

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender

2. maj 2007

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGET

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Forordning om ændring af forordning nr. 11 vedrørende afskaffelse af forskelsbehandling med hensyn til transportpriser og transportvilkår, udfærdiget i henhold til artikel 79, stk. (3), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 om fødevarehygiejne.

Dok. KOM(2007) 90 endelig

Resume

Kommissionen har fremsat forslag om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarehygiejne. Forslaget er et led i Kommissionens handlingsprogram for reduktion af administrative byrder for erhvervslivet.

Formålet er at lette de administrative byrder for erhvervslivet ved at fritage små fødevarevirksomheder for at skulle indføre og iværksætte egenkontrol, som er baseret på principperne for risikoanalyse og kritiske kontrolpunkter (HACCP-principperne). Fritagelsen skal kun gælde for "mikrovirksomheder", dvs. virksomheder, som beskæftiger under 10 personer og har en årlig omsætning eller en samlet årlig balance på ikke over 2 mio. EUR svarende til ca. 15 mio. kr., og hvis aktiviteter primært består i at sælge fødevarer direkte til den endelige forbruger.

Forslaget vurderes at reducere sundhedsbeskyttelsesniveauet i mindre fødevarevirksomheder i Danmark, idet bortfald af kravet om HACCP baseret egenkontrol øger risikoen for markedsføring af fødevarer, som indebærer hygiejnemæssigt baserede sundhedsrisici.

Baggrund

Nærværende notat omhandler alene forslaget vedrørende ændring af forordning nr. 852/2004 om fødevarehygiejne.

Kommissionen forelagde den 14. november 2006 en strategisk gennemgang af et program for bedre lovgivning i Den Europæiske Union. (KOM(2006)689). Programmet indeholder forslag om en reduktion af virksomhedernes administrative byrder med 25 % inden 2012.

Kommissionen har efterfølgende i et handlingsprogram for reduktion af de administrative byrder i den Europæiske Union (KOM(2007)23) fremlagt forslag om tiltag, der skal sikre en reduktion af de administrative byrder gennem mindre lovgivningsændringer uden at påvirke beskyttelsesniveauet eller lovgivningens oprindelige formål. Disse tiltag ønskes gennemført efter en særlig hurtig procedure ("fast track procedure") på grundlag af en bred høring af berørte parter og forslag fra medlemsstaterne og Kommissionens sagkyndige.

Kommissionen har med KOM(2007) 90 endelig fremlagt forslag om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarerhygiejne. Forslaget ønskes vedtaget som et led i den hurtige procedure. Forslaget er oversendt til Rådet i en dansk version den 27. marts 2007.

Forslaget er fremsat med hjemmel i EF-traktatens artikel 95 og artikel 152, stk. 4, litra b.

Forslaget skal behandles efter procedurerne for fælles beslutningstagen i artikel 251.

Nærhedsprincippet

Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt, idet der er tale om ændringer/tilføjelser til allerede eksisterende EU regler vedrørende bestemmelserne om fødevarerhygiejne.

Formål og indhold

Formålet med forslaget er at lette de administrative byrder for erhvervslivet ved at fritage små fødevarer virksomheder for at skulle indføre og iværksætte egenkontrol, som er baseret på principperne for risikoanalyse og kritiske kontrolpunkter (HACCP-principperne).

Kommissionen anfører i sin begrundelse for forslaget, at det er en forudsætning, at virksomhederne kan sikre fødevarerhygiejnen alene ved at gennemføre de øvrige bestemmelser i forordning (EF) nr. 852/2004.

Fritagelsen skal kun gælde for ”mikrovirksomheder”, dvs. virksomheder, som beskæftiger under 10 personer og har en årlig omsætning eller en samlet årlig balance på ikke over 2 mio. EUR svarende til ca. 15 mio. kr., og hvis aktiviteter primært består i at sælge fødevarer direkte til den endelige forbruger, f.eks. bagerier, slagtere, købmandsforretninger, markedsboder, restauranter og barer.

Forslaget omfatter alle typer fødevarer. Dvs. både fødevarer som er let fordærvelige og som derfor udgør en større fødevarerisiko, f.eks. kød, og fødevarer, som udgør en mindre risiko, f.eks. franskbrød. Forslaget omfatter ikke blot virksomheder, der sælger fødevarer produceret af andre, men også virksomheder, som selv fremstiller fødevarer, samt virksomheder, som udover detailsalg og har et salg til andre virksomheder.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

Gældende dansk ret.

I Danmark reguleres egenkontrol af forordning (EF) nr. 178/2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarsikkerhed, hvor det af artikel 17, stk. 1, fremgår, at ledere af fødevarer virksomheder skal sikre, at de overholder de dele af fødevarerlovgivningen, som er relevante for deres virksomhed, og at de skal kontrollere, at de faktisk overholder denne del af lovgivningen – altså gennemfører egenkontrol.

Herudover reguleres egenkontrol med hygiejne specifikt af forordning (EF) nr. 852/2004 om fødevarerhygiejne, hvor det af artikel 5, stk. 1, fremgår, at ledere af fødevarer virksomheder skal indføre, iværksætte og følge en fast procedure eller faste procedurer, der er baseret på HACCP-principperne – altså gennemføre en HACCP-baseret egenkontrol for så vidt angår hygiejne.

Vedtagelse af forordningen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Konsekvenser

Forslaget vurderes at reducere sundhedsbeskyttelsesniveauet i mindre fødevarer virksomheder i Danmark. Den HACCP-baserede egenkontrol indebærer, at fødevarer virksomhederne skal foretage en vurdering af, hvor der kan opstå hygiejniske problemer i forbindelse med deres håndtering af fødevarer. På det grundlag skal virksomheden overvåge og dokumentere, at de har styr på de hygiejnemæssige problemer i håndteringen af fødevarer.

Den offentlige kontrol indebærer en stikprøvekontrol af, at virksomheden opfylder reglerne og sørger for god fødevarer sikkerhed. Hvis HACCP baseret egenkontrol ikke længere gælder, skal de omtalte virksomheder ikke sikre, at kritiske punkter i håndteringen af fødevarerne bliver identificeret, og lagt til grund for at undgå risici i håndteringen. En sådan ændring vil være et brud med det gældende koncept for egenkontrol. Fødevarer virksomhederne skal dog fortsat leve op til kravene om indretning og drift i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning (EF) nr. 852/2004 om fødevarerhygiejne.

Forslaget vurderes potentielt at kunne have statsfinansielle konsekvenser, idet Fødevarer styrelsen for at kunne opretholde det nuværende beskyttelsesniveau vil skulle iværksætte foranstaltninger, som indbefatter en intensivering af kontrollen overfor et betydeligt antal mindre virksomheder. Sådanne foranstaltninger vil i givet fald skulle tilrettelægges i lyset af principperne i den kommende politiske aftale om den fremtidige indretning af fødevarer kontrollen.

Forslaget vil lette de administrative byrder for erhvervet, der ved bortfald af HACCP-kravene undgår en række dokumentationskrav, som er indbygget i disse principper.

Høring

Forslaget har været i høring hos en kreds af relevante organisationer og institutioner.

HORESTA fremhæver, at de navnlig repræsenterer mikro-virksomheder, og ser derfor positivt på tiltag, som kan reducere virksomhedernes administrative byrder. Kravene til fødevarer sikkerhed skal tage afsæt i en reel risikovurdering, hvor det vurderes, hvordan man opnår størst forbrugerbeskyttelse for færrest administrative byrder. Fødevarerisici afhænger ikke af virksomhedens størrelse, men af hvilken fødevarer håndtering, der foregår i virksomheden. Den fleksibilitet, der er indbygget i de eksisterende regler tilgodeser implementering af en operationel HACCP-baseret egenkontrol særligt mht. dokumentationskravet. HORESTA vil derfor gerne fastholde den model, der benyttes i DK, hvor branchekoder med udgangspunkt i virksomhedernes aktiviteter, hjælper virksomhedslederen med at foretage en risikovurdering og udpege kritiske punkter med det formål at højne fødevarer sikkerheden.

COOP støtter administrative lettelser, men mener, at det ikke skal ske ved at fritage virksomheder for at gennemføre HACCP-baseret egenkontrol, som er et afgørende redskab til at opnå fødevarer sikkerhed. COOP anser det for helt uacceptabelt at fritage virksomheder for at gennemføre en sådan kontrol. Den fleksibilitet, der er indbygget i de eksisterende regler tager allerede højde for virksomhedernes art og størrelse, og branchekoder er et værdifuldt instrument, der hjælper virksomhederne i alle led i fødevarekæden til at overholde kravene om HACCP-baseret egenkontrol.

Dansk Supermarked (DS) er imod forslaget. Egenkontrol skal udarbejdes i henhold til virksomhedens risici og ikke i forhold til antallet af ansatte eller omsætning.

De Samvirkende Købmænd (DSK) støtter administrative lettelser, hvis de ikke medfører en risiko for reduceret fødevarer sikkerhed. Lempelser i krav til egenkontrol bør baseres på en risikovurdering af virksomhederne aktiviteter frem for antal ansatte eller omsætning. DSK kan som alternativ støtte en bagatelgrænse, der fritager virksomheder, der ikke opbevarer temperaturfølsomme fødevarer, fra krav om egenkontrol. DSK mener, at egenkontrollen fungerer tilfredsstillende i langt de fleste virksomheder, og at det er overkommeligt, så længe man holder sig til branchekoderne, hvor det f.eks. bliver anbefalet, at virksomheder uden behandling af fødevarer kun skal registrere temperaturkontrol. De eksisterende regler giver allerede mulighed for at tilpasse egenkontrollen til virksomhedstypen, og at dette er gjort i branchekoderne.

Det vil være konkurrenceforvridende for de virksomheder, der seriøst har arbejdet med at indføre egenkontrol, hvis de virksomheder, der er bagefter, nu kan få accept af et meget lavere niveau. Der er risiko for, at der bliver skabt et A og et B hold, hvor en beskeden administrativ lettelse for B-holdet risikerer at give forbrugerne og medierne indtryk af en forringet fødevarer sikkerhed.

Danske Slagtermestres Landforening (DSL) anser HACCP baseret egenkontrol på større fødevarer virksomheder som et godt og fornuftigt system til at sikre fødevarer sikkerheden. Det er ikke den optimale løsning på mindre virksomheder, og derfor er det meget positivt at fritage de mindre virksomheder for kravet. DSL organiserer ca. 600 virksomheder, hvoraf mange er kategoriseret som små eller mellemstore virksomheder. Det er ikke kun detailvirksomheder, men også engrosvirksomheder som mindre slagterier, der ikke er i besiddelse af de nødvendige kompetencer og uddannelse i virksomheden til at etablere og gennemføre HACCP baseret egenkontrol.

For nogle af virksomhederne kræver det ansættelse af en egentlig kvalitetsmedarbejder, og det er en tung konkurrencemæssig omkostning og barriere for en lille virksomhed. DSL anbefaler derfor, at grænsen bliver hævet fra 10 medarbejder til 15-20 medarbejder, samt at også mindre engrosvirksomheder, f.eks. små slagterier og kødproduktvirksomheder, bliver omfattet af forslaget om fritagelse. I stedet for HACCP baseret egenkontrol kunne man udarbejde præcise retningslinier og instrukser på et mere praktisk operationelt niveau. Retningslinier og instrukser bør udarbejdes på EU-plan i samarbejde med EU-Kommissionen og andre kompetente myndigheder, således at der sikres en ensartet europæiske retningslinier for de forskellige virksomhedstyper og et fælles højt fødevarer niveau samt lige konkurrencevilkår.

Landbrugsrådet støtter administrative lettelser, men mener også, at hygiejneforordningerne allerede indeholder den fornødne fleksibilitet og de fornødne forudsætninger for at tilgodese fødevarerproduktion/håndtering også i lille skala. Det er vigtigt, at egenkontrollen bliver tilpasset den enkelte virksomhed og virksomhedens aktiviteter. Kontrolmyndighederne bør fokusere på mulighederne for at vejlede små virksomheder i samarbejde med brancheorganisationer, og at der tilskyndes til at udarbejde branchekoder.

Fødevarerindustrien, Dansk Industri, mener, at alle virksomheder bør etablere egenkontrol baseret på HACCP, da små virksomheder også kan producere fødevarer, hvor det er nødvendigt med et HACCP-system. Det er den bedste måde at sikre, at virksomhederne tager ansvar og dokumenterer, hvad de gør. Som hjælp til små virksomheder kan der udarbejdes konkrete vejledninger/branchekoder, som virksomhederne kan gøre brug af.

NNF støtter principielt behovet for lempeligere regler for meget små virksomheder, når det angår procedurekrav for fødevarer sikkerhed. De foreslåede grænser for de omfattede virksomheder er dog meget høje, og NNF anbefaler derfor, at grænserne for fritagelse sættes væsentligt ned.

Sundhedsstyrelsen mener, at der af hensyn til folkesundheden ved en eventuel gennemførelse af forslaget skal opretholdes et højt niveau af fødevarerhygiejne i fødevarer virksomheder, uanset størrelse.

Plantedirektoratet mener, at forslaget kan få en afsmittende effekt på foderområdet. Foderhygiejneforordningen giver mulighed for, at myndighederne kan tage højde for formen og dokumentationen for efterlevelse af HACCP-principperne, afhængig af virksomhedens størrelse og art. Plantedirektoratet mener, at dette princip bør opretholdes. Det fremføres, at der vil opstå ulighed virksomhederne imellem, når der anvendes en omsætningsbestemt virksomhedsdefinition, fordi det ikke siger noget om de mængder af produkter, der bringes på markedet. For foderstoffer kan der være tale om endog meget store mængder ved mellemlandhandel af bi- og restprodukter. Mange mellemlandhandlere med omsætning under 2 mio. € omsætter samtidig til private. Da mellemlandhandlernes produkter anvendes til fodring af dyr, der efterfølgende kan anvendes til fødevarerproduktion, betragter Plantedirektoratet ikke det som salg til slutbrugere. En undtagelse af sådanne mellemlandhandlere vil kunne bringe fødevarer sikkerheden i fare.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen ønsker at reducere de administrative byrder for virksomhederne, hvis dette ikke sker på bekostning af fødevarer- og folkesundheden.

Regeringen støtter, at virksomheder, som ud fra en risikovurdering bedømmes at kunne sikre fødevarer sikkerheden alene ved at overholde god hygiejnisk praksis, kan undtages fra at etablere og gennemføre HACCP baseret egenkontrol. Det er dog regeringens holdning, at antallet af ansatte eller virksomhedens omsætning kan ikke udgøre grundlaget for denne risikovurdering, idet vurderingen skal baseres på virksomhedernes aktiviteter og de risici, der er forbundet hermed..

Regeringen lægger derfor afgørende vægt på, at virksomheders undtagelse fra HACCP kravene bygger på en risikovurdering, således at beskyttelsesniveauet bevares.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Man er fra dansk side ikke bekendt med officielle tilkendegivelser om forslaget i de andre medlemsstater, idet der dog udfra tilkendegivelser på møde på ekspertniveau ikke vurderes at være et kvalificeret flertal for forslaget.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget er ikke tidligere blevet forelagt for Folketingets Europaudvalg.