg og æggeprodukter, halvkonserver.
Lav: Fødevarer, som kan indeholde sygdomsfremkaldende mikroorganismer, men hvor egenskaber ved fødevaren normalt ikke vil fremme væksten af disse samt sådanne fødevarer, som har gennemgået en tilvirkningsproces, der reducerer mængden af sygdomsfremkaldende mikroorganismer. Og Fødevarer, som har gennemgået tilvirkningsprocesser, som fjerner alle sygdomsfremkaldende mikroorganismer.	<u>Rå vegetabiliske produkter:</u> F.eks. frugt og grønt, sukker, kornprodukter (f.eks. mel og gryn), honning, gryn, nødder. <u>Risiko-reducerede vegetabiliske produkter:</u> F.eks. morgenmadsprodukter, brød, kager og kiks (uden creme), frisk og tørret pasta, drikkevarer tilsat kulsyre, sukkerbaseret slik, alkoholiske drikkevarer, fedt, olie, eddike, soya, krydderier, te/kaffe <u>Konserverede animalske og vegetabiliske produkter:</u> F.eks. hel-konserver eller UHT-mælkeprodukter.

På tænkt anvendelse af fødevaren hos forbrugeren – klar til konsum?

Hvorvidt fødevaren er klar til konsum (KTK) – dvs. at blive indtaget uden yderligere tilberedning – hos forbrugeren er også en afgørende risikofaktor. KTK-fødevarer er en større kilde til risiko for fødevarerbårne sygdomme end fødevarer, der varmebehandles umiddelbart inden indtag.

Ved ”slutprodukt” forstås den form, som produktet videresælges i til næste led i forsyningskæden, dvs. enten til en anden en gros-virksomhed, til en detail-virksomhed eller til forbrugeren. Slutproduktet kan enten have form af KTK eller IKKE-KTK.

Point-skema til risikofaktor 1: Mikrobiologiske risici forbundet med fødevaretype og slutproduktanvendelse.	Point
Højrisiko-fødevarer, som er KTK som slutprodukt.	20
Middelrisiko-fødevarer, som er KTK som slutprodukt.	15
Højrisiko-fødevarer, som er IKKE-KTK som slutprodukt.	10
Mellemrisiko-fødevarer, som er IKKE-KTK som slutprodukt.	5
Lavrisiko-fødevarer (både KTK og IKKE-KTK som slutprodukt)	0

Risikofaktor 2: Mikrobiologiske risici forbundet med typen og omfanget af håndtering i fødevarer virksomheden.

Arten af fødevarer virksomhedens håndtering af fødevarer¹⁰ spiller en vigtig rolle i bedømmelsen af mulige risici for mikrobiologisk forurening af produkterne i en fødevarer virksomhed. I den forbindelse har det stor betydning, om der er tale om håndtering af KTK-fødevarer eller IKKE-KTK-fødevarer, dvs. om der er risiko for forurening af fødevarer, som skal indtages af forbrugeren uden videre tilberedning, eller om fødevarer skal varmebehandles inden indtag. Det har ligeledes stor betydning, om virksomheden håndterer uemballerede eller kun færdigemballerede fødevarer. Virksomheder som har ekstensiv håndtering af uemballerede fødevarer er forbundet med større risiko for mikrobiologisk forurening af fødevarer end virksomheder, som kun håndterer færdigemballerede fødevarer i forbindelse med f.eks. lagring, transport og salg.

Med hensyn til virksomhedens håndtering af fødevarer koncentrerer interessen sig om de *tilvirknings- og lignende håndteringsprocesser*, som medfører, at fødevarer kommer i kontrakt med råvarer, mennesker, redskaber, maskiner, produktværende flader o.lign., der indebærer risici for forurening med sygdomsfremkaldende mikroorganismer.

Begrebet ”tilvirkningsprocesser” dækker alle former for ”ændringer” af fødevarer og omfatter f.eks. slagtning, opskæring, udskæring, hakning, varmebehandling (herunder opvarmning og genopvarmning), pasteurisering, tørring, fermentering, vask/rengøring, marinering, køling, frysning, saltning, maling (af f.eks. kaffebønner eller korn) osv.

”Lignende håndteringsprocesser” er behandling af fødevarer, som ikke medfører ændringer af fødevarer, men som indebærer, at fødevarer kommer i kontakt med råvarer, mennesker, redskaber osv. og omfatter f.eks. indpakning, aftapning og servering.

Risiko-pointskema til risikofaktor 2: Mikrobiologiske risici forbundet med typen og omfanget af håndtering i fødevarer virksomheden.	Point
Høj-risikofødevarer tilvirkes eller håndteres i lignende processer med henblik på KTK-fødevarer som slutprodukt.	20
Middelrisikofødevarer tilvirkes eller håndteres i lignende processer med henblik på at producere KTK-fødevarer som slutprodukt.	15
Lavrisiko-fødevarer tilvirkes eller håndteres i lignende processer med henblik på både KTK- og IKKE-KTK-fødevarer som slutprodukt,	

¹⁰ ”Håndtering af fødevarer” anvendes her synonymt med ”behandling af fødevarer”.

og Høj-, mellem- og lavrisiko-fødevarer og tilvirkes eller håndteres i lignende processer med henblik på IKKE-KTK-fødevarer som slutprodukt.	10
Udelukkede lagring, distribution, salg mv. af færdigemballerede fødevarer (alle typer).	5

Risikofaktor 3: Processer, der reducerer mikrobiologiske risici i høj- og middelrisikofødevarer.

Risici ved sygdomsfremkaldende mikroorganismer kan begrænses betydeligt gennem såkaldte risiko-reducerende processer i forarbejdningen i form af f.eks. kogning, stegning, pasteurisering, varmrygning, saltning, fermentering o.lign.¹¹ Brancher, som i tilvirkningen af høj- og middelrisikofødevarer udsætter disse for sådanne risiko-reducerende processer, inden salg til enten en anden engrosvirksomhed, en detailvirksomhed eller direkte til forbrugeren, får en reduktion af de samlede risiko-point, *hvis alle* virksomhedens produkter gennemgår en risiko-reduktion. F.eks. vil en pølsevogn få en sådan point-reduktion, da pølserne opvarmes, mens en sushi-restaurant, der også sælger stegt kylligekød på spid ikke få en tilsvarende risikoreduktion, da restauranten samtidig sælger rå fisk.

Risiko-pointskema til risikofaktor 3: Processer, der reducerer mikrobiologiske risici i høj- og middelrisikofødevarer.	Point
Fødevaren underlægges risiko-reducerende proces(ser) inden salg	-10
Fødevaren underlægges IKKE risiko-reducerende proces(ser) inden salg	0

Risikofaktor 4: Særlige mikrobiologiske risici forbundet med kød en gros virksomheder.

En afgørende forudsætning for at kunne undgå fødevarebårne sygdomme, fremkaldt af patogene mikroorganismer, er, at forbrugerne ved, hvordan man håndterer og tilbereder fødevarer på en hygiejnisk korrekt måde. I praksis er registrerede tilfælde af fødevarebårne sygdomme vidnesbyrd om, at forbrugerne ikke altid er i stand til at tilberede og håndtere fødevarer korrekt. Et sammenfald mellem svigt i fødevarevirksomheders systemer til håndtering af mikrobiologiske risici og forbrugernes evne til at håndtere fødevarer korrekt repræsenterer en stor risiko for udbrud af fødevarebårne sygdomme. Denne risiko er især knyttet til kød og kødprodukter og til kød en gros virksomhederne, som gennem distribution kan medvirke til en meget stor geografisk spredning af produkterne og til mange forbrugere. Derfor kalkuleres der med en særlig risiko forbundet med kød en gros virksomheder, da det i praksis viser sig, at fødevarebårne sygdomme meget hyppigt opstår som følge af indtag af kød og kødprodukter.

Risiko-pointskema til risikofaktor 4: Særlige mikrobiologiske risici forbundet med kød en gros virksomheder	Point
Virksomheden er en kød en gros virksomhed (slagteri, opskæring, kødprodukt mv.)	30
Virksomheden er IKKE en kød en gros virksomhed (slagteri, opskæring, kødprodukt mv.)	0

¹¹ Det skal for en god orden skyld nævnes, at nogle af disse processer, der har til hensigt at reducere mikrobiologiske risici til gengæld kan give et indhold af kemiske stoffer, f.eks. PAH ved røgning.

Risikofaktor 5: Kemiske stoffer fra primærproducent-leddet i fødevarer.

Når fødevarevirksomheder modtager råvarer eller halvfabrikata udefra – dvs. fra primærproducenter, fra en gros virksomheder eller som importerede varer – er der risiko for, at fødevarerne indeholder kemiske stoffer i uønskede mængder, enten i form af kemiske stoffer eller i form af indhold af naturlige toksiner.

Fødevarer, der modtages fra primærproducenter kan være forurenede med

- veterinære lægemidler,
- proceshjælpemidler i form af f.eks. pesticider, med miljøforureninger (dioxin, PAH, tungmetaller, PCB el.lign.),
- eller kan indeholde naturlige toksiner (f.eks. Lektiner, Solanin eller mykotoksiner).

Ud over, at risici skal bekæmpes ved kilden – dvs. i primærproducentleddet – skal fødevarevirksomheder sikre sig, at fødevarer, hvor indholdet af kemiske stoffer overstiger fastsatte grænseværdier, ikke videreføres, videresælges osv. Dvs., at virksomhederne skal have de nødvendige procedurer f.eks. i form af laboratorieundersøgelser, dokumentkontrol mv. til sikre, at fødevarer, som modtages fra primærproducentleddet med et uacceptabelt indhold af kemiske stoffer, ikke ”slipper” videre ind i forsyningskæden. Samtidig skal virksomheden indrette sine processer på en sådan måde, at indholdet af naturlige toksiner reduceres eller ikke bliver større end højst nødvendigt. For at synliggøre denne risiko tildeles alle brancher, der modtager fødevarer direkte fra primærproducentleddet, risikopoint.

Virksomheder, som importerer fødevarer i form af råvarer eller halvfabrikata, vurderes individuelt med hensyn til risici for indhold af kemiske stoffer. For detail-brancher og en gros brancher uden tilvirkning kan der reguleres på tilsynstiden på det enkelte tilsyn. For en gros virksomheder med tilvirkning kan tilsynsfrekvensen for den enkelte virksomhed justeres, hvis der er behov for at afsætte tid til bl.a. kontrol med importerede varer. Dette sker i tilsynsfrekvensvejledningens bilag 2.

Risikofaktor 5: Kemiske stoffer fra primærproducent-leddet i fødevarer.	Point
Virksomhederne i branchen modtager fødevarer fra primærproducentleddet	5
Virksomhederne i branchen modtager IKKE fødevarer fra primærproducentleddet	0

Risikofaktor 6: Risici for kemiske forureninger af fødevarer i forbindelse med håndtering i fødevarevirksomheder.

Håndtering af fødevarer i fødevarevirksomheder indebærer risici for forurening med kemiske stoffer. Det drejer sig om:

- Rengørings- eller desinfektionsmidler, hvis sådanne kemikalier ikke fjernes ordentligt fra maskiner, redskaber eller produktbærende flader i forbindelse med rengøring. Det samme gælder smøremidler el.lign. fra maskiner og inventar, f.eks. oliedryp fra skinner/glidestænger.

- Forurening med kemiske stoffer fra materialer og genstande, hvis der f.eks. bruges emballage, som ikke er egnet til at komme i kontakt med fødevarer, og som giver afsmitning.
- Overdosering med tilsætningsstoffer eller aromaer som følge af receptfejl eller lignende fejl i produktionen. Det kan også være ulovlig anvendelse af tilsætningsstoffer eller aromaer.
- Eller det kan slutteligt være procesforureninger med kemiske stoffer, som på grund af konkrete procesbetingelser, f.eks. ved stegning af kartofler, hvor man ikke har vurderet og optimeret processen i forhold til dannelse af acrylamid. Eller det kan være kemiske stoffer, f.eks. PAH, som afsættes i fødevarer under røgning.

Risikoen for forureninger med rengørings- og desinfektionsmidler samt forurening med smøremidler anses som ens på tværs af alle virksomheder/brancher. Hvis der i en branche kun er risiko for denne type kemiske forurening gives der derfor ikke risikopoint herfor (svarende til, at alle brancher får lige mange/få points).

Hvis der er risiko for forurening med rengørings- og desinfektionsmidler samt materialer og genstande kombineret med *en af de tre andre* af de oven for beskrevne kemiske forureningstyper, tildeles branchen fem risikopoints.

Hvis der er risiko for førstnævnte kombineret med *to af de tre andre*, tildeles branchen 10 risikopoints.

Hvis der slutteligt er risiko for førstnævnte kombineret med *alle tre andre*, tildeles branchen 15 risikopoints.

Risiko-pointskema til risikofaktor 6: Risici for kemiske forureninger af fødevarer i forbindelse med håndtering i fødevarerivirksomheder	Point
Risiko for forurening <u>både</u> gennem rengørings- og desinfektionsmidler og fra materialer og genstande <u>og alle de tre</u> følgende: <ul style="list-style-type: none"> - forurening med kemiske stoffer fra materialer og genstande. - overdosering eller receptfejl, tilsætningsstoffer og aromaer. - procesforureninger (via stegning, røgning, tørring mv.) 	15
Risiko for forurening gennem rengørings- og desinfektionsmidler samt fra smøremidler <u>kombineret med to af de tre</u> følgende: <ul style="list-style-type: none"> - forurening med kemiske stoffer fra materialer og genstande. - overdosering eller receptfejl, tilsætningsstoffer og aromaer. - procesforureninger (via stegning, røgning, tørring mv.) 	10
Risiko for forurening gennem rengørings- og desinfektionsmidler samt fra smøremidler <u>kombineret med en af de tre</u> følgende: <ul style="list-style-type: none"> - forurening med kemiske stoffer fra materialer og genstande. - overdosering eller receptfejl, tilsætningsstoffer og aromaer. - procesforureninger (via stegning, røgning, tørring mv.) 	5
Kun risiko for forurening gennem rengørings- og desinfektionsmidler samt fra smøremidler.	0

Brancher med virksomheder, som fremstiller produkter, som i sig selv ikke er fødevarer, men som fremstilles med henblik på at komme i kontakt med fødevarer (aromaer, tilsætningsstoffer, kulturer og enzymer, industrigasser, materialer og genstande samt næringsstofpræparater og kosttilskud)

behandles særskilt i risikovurderingssystemet, da kun nogle af risikofaktorer finder anvendelse på denne type virksomheder. Point, der tildeles via de relevante risikofaktorer, suppleres med pointgivning via korrektionsfaktoren.

Risikofaktor 7: Fødevarevirksomhedernes forbrugergrundlag vurderet på baggrund af fødevarevirksomhedernes størrelse

Virksomhedens størrelse spiller en stor rolle, fordi mængden af fødevarer, virksomheden producerer, har betydning for, hvor mange forbrugere, der udsættes for potentiel risiko.

Det vil som regel være sådan, at fødevirksomheder med mange ansatte producerer større mængder af fødevarer og dermed udsætter flere forbrugere for potentiel risiko end fødevarevirksomheder med få ansatte.

Antal ansatte i fødevarevirksomheder anvendes derfor som mål for, hvor mange forbrugere, virksomhedens produkter kommer ud til, dvs. som mål for størrelsen af forbrugergrundlaget.

Ud over at en stor produktion af fødevarer repræsenterer en potentielt større risiko for forbrugerne, hvis virksomhedens systemer svigter, end det er tilfældet med en virksomhed med en lille produktion, så er fødevareproduktion i store virksomheder forbundet med flere andre risici end små virksomheder.

For det første er mange store virksomheder kendetegnet ved stor funktionel arbejdsdeling, store systemer og mindre overskuelige arbejdsgange, som indebærer risici for kommunikationssvigt og længere reaktionstid i tilfælde af f.eks. svigt i fødevaresikkerheden.

For det andet er store virksomheder som udgangspunkt mere kontrolkrævende, fordi der er tale om store systemer og faciliteter, som kræver mere tid at få overblik over sammenlignet med små virksomheder med arbejdsprocesser og fysiske forhold, som er enkle og overskuelige. Det tager længere tid at kontrollere og verificere store virksomheders egenkontrollsystemet.

Som risikofaktor fastsættes fødevarevirksomhedernes forbrugergrundlag, vurderet på baggrund af virksomhedernes størrelse, i meget standardiseret form. Denne standardisering skal skabe den nødvendige differentiering af kontrolomfanget mellem detail-brancher og en gros brancher uden tilvirkning på den ene side og en gros med tilvirkning på den anden side.

De forudsætninger, der ligger til grund for denne standardisering er, at

virksomhederne i alle detail-brancher og i alle en gros brancher uden tilvirkning betragtes som små virksomheder, dvs. med 1-9 medarbejdere, og dvs. som mindre kontrolkrævende. I forhold til kompleksitet betragtes disse brancher som kendetegnet ved ukomplicerede forarbejdningsanlæg med få og overskuelige arbejdsprocesser og kun simpel teknologi.

Virksomhederne i en gros brancherne med tilvirkning betragtes som mellemstore virksomheder med 10-49 medarbejdere og med en kompleksitet kendetegnet ved mere komplicerede forarbejdningsanlæg med større arbejdsdeling, en hel del produktbærende flader, større mekaniseringsgrad og forskellige typer teknologi. Disse brancher betragtes som mere kontrolkrævende end detailvirksomheder og en gros virksomheder uden tilvirkning.

Risikopoint tildeles således:

Størrelsen af virksomhederne i de enkelte brancher fastsættes som udgangspunkt i meget standardiseret form som generaliseringer med henblik på, at der foretages en individuel tilpasning af den enkelte konkrete virksomhed på baggrund af tilsynsfrekvensvejledningens bilag 2. Alle detailbrancher samt brancher, som er en gros uden tilvirkning, fastsættes som små virksomheder (1-9 ansatte). Alle brancher inden for en gros med tilvirkning fastsættes som mellemstore virksomheder (10-49 ansatte).

Risiko-pointskema til risikofaktor 6: Fødevarevirksomhedernes forbrugergrundlag vurderet på baggrund af fødevarevirksomhedernes størrelse.	Point
Alle en gros brancher med tilvirkning	30
Alle en gros brancher uden tilvirkning	10
Alle detail-brancher	10

Korrektionsfaktor

Udover pointgivning via de syv risiko-faktorer er der endvidere mulighed for at korrigere den samlede point-sum, hvis der gør sig særlige forhold gældende for en branche, som der ikke er taget højde for gennem de syv risiko-faktorer. Det kan f.eks. være, at virksomhederne i branchen typisk kun er virksomme i kortere tid i løbet af året. Korrektions-point er tildelt skønmæssigt.

Brancher med virksomheder, som fremstiller produkter, som i sig selv ikke er fødevarer, men som fremstilles med henblik på at komme i kontakt med fødevarer (aromaer, tilsætningsstoffer, kulturer og enzymer, industrigasser, materialer og genstande samt næringsstofpræparater og kosttilskud) behandles særskilt i risikovurderingssystemet, da kun nogle af risikofaktorer finder anvendelse på denne type virksomheder. Point, der tildeles via de relevante risikofaktorer, suppleres med pointgivning via korrektionsfaktoren.

Eksempel på sammentælling af risiko-points for en branche, bilag 1

Eksemplet viser, hvordan tilsynsfrekvensen for branchen med sæson-restauranter (branchenr. 553010S) er fastlagt ved brug af risikovurderingssystemet:

Sammentælling, risiko-point, bilag 1, branchenr. 553010S, Restauranter, sæson	Point
Risikofaktor 1: Mikrobiologiske risici forbundet med fødevaretype og slutproduktanvendelse.	15
Risikofaktor 2: Mikrobiologiske risici forbundet med typen og omfanget af håndtering i fødevarevirksomheden.	20
Risikofaktor 3: Processer, der reducerer mikrobiologiske risici.	0
Risikofaktor 4: Særlige mikrobiologiske risici forbundet med kød en gros virksomheder.	0
Risikofaktor 5: Kemiske stoffer fra primærproducent-leddet i fødevarer	5
Risikofaktor 6: Risici for kemiske stoffer i fødevarer som følge af håndtering i fødevarevirksomheder (emballage (materialer og genstande), tilsætningsstoffer, procesforureninger/stegeprocesser).	15
Risikofaktor 7: Fødevarevirksomhedernes forbrugergrundlag vurderet på baggrund af fødevarevirksomhedernes størrelse (detail-brancher)	10
Korrektionsfaktor (producerer kun en del af året)	-30

Pointsummen på 35 risikopoint placerer branchen i frekvens-kategorien Lav2 (L2) svarende til 1 årligt tilsyn.

Forklaring til point-givningen i eksemplet:

- Risikofaktor 1: Mikrobiologiske risici forbundet med fødevarer og slutproduktanvendelse: Restauranten sælger mellemrisiko-fødevarer, som er klar til konsum (der forudsættes, at restauranterne ikke sælger rå fisk (f.eks. Sushi) eller råt kød (f.eks. tatar).
- Risikofaktor 2: Mikrobiologiske risici forbundet med art af håndtering i fødevarer. Restauranten tilvirker KTK-fødevarer af høj-risikoråvarer, f.eks. af fersk kød, rå fisk, æg, som ikke er pasteuriseret osv.
- Risikofaktor 3: Processer, der reducerer mikrobiologiske risici: Branchen får ikke en point-reduktion, da ikke alle høj- og mellem-risikofødevarer, som restauranterne sælger til forbrugerne er f.eks. varmebehandlet af virksomheden, f.eks. pålæg på smørrebrød, som er tilvirket af en engrosvirksomhed.
- Risikofaktor 4: Særlige mikrobiologiske risici forbundet med kød en gros virksomheder: Branchenr. 553010S er en detail-branche og ikke en kød en gros branche.
- Risikofaktor 5: Kemiske stoffer fra primærproducent-leddet i fødevarer: Restauranter kan godt købe råvarer direkte fra primærproducenter, f.eks. jordbær eller svampe.
- Risikofaktor 6: Risici for kemiske stoffer i fødevarer som følge af håndtering af fødevarer i fødevarer virksomheder: Restauranter håndterer forskellige materialer og genstande, som kommer i kontakt med fødevarer. Kan endvidere anvende tilsætningsstoffer, og der er risiko for procesforureninger i forbindelse med f.eks. stegeprocesser, f.eks. friturestegning.
- Risikofaktor 7: Fødevarer virksomhedernes forbrugergrundlag vurderet på baggrund af fødevarer virksomhedernes størrelse: Der er tale om en detail-virksomhed, som giver 10 point.
- Korrektionsfaktor: Der korrigeres med ca. halvdelen af point-summen, da der er tale om sæsonvirksomheder, der dermed har en begrænset produktion set i forhold til helårsvirksomheder.

Bjørn Wirlander

Bilag – Fødevarestyrelsens principper for offentlig kontrol

Principper for den offentlige kontrol med veterinær- og fødevarerområdet i Danmark

Fødevarermyndighedens mission er, at fremme sikkerhed, sundhed og kvalitet fra jord til bord.

Fødevarermyndighedens vision er, at der skal være synlig effekt af vores arbejde:

- Der skal være færre mennesker, der bliver syge af maden, bedre fødevarer og kostvaner, mindre vildledning og færre syge husdyr
- Vi skal have det bedste beredskab i EU – både ved mikrobiologiske og kemiske forureninger og ved forebyggelse og bekæmpelse af husdyrsygdomme og infektioner
- Vi skal have fremsynet og betydende indflydelse – nationalt og internationalt

Det er væsentlige samfundsopgaver, at

- beskytte forbrugerne mod sundhedsrisici og vildledning
- sikre en sund og dyrevelfærdsmæssig forsvarlig produktion af husdyr
- sikre mod indslæbning af alvorlige husdyrsygdomme og opretholde et veterinært beredskab
- sikre ensartede vilkår for såvel producenter som handlende
- fremme dansk fødevarereksport
- fremme udviklingen af kvalitetsfødevarer

Veterinær- og fødevarerområdet er derfor gennemreguleret, og der er opbygget et kontrolsystem, der skal tilse, at reglerne overholdes.

Det er vigtigt, at der er tillid til kontrollen. Såvel nationalt som internationalt skal forbrugere, virksomheder, primærproducenter og kontrolmyndigheder kunne stole på, at Danmark har et vel-fungerende kontrolsystem.

Kontrolprincipper på fødevarerområdet

Fødevarermyndighedens regionale fødevarerdivisioner skal derfor arbejde efter følgende grundlæggende principper for den offentlige kontrol:

- Det er virksomhederne og primærproducenterne, der har ansvaret for, at dyr, fødevarer og animalske non-food produkter opfylder lovgivningens krav samt krav, der er fastlagt i EF-forordninger og evt. krav fra 3. lande. Virksomheder og primærproducenter har pligt til at gennemføre egenkontrol. Det vil sige, at den offentlige kontrol kun på meget få områder, som for eksempel slagtedyrskontrollen, godkender produkter eller gennemfører driftskontrol for virksomhederne og primærproducenterne
- Kontrollen skal være forebyggende. Et vigtigt led i kontrollen er, at oplyse virksomheder og primærproducenter, så de forstår begründelserne og motiveres til at følge reglerne. Dette princip ændrer ikke ved, at virksomhederne og primærproducenterne selv har pligt til at sætte sig ind i de regler, der gælder
- Virksomheder, der behandler eller sælger fødevarer eller animalske non-food produkter skal autoriseres, godkendes eller registreres, før de må sælge eller producere deres produkter. Ved autorisation eller godkendelse vurderes virksomheden og der gives en række vilkår blandt andet om egenkontrol. For primærproducenter og transportører af levende dyr er der kun krav om registrering eller autorisation og der stilles ikke krav om godkendelse af egenkontrolprogram

- Tilsynet er grundpillen i kontrollen med virksomheder og primærproducenter. Udgangspunktet for kontrollen er virksomhedernes behandling og salg af fødevarer. Den analytiske kontrol skal være en støtte for tilsynet
- Den analytiske kontrol bør være en verifikation af om virksomheden og primærproducenten har styr på håndteringen. Den analytiske kontrol bør fastlægges af tilsynet. På særlige områder udarbejdes planer for prøveudtagning centralt. Dette er f.eks. tilfældet med kontrol med veterinære lægemiddelrester og bekæmpelsesmidler
- Kontrollen skal både være behovsorienteret og regelmæssig. Indsatsen skal være dynamisk og skal især sættes ind, hvor behovet er størst. Når et problem er løst, flyttes indsatsen til andre områder. Resultaterne fra kontrollen og ny viden fra blandt andet overvågnings- og kortlægningsundersøgelser anvendes til at målrette kontrollen og forbedre reglerne
- Kontrollen skal gå tæt på kilden. Kontrolindsatsen skal lægges så tæt som muligt på de led, hvor problemerne opstår i kæden fra jord til bord. Opdages der problemer i senere led, kontaktes den ansvarlige for kontrollen med den virksomhed eller primærproducent, hvor problemet skal løses
- Kontrollen skal anvende de sanktioner, som er nødvendige, for at sikre at reglerne overholdes. På den ene side bør reaktionen ikke være mere indgribende end nødvendigt. På den anden side skal sanktionen have tilstrækkelig gennemslagskraft til at sikre, at reglerne overholdes. Retter virksomheden eller primærproducenten sig ikke efter kontrollens sanktioner, skal sanktionerne skærpes
- Effekten af kontrollen skal være ensartet både geografisk og mellem brancherne. Det betyder for eksempel, at import og produktion skal have samme vilkår og at reglerne skal håndhæves lige konsekvent i hele landet
- Kontrollen skal være gennemskuelig for forbrugerne og bidrage til et fornuftigt forbrugsvalg. Kontrollen skal kunne dokumentere sin pålidelighed og effektivitet og være åben over for offentligheden. Kontrolresultaterne skal således være synlige, der hvor forbrugerne handler og på Internettet, så det bliver lettere at bedømme virksomhederne og kontrollen

Forudsætninger på det veterinære område

Regelgrundlaget

Fødevedirektoratets veterinære kontrol er i et betydeligt omfang afledt af EU-lovgivning. Veterinærafdelingens virke er desuden stærkt knyttet til OIE's regler (Den internationale husdyrsygdomsorganisation). OIE fastsætter standarderne og handelsreglerne på dyresundhedsområdet i forhold til WTO (Verdenshandelsorganisationen).

National veterinærlovgivning skal som minimum følge reglerne for international sygdomsovervågning. Det betyder, at der som regel er et minimumsniveau for kontrollen, både for så vidt angår art og omfang. Ofte fastlægges stikprøvestørrelser direkte i de internationale regler.

Veterinærområdet er gennemreguleret såvel internationalt som nationalt. Kontrollens opbygning er og skal være med til at sikre, at reglerne overholdes.

Typer af kontrol

Kontrol på det veterinære område består af overvågning og tilsyn. Overvågning sker dels på baggrund af registre, fx VetStat og Det Centrale Husdyrbrugregister (CHR), dels på baggrund af stikprøver af populationer. Tilsyn, som er rettet mod konstatering af reglernes overholdelse, foregår hos producenten, dyrlægen, ved grænsen, på slagteriet, på samlesteder mv., hvor der også indgår et element af overvågning. Indikationer fra overvågning kan give anledning til et tilsyn. Der er en glidende overgang fra overvågning til tilsyn.

Ansvar og egenkontrol

Det er virksomhederne, dyrlægerne, producenterne og dyreejerne, der har ansvaret for at overholde de regler, der gælder for deres aktivitet, både nationale regler, EU-regler og evt. krav fra 3. lande. Virksomheder og producenter har pligt til at gennemføre egenkontrol, fx i form af GMP (good manufacturing practice) på de områder, hvor det er muligt. Det vil sige, at den offentlige kontrol kun på meget få områder, som fx slagtedyrskontrollen, godkender produkter eller gennemfører driftskontrol for virksomhederne, dyrlægerne og producenterne.

Anmeldepligt

Der påhviler primærproducenter og dyreejere en pligt til at indberette mistanker om alvorlige smittsomme husdyrsygdomme til en praktiserende dyrlæge, der har pligt til at kontakte Fødevedirektoratet, hvis mistanken ikke kan afvises. Der er også anmeldepligt for dyrlæger ved dyreværnsovertrædelser.

Godkendelse, autorisation og registrering

For producenter, dyrlæger, transportører af levende dyr og virksomheder, herunder im- og eksportører og de der producerer eller behandler animalske non-food produkter, stilles der som regel krav om registrering, godkendelse eller autorisation, der beskriver under hvilke betingelser og rammer, aktiviteten kan foregå. I forbindelse hermed stilles i muligt omfang krav om egenkontrol.

Kontrolprincipper på veterinærområdet

Fødevedirektoratets veterinærafdelinger arbejder efter følgende grundlæggende principper for den offentlige kontrol:

Kontrollen skal være forebyggende

Det er et vigtigt led i kontrollen at oplyse og vejlede virksomheder, dyrlæger, dyreejere og producenter således, at de forstår baggrunden for reglernes udformning og derved motiveres til at følge disse. For at opnå forebyggelse er det vigtigt at være forudseende og handle med rettidig omhu. Med en forebyggende indsats menes der også, at kontrollen skal tilstræbe at udpege kilden, fx hvorfra smitten stammer eller hvem der overtræder reglerne.

Kontrollen skal være både behovsorienteret og risikobaseret

Indsatsen skal så vidt muligt være dynamisk og sættes ind, hvor behovet er størst. Resultaterne fra kontrollen og ny viden fra blandt andet overvågnings- og kortlægningsundersøgelser anvendes til at målrette kontrollen, så den kan gøres risikobaseret.

Kontrollen skal være effektiv

Såvel tilsynsaktiviteterne som overvågningssystemerne skal være veldokumenterede og afspejle en sammenhæng mellem indsats og resultater. Kontrollens effektivitet skal dokumenteres fx ved tidsmæssige ændringer i forekomsten af fx overtrædelser af reglerne eller forekomsten af husdyrsygdomme konstateret ved overvågning. Ved det strategiske valg af kontroltype indgår overvejelser om ressourceforbrug i forhold til effekt og risiko. Effektiv kontrol forudsætter, at medarbejderne får mulighed for at erhverve sig de fornødne kompetencer.

Kontrollen skal være synlig

Information og vejledning om kontrollen vil ydermere medvirke til at gøre kontrollen synlig og gennemskelig. Det er et led i synligheden, at kontrolaktiviteterne skal formidles og gøres gennemskelige for producenter, dyrlæger, dyreejere, virksomheder og forbrugerne. Kontrolresultaterne gøres i videst muligt omfang offentligt tilgængelige.

Kontrollen skal anvende de nødvendige sanktioner

På den ene side bør sanktionerne ikke være mere indgribende end nødvendigt. På den anden side skal sanktionerne have tilstrækkelig gennemslagskraft til at sikre, at reglerne overholdes. Retter virksomheden, dyrlægen, dyreejere eller producenten sig ikke efter sanktionerne, skal de skærpes proportionalt.

Bilag – Fødevarestyrelsens principper for egenkontrol

Virksomhederne og primærproducenterne har ansvaret

Lovgivningen bygger på, at det er virksomhederne og primærproducenterne, der har ansvaret for, at reglerne overholdes. Dette gælder overalt i kæden fra jord til bord.

Egenkontrol er virksomhedernes og primærproducenternes systematiske handlinger til at styre håndteringen af produkter og levende dyr, så reglerne overholdes.

Offentlig kontrol er myndighedens inspektion af, om reglerne overholdes. Det er vigtigt at skelne mellem offentlig kontrol og egenkontrol.

Fødevarer virksomheder og virksomheder, der behandler animalske non-food produkter, skal foretage egenkontrol i overensstemmelse med EU-regler, nationale regler samt eventuelle regler fra 3. lande.

Primærproducenter og virksomheder, der transporterer levende dyr skal foretage egenkontrol, der sikrer overholdelse af reglerne om dyreværn, dyrehold og husdyrsundhed.

Fælles strategi for fødevarerområdet

Der er behov for en fælles egenkontrolstrategi, så egenkontrollen fungerer efter samme principper, uanset virksomhedstype.

Virksomhedernes egenkontrol skal som minimum sikre, at lovgivningens krav til behandling og salg af fødevarer overholdes, således at fødevarerne ikke udgør en risiko for menneskers sundhed ved sædvanlig anvendelse. Egenkontrollen skal tilrettelægges efter principperne i HACCP-systemet.

Egenkontrollen skal endvidere sikre, at virksomhederne kan styre overholdelse af fødevareregler generelt, f.eks. regler om tilsætningsstoffer, emballage og mærkning.

For at opnå det nødvendige niveau for egenkontrollen på virksomhederne og for at sikre ensartet gennemførelse, skal den enkelte virksomheds egenkontrolprogram godkendes eller registreres af myndigheden.

Fødevarerbrancherne er blevet opfordret til at udarbejde såkaldte branchekoder for god hygiejnepraksis, hvor branchen selv giver ideer til, hvordan virksomhederne kan indrettes og drives hygiejnisk forsvarligt, og hvordan virksomheden kan opbygge en fornuftig egenkontrol.

Egenkontrolprogrammet skal være tilpasset den enkelte virksomhed.

Egenkontrolprogrammet skal ikke udarbejdes blot for at tilfredsstille myndighederne, men skal bestå af virksomhedens egne metoder til at opnå sikre fødevarer og en lovlig produktion. Udspillet omkring egenkontrol skal komme fra virksomhederne selv, fordi virksomhederne har størst ekspertise i at styre en produktion rationelt og fornuftigt. Det er derfor et vigtigt princip, at virksomheden selv formulerer sit egenkontrolprogram. På mindre virksomheder kan det dog være nødvendigt, at myndigheden vejleder undervejs.

Det er bedre, at en virksomhed har et enkelt egenkontrolprogram, den følger, end et altomfattende program udarbejdet af konsulenter, som ikke bliver fulgt. Da programmerne løbende skal revideres og tilpasses, vil det blive muligt for virksomhederne at starte i det små, skaffe sig erfaringer og efterhånden udbygge egenkontrolprogrammet.

Myndighederne bør påbyde en virksomhed at etablere egenkontrolprocedurer eller revidere egenkontrolprogrammet, hvis der konstateres fejl eller mangler.

Analytisk egenkontrol skal bidrage til virksomhedens overblik over egenkontrollens effektivitet. Mange virksomheders egenkontrolprogrammer behøver ikke at indeholde analytisk kontrol ud over målinger af temperaturer og vægt. Hvis analytisk kontrol er nødvendig, bør det i de fleste tilfælde være op til virksomheden selv at vælge, om det skal være simple tests, som giver virksomheden mulighed for straks at reagere på fejl, eller om det skal være komplicerede analyser, der giver præcis information.

Hvis der gennemføres analytisk egenkontrol, er det normalt frivilligt, om virksomheden selv vil lave analyserne eller lade dem udføre på et laboratorium efter eget valg. Der vil dog være tilfælde, hvor der stilles krav om akkrediterede analyser.

Virksomhederne skal kunne dokumentere egenkontrollen, herunder registrere fejl og reklamationer. Dokumentationens omfang fastlægges i forbindelse med egenkontrolprogrammets godkendelse eller registrering.

Dokumentationen skal ikke sendes til tilsynsmyndigheden men opbevares på virksomheden, så den er tilgængelig for kontrollen.