

# **Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring**

**Revisionsenheden**

Anne-Marie Esmann  
Cebina Hansen  
Kåre Degn Johansson  
Nina Mourier  
Emilie Sloth

## **Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring**

### **Revisionsenheden**

1. udgave, 1. oplag november 2007

Copyright: Fødevarestyrelsen

ISBN: 978-87-92109-46-0

Id-nummer 2007751

Denne publikation findes kun elektronisk og findes på adressen: [www.fvst.dk](http://www.fvst.dk)

Fødevarestyrelsen  
Mørkhøj Bygade 19  
DK-2860 Søborg  
Tlf. +45 33 95 60 00  
Fax +45 33 95 60 01

Fødevarestyrelsen er en del af Fødevareministeriet. Styrelsen står for administration og kontrol på veterinær- og fødevarerområdet.

Kontrollen med fødevarer og tilsyn med veterinære forhold varetages af 3 fødevareregioner fordelt over hele landet, mens regeldannelse og koordination af kontrollen foregår i Mørkhøj ved København.

Fødevarestyrelsen har ca. 1.500 årsværk i regionerne og ca. 300 årsværk i Mørkhøj.

#### *Fødevarekontroludvalget*

For at understøtte ministeren i arbejdet med at overvåge, at intentionerne bag fødevarerloven bliver opfyldt, samt for at styrke forbrugernes, primærproducenternes og virksomhedernes tillid til den offentlige fødevarerkontrol, skal der i henhold til fødevarerloven nedsættes et fødevarerkontroludvalg, som skal referere til ministeren og Det Rådgivende Fødevareudvalg. Fødevarekontroludvalget skal påse, at Fødevarestyrelsen sikrer den størst mulige kvalitet ved fødevarerkontrollens tilrettelæggelse og udførelse.

#### *Revisionsenheden*

Revisionsenheden udfører forvaltningsrevision af kontrol og tilsyn inden for fødevarerlovens område. Ved forvaltningsrevisionen af fødevarerkontrollen skal Revisionsenheden påse, at kontrollen bliver gennemført

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

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

Revisionsenheden, der er funktionelt uafhængig af Fødevarestyrelsen, overflyttes pr. 1. januar 2008 til Fødevareministeriets departement.

# Indhold

<b>1</b>	<b>Resume</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Indledning</b> .....	<b>9</b>
2.1	Baggrunden for undersøgelsen .....	9
2.2	Rollefordelingen mellem Fødevarerkontroludvalget og Revisionsenheden .....	9
2.3	Metode .....	10
2.3.1	Begrebsafklaring .....	11
2.4	Afgrænsning.....	12
2.5	Formål.....	12
2.6	Læsevejledning .....	14
<b>3</b>	<b>Ernæringsstrategiens målsætninger</b> .....	<b>15</b>
3.1	Fødevarestyrelsen lever op til ernæringsstrategiens målsætninger.....	15
3.1.1	Kosttilskudsvejledningen gør reglerne mere gennemskuelige .....	16
3.1.2	Lægemiddelstyrelsen afgør, om et produkt er et lægemiddel.....	16
3.1.3	Anmeldelsesordning giver overblik over markedet for kosttilskud.....	18
3.1.4	Kosttilskudsgruppen har styrket kontrollen betragteligt, men kontrolfrekvensen i detailledet er sat ned.....	18
3.1.5	Styrelsen har indfriet de planlagte delmål for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring .....	19
3.2	Ernæringsstrategien indeholder strategiske mål for kosttilskud, men ikke for særlig ernæring .....	20
3.2.1	Ernæringsstrategiens mål for kosttilskud leder styrelsen mod sin vision.....	21
3.2.2	Fødevarestyrelsen har ikke en fremadrettet målsætning for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring.....	22
	Konklusion for kapitel 3.....	22
<b>4</b>	<b>Ansvarsfordeling, kontrolkoordinering og kompetenceudvikling</b> .....	<b>24</b>
4.1	Uddelegering af opgaver stiller særlige krav til Mørkhøjs koordineringsindsats.....	24
4.1.1	Kontrolaktiviteter er uddelegeret til Kosttilskudsgruppen.....	25
4.1.2	Koordineringsindsatsen er faldet fra 2004-2007.....	25
4.2	Kosttilskudsgruppen sikrer generelt formidling af information .....	26
4.2.1	Kosttilskudsgruppen er et vigtigt led i Fødevarestyrelsens formidling af information til de tilsynsførende .....	27
4.2.2	Informationerne fra Kosttilskudsgruppen når ud til dem, som de er tiltænkt.....	27
4.2.3	Kosttilskudsgruppen kan anvende intranettet mere proaktivt.....	28
4.3	Fokus på kompetenceudvikling af specialister i kontrollen med kosttilskud .....	28
4.3.1	Kosttilskudsgruppen styrker kompetenceudviklingen på kosttilskudsområdet.....	29
4.3.2	Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring bør varetages af specialister.....	29
4.4	Klar ansvarsfordeling i Fødevarestyrelsen i forbindelse med sagsbehandling.....	30
4.4.1	Ansvarsfordelingen er klar og efterleves i praksis.....	30
4.5	Ansvarsfordelingen mellem Fødevarestyrelsen og Fødevareinstituttet (DTU) er klar.	31
4.5.1	Samarbejdsaftaler beskriver ansvarsfordelingen .....	32

Konklusion for kapitel 4.....	32
<b>5 Kosttilskudsgruppens indsats .....</b>	<b>34</b>
5.1 Kosttilskudsgruppen når overordnet set sine aktivitetsmål .....	34
5.1.1 Kosttilskudsgruppen når aktivitetsmålene i gruppens arbejdsplaner.....	34
5.1.2 Materiale fra aktioner og kampagner vidner om grundigt og dybdegående arbejde ....	35
5.1.3 Kosttilskudsgruppen bør altid udarbejde projektbeskrivelser og evalueringer.....	35
5.2 Kosttilskudsgruppens aktiviteter er behovsorienterede, men der mangler ofte dokumentation herfor.....	36
5.2.1 Prioriteringen af aktioner og opgaver understreger Kosttilskudsgruppens behovsvurdering.....	36
5.2.2 Dokumentationen for behovsvurderingen er blevet bedre.....	37
Konklusion for kapitel 5.....	37
<b>6 Kontrollen i virksomhederne .....</b>	<b>38</b>
6.1 Kontrollen er som regel rettet mod de virksomheder, hvor problemerne opstår .....	38
6.1.1 Kosttilskudsgruppens fokus på kilden gør kontrollen effektiv .....	38
6.1.2 De tilsynsførende fokuserer ikke konsekvent på kontrol ved kilden.....	39
6.2 Ca. 80 % af detailvirksomhederne og stort set alle engrosvirksomheder blev kontrolleret.....	39
6.2.1 Fødevarestyrelsen nedprioriterede detailbranchen i 2004-2005 .....	40
6.2.2 Engrosvirksomhederne blev kontrolleret i 2004 - 2006 .....	40
6.3 På 4 ud af 5 kontrolrapporter er resultatet korrekt placeret .....	41
6.3.1 Placering af kontrolresultatet er svært for både specialister og ikke-specialister .....	41
6.3.2 Kontrol af mange forskellige regler gør placeringen af kontrolresultatet vanskeligt ...	42
6.4 Anmeldelser og notifikationer kan lette kontrollen .....	42
6.4.1 Anmeldelsesordningens succes afhænger af, om virksomhederne anmelder deres produkter .....	43
6.4.2 Anmeldelser letter kontrollen, men bør anvendes mere ved planlægningen .....	43
6.4.3 Notificerede fødevarer til særlig ernæring er lettere at kontrollere .....	44
6.5 Fødevarestyrelsen overser krav om egenkontrol for markedsføring .....	44
6.5.1 De tilsynsførende tager udgangspunkt i egenkontrollen.....	45
6.5.2 Uklarhed om krav til markedsføring i egenkontrolprogrammerne .....	46
6.5.3 Uklarhed om brugen af skabelonerne i egenkontrolvejledningen .....	47
6.5.4 Kontrollen kan kun tage udgangspunkt i egenkontrolprogrammet, når der er egenkontrol på området.....	49
Konklusion for kapitel 6.....	49
<b>7 Sagsbehandling.....</b>	<b>51</b>
7.1 Kontrolafdelingerne overholder regler og retningslinjer ved deres sagsopfølgning ....	51
7.1.1 Kosttilskudsgruppen er med til at sikre, at den regionale sagsopfølgning sker i henhold til regler og retningslinjer.....	52
7.1.2 Retningslinjerne for opsættende virkning af klager har ført til uensartet praksis i kontrolafdelingerne .....	52
7.1.3 Retningslinjerne bør ændres, så virksomhederne sikres ensartede vilkår.....	53
7.2 Styrelsens behandling af klager lever ikke altid op til regler og retningslinjer .....	54

7.2.1	Forvaltningslovens regler om begrundelse og partshøring er ikke efterlevet i alle tilfælde .....	55
7.2.2	Fødevarestyrelsen i Mørkhøj behandler ikke klager over manglende opsættende virkning hurtigt .....	55
7.3	Dispensationsansøgninger behandles med enkelte undtagelser i henhold til regler og god forvaltningsskik.....	56
7.3.1	Dispensationer er indtil januar 2007 i visse tilfælde meddelt på ulovbestemt grundlag	57
7.3.2	3 dispensationer er ikke givet i overensstemmelse med EU-lovgivningen .....	58
7.3.3	God forvaltningsskik er tilsidesat i enkelte tilfælde .....	58
7.4	Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs sagsbehandlingstider på kosttilskudsområdet .....	59
7.4.1	Kvitteringsbreve er sendt i klagesagerne, men ikke altid i dispensationssagerne .....	60
7.4.2	For 15 % af de gennemgåede klagesager og dispensationsansøgninger tager sagsbehandlingen mere end 6 måneder.....	60
	Konklusion for kapitel 7.....	61

## **8 Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring: En syntese**

8.1	Kontrollen gennemføres med enkelte undtagelser i henhold til lovgivningen .....	63
8.1.1	Specialisering understøtter styrelsens efterlevelse af kontrolforordningen .....	64
8.1.2	Fødevarestyrelsen kræver ikke egenkontrol for markedsføring, som ellers er et krav i autorisationsbekendtgørelsen .....	64
8.1.3	Fødevareregionerne overholder forvaltningsloven og kontrolvejledningen.....	65
8.1.4	Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har i nogle tilfælde ikke overholdt forvaltningsloven....	65
8.1.5	Dispensationer er givet uden hjemmel.....	65
8.1.6	Fødevarestyrelsen i Mørkhøj lever ikke i alle tilfælde op til god forvaltningsskik .....	65
8.1.7	Fødevarestyrelsen lever ikke op til retningslinjer for hurtig sagsbehandling af klager over manglende opsættende virkning .....	66
8.1.8	De tilsynsførende placerer ikke altid kontrolresultatet korrekt på kontrolrapporten....	66
8.2	Kontrollen gennemføres med enkelte undtagelser i henhold til strategier, planer og målsætninger .....	66
8.2.1	Målsætninger om kosttilskud og delmål om særlig ernæring fra ernæringsstrategien er nået .....	67
8.2.2	Målsætninger fra resultatkontrakten er nået .....	67
8.2.3	Kosttilskudsgruppen har levet op til planer og resultatmål .....	68
8.2.4	Fødevarestyrelsen gennemførte ikke alle kontrolbesøg.....	68
8.3	Kontrollen gennemføres på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde .....	68
8.3.1	Det var hensigtsmæssigt at oprette en kosttilskudsgruppe .....	69
8.3.2	Der er fokus på, at kontrollen skal gennemføres ved kilden.....	69
8.3.3	Styrelsen behovsorienterer kontrollen i engrosleddet.....	69
8.3.4	Styrelsen har fokus på at kompetenceudvikle specialister.....	70
8.4	Mangel på effektmål betyder, at effektiviteten ikke kan opgøres.....	71
8.4.1	De planlagte delmål for kosttilskud har givet resultater i den ønskede retning.....	71
8.4.2	Det kan ikke afgøres, om de planlagte tiltag for særlig ernæring har givet det ønskede resultat .....	72
8.4.3	Der bør opstilles effektmål for de strategiske indsatsområder.....	72
8.4.4	Fødevarestyrelsen bør ajourføre målsætningerne .....	73
8.5	Planlægningen er generelt egnet til at nå målene i kontrolforordningen .....	74

8.5.1	Kosttilskudsgruppen har en central rolle i styrelsens planlægning af kontrollen med kosttilskud .....	74
8.5.2	Kontrollen med fødevarer til særlig ernæring udføres som en del af den rutinemæssige kontrol .....	75
8.5.3	Den nationale kontrolplan henviser til resultatmål, der ikke er specifikke for kosttilskud og særlig ernæring .....	75
8.5.4	Undersøgelsen viser forhold ved Fødevarestyrelsens planlægning, der er egnet til at nå målene i kontrolforordningen .....	75
	Konklusion for kapitel 8.....	76
	<b>Fødevarerkontroludvalgets bemærkninger .....</b>	<b>78</b>

# 1 Resume

Resuméet præsenterer de væsentligste konklusioner fra Revisionsenhedens undersøgelse af Fødevarestyrelsens kontrol med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i 2004-2007.

Fødevarestyrelsen gennemfører som hovedregel kontrollen med de virksomheder, der importerer, producerer og markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, i henhold til lovgivningen. Dog forlanger Fødevarestyrelsen ikke, at virksomhederne beskriver deres markedsføringsaktiviteter i egenkontrolprogrammet, hvilket ellers er et krav i autorisationsbekendtgørelsen.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj behandler med enkelte undtagelser klagesager og dispensationsansøgninger efter gældende lovgivning og god forvaltningsskik. Der er dog enkelte tilfælde, hvor behandlingen ikke lever op til forvaltningsloven og god forvaltningsskik samt 3 tilfælde, hvor der er givet dispensationer, som ikke var i overensstemmelse med EU-reglerne. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj lever ikke op til egne retningslinjer for hurtig sagsbehandling af klager over manglende opsættende virkning.

Fødevarestyrelsen lever op til de målsætninger, der blev fastsat for kontrollen med kosttilskud i ernæringsstrategien i 2004. Særligt oprettelsen af Kosttilskudsgruppen har sat fokus på kontrollen med kosttilskud, og kontrollen har fået et kvalitets- og kompetencemæssigt løft. De planlagte delmål for kontrollen med kosttilskud har overordnet set medført de ønskede resultater. Dog skal der tages forbehold for, at Fødevarestyrelsen ikke for hver af målsætningerne har opstillet succeskriterier eller effektmål, som beskriver, hvornår styrelsen mener, at det ønskede resultat af delmålene er nået.

På området for fødevarer til særlig ernæring har styrelsen indfriet de delmål, som styrelsen har opstillet. Nogle af delmålene fremstår dog ikke som en operationalisering af styrelsens overordnede målsætning på området, mens de andre delmål ikke udgør en dækkende operationalisering af målsætningerne for området. Revisionsenheden kan derfor ikke umiddelbart afgøre, om styrelsen har nået målsætningen, eller om de planlagte delmål har givet det ønskede resultat.

Styrelsen har levet op til de mål for kontrolområdet, der har været i styrelsens resultatkontrakt. Samtidig har Kosttilskudsgruppen efterlevet de planer, der har været for gruppens virksomhed.

Kontrollen gennemføres overordnet set på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde. Revisionsenheden har dog observeret enkelte forhold ved kontrollen, der ikke er udtryk for en optimal udnyttelse af ressourcerne.

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsens planlægning og tilrettelæggelse af kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i praksis er egnet til at nå målene i kontrolforordningen. Den nationale kontrolplan beskriver imidlertid den planlagte kontrol så over-

ordnet, at den ikke i sig selv dokumenterer, at Fødevarestyrelsens planlægning af kontrollen er egnet til at nå målene i kontrolforordningen.

Revisionsenheden har i rapporten formuleret en række anbefalinger, som Fødevarestyrelsen kan følge op på for at styrke kontrollen og optimere ressourceanvendelsen yderligere.



## 2 Indledning

Dette er Revisionsenhedens rapport om Fødevarestyrelsens kontrol med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i perioden 2004-2007. Revisionsenheden udarbejder hvert år en rapport om Fødevarestyrelsens kontrol det pågældende år. Herudover laver Revisionsenheden årligt én til to rapporter om udvalgte dele af kontrollen. Denne rapport falder ind under den sidste kategori af rapporter.

Alle rapporter udgør grundlaget for, at Fødevarekontroludvalget kan komme med bemærkninger og anbefalinger i forhold til Fødevarestyrelsens kontrol på området. Den nærmere rollefordeling mellem Fødevarekontroludvalget og Revisionsenheden fremgår af afsnit 2.2. Nedenfor er beskrevet baggrunden for, hvorfor Revisionsenheden har undersøgt kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Endvidere følger undersøgelsens metode, begrebsafklaring, formål og en læsevejledning til rapporten.

### 2.1 Baggrunden for undersøgelsen

Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring gennemføres på samme måde som Fødevarestyrelsens øvrige kontrol med fødevarer. Den lovgivning, som importører, forhandlere og producenter af kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring skal overholde, er dog meget kompleks, hvilket også gør kontrollen med området vanskelig. Samtidig opstår der jævnligt sager i medierne om ulovlig markedsføring af kosttilskud, for eksempel i forbindelse med salg via Internettet. Det er blandt andet derfor, at Revisionsenheden undersøger Fødevarestyrelsens kontrol med området.

Et vigtigt tiltag for kontrollen med området er, at Fødevarestyrelsen i 2004 oprettede Kosttilskudsgruppen. Kosttilskudsgruppen er en specialenhed, og det overordnede formål med gruppen er at styrke kontrollen. Kosttilskudsgruppen har i 2007 fået deres arbejdsområde udvidet til også at omfatte kontrollen med fødevarer til særlig ernæring. Nu hvor Kosttilskudsgruppen har fungeret i nogle år, er det relevant at se nærmere på den betydning, gruppen har haft for kontrollen. Herudover ser Revisionsenheden også på fødevareregionernes kontrol samt det kontrolarbejde, der foregår i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj for at styre og koordinere området samt i forbindelse Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs behandling af klager og dispensationsansøgninger fra virksomhederne.

### 2.2 Rollefordelingen mellem Fødevarekontroludvalget og Revisionsenheden

Rollefordelingen mellem Revisionsenheden og Fødevarekontroludvalget er den, at Revisionsenheden i dens rapporter præsenterer resultaterne af enhedens undersøgelser i form af konklusioner og anbefalinger. På baggrund af rapporterne vurderer Fødevarekontroludvalget den udførte kontrol og formulerer nogle bemærkninger herom. Udvalgets bemærkninger er optrykt sammen med rapporterne.

Fødevarekontroludvalget er nedsat af ministeren for familie- og forbrugeranliggender. Formålet med udvalgets arbejde er at styrke forbrugernes, primærproducenternes og virksomheder-

nes tillid til den offentlige fødevarekontrol. Fødevarekontroludvalget refererer til ministeren og Det Rådgivende Fødevareudvalg<sup>1</sup>.

## 2.3 Metode

Undersøgelsen er gennemført med udgangspunkt i en revisionsplan, der er godkendt af Fødevarekontroludvalget.

Ved undersøgelsens start blev revisionsplanen operationaliseret ved, at Revisionsenheden formulerede et antal revisionskriterier, der skulle danne udgangspunkt for undersøgelsen. Revisionskriterier er de målepunkter for kontrollen, som undersøgelsen skal belyse og besvare. Kriterierne tager udgangspunkt i national lovgivning, EU-lovgivning, herunder særligt kontrolforordningen og fødevareforordningen, samt diverse vejledninger, kontrolprincipper mv.

Revisionsenheden har gennemgået og bearbejdet de indberettede kontroldata fra fødevareregionerne i 2004-2006 om antallet af udførte kontrolbesøg i de virksomheder, der forhandler, importerer eller producerer kosttilskud mv.

Revisionsenheden har også gennemgået materiale fra samtlige kontrolafdelinger vedrørende gennemførelsen af kontrollen. Det drejer sig om:

- Fødevareregionernes sagsopfølgning overfor forhandlere og producenter af kosttilskud mv., der overtræder reglerne.
- Kontrolrapporter fra den udførte kontrol i de detailvirksomheder, der forhandler kosttilskud mv., dvs. apoteker, materialister og helsekostforretninger mv.
- Kontrolrapporter fra den udførte kontrol i de engrosvirksomheder, der producerer kosttilskud mv.

Kontrolafdelingerne har tillige besvaret en række skriftlige spørgsmål om, hvordan de tilrettelægger og gennemfører kontrollen.

Revisionsenheden har endvidere gennemgået samtlige klagesager, der vedrører vildledning, og de anmodninger om dispensationer, som Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har kategoriseret som dispensationssager<sup>2</sup>, dvs. ansøgninger modtaget fra producenter af kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i undersøgelsesperioden 2004-2007.

Revisionsenheden har også gennemgået andet materiale, herunder strategier, kontrolplaner, projektplaner, evalueringsrapporter, referater og notater udarbejdet af Fødevarestyrelsen i forbindelse med kontrollen. Revisionsenheden har endelig gennemført interview med Kosttilskudsgruppen og med Fødevarestyrelsen i Mørkhøj.

---

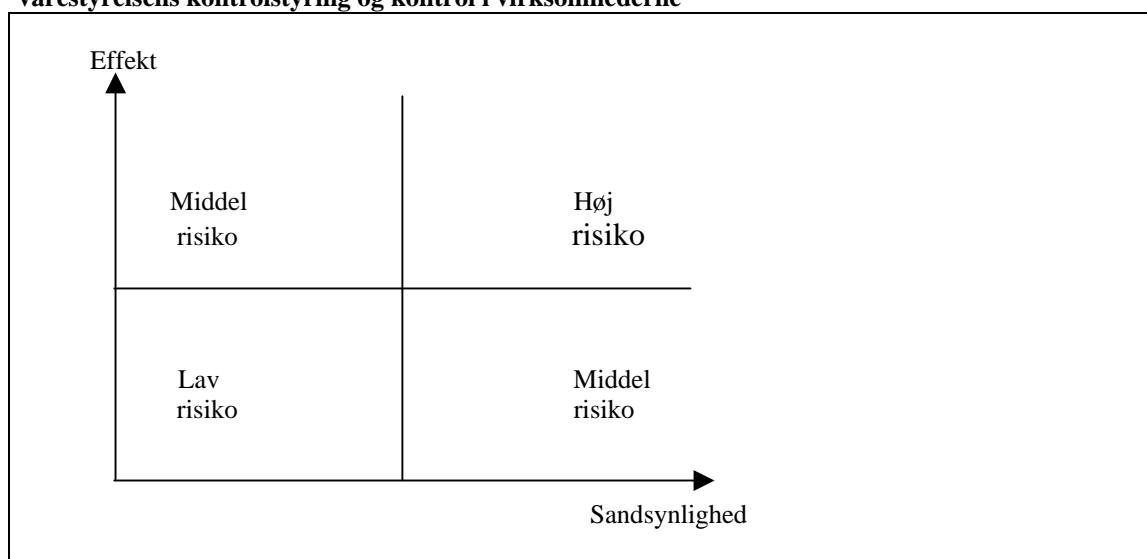
<sup>1</sup> Det Rådgivende Fødevareudvalg består af et bredt udsnit af forbruger- og erhvervsinteresser. Udvalget fungerer som rådgiver for ministeren for familie- og forbrugeranliggender og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender vedrørende problemstillinger på fødevareområdet.

<sup>2</sup> I en fremskreden fase af undersøgelsen blev Revisionsenheden klar over, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke i styrelsens journalsystem havde kategoriseret alle indkomne dispensationsansøgninger i perioden som dispensationssager. Revisionsenheden kunne på dette tidspunkt ikke nå at gennemgå de sager, der ikke er kategoriseret som dispensationssager. Det betyder, at 33 dispensationsansøgninger ikke indgår i undersøgelsen.

Alle Revisionsenhedens analyser har gennemgået en intern kvalitetssikring i enheden. På baggrund af analyserne har Revisionsenheden udarbejdet en række såkaldte revisionsnotater om analyserne og de konklusioner, som analyserne har givet anledning til. Revisionsnotaterne har været til kommentering i Fødevarerstyrelsen med henblik på at få afklaret eventuelle fejl og misforståelser. Revisionsnotaterne og Fødevarerstyrelsens kommentarer hertil har dannet udgangspunkt for at skrive rapporten.

I rapporten er overskrifterne og konklusionerne vægtet ud fra en vurdering af, hvilken risiko problemstillingen udgør set i lyset af den måde, Fødevarerstyrelsen ifølge undersøgelsen har håndteret området. Denne risikovurdering tager udgangspunkt i effekt og sandsynlighed, jf. nedenstående illustration. Det drejer sig om den effekt, som en manglende eller ukorrekt håndtering fra Fødevarerstyrelsens side vil have for virksomheder og borgere. En vurdering af sandsynligheden kræver kendskab til Fødevarerstyrelsens styring og kontrol, idet der heri ligger en vurdering af sandsynligheden for, at styringen og kontrollen kan forårsage en risiko for, at styrelsen ikke håndterer forholdet korrekt eller hensigtsmæssigt. Således er de forhold, som har stor effekt og stor sandsynlighed, og som Fødevarerstyrelsen har håndteret henholdsvis korrekt eller ukorrekt, vægtet henholdsvis meget positivt eller meget negativt i konklusionerne og overskrifterne. Lav-risiko forholdene er vægtet lavt.

**Figur 1: Sammenhængen mellem effekt og sandsynlighed ved Revisionsenhedens risikovurdering af Fødevarerstyrelsens kontrolstyring og kontrol i virksomhederne**



Kilde: Revisionsenheden.

### 2.3.1 Begrebsafklaring

Nedenfor følger en forklaring på nogle af de centrale begreber og betegnelser fra rapporten.

#### ”Kosttilskud”

Kosttilskud er produkter, der har en ernæringsmæssig eller fysiologisk virkning, og som supplerer den normale kost med næringsstoffer. Kosttilskud er koncentrerede kilder til næring og markedsføres i dosisform, hvilket vil sige som tabletter, kapsler eller i andre koncentrerede enheder beregnet til at indtage i afmålte mængder. Eksempler på kosttilskud er vitaminpiller,

produkter, der forbedrer hud, hår og negle, eller produkter der giver bedre hukommelse, som styrker immunsystemet eller modvirker træthed.

#### *”Fødevarer til særlig ernæring”*

Fødevarer til særlig ernæring er kendetegnet ved, at de har et specifikt ernæringsmæssigt formål. Fødevarer til særlig ernæring skal således opfylde specifikke ernæringsbehov hos visse kategorier af mennesker, der til trods for, at de er sunde og raske, befinder sig i en fysiologisk tilstand, hvor de har brug for særlige næringsstoffer. Det kan for eksempel være spædbørn, overvægtige eller elitesportsudøvere. Udover at skulle opfylde et særligt ernæringsbehov gælder det også, at produkterne på grund af deres særlige sammensætning eller den særlige måde, hvorpå de er fremstillet, klart skal adskille sig fra almindelige fødevarer, være egnede til det angivne formål samt forhandles på en sådan måde, at det fremgår, at de er egnede til formålet. Eksempler på fødevarer til særlig ernæring er modermælkserstatning, slankepulver samt protein- og energidrikke.

#### *”Fødevarestyrelsen” og ”Fødevarestyrelsen i Mørkhøj”*

Fødevarestyrelsen består af en central enhed i Mørkhøj og 3 fødevareregioner. I rapporten er anvendt betegnelserne Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, når der alene henvises til den centrale enhed, samt betegnelsen Fødevarestyrelsen, når der henvises til hele styrelsen.

#### *”Fødevareinstituttet (DTU)”*

Danmarks Fødevareforskning (DFVF) blev pr. 1. januar 2007 sammenlagt med Danmarks Tekniske Universitet (DTU). Danmarks Fødevareforskning indgår i DTU med 2 institutter og en kommerciel enhed: Fødevareinstituttet, Veterinærinstituttet og Dianova. I rapporten er anvendt organisationsbetegnelsen Fødevareinstituttet (DTU).

#### *”Behovsvurdering”*

Ifølge fødevarereloven skal Fødevarestyrelsen tilrettelægge fødevarerkontrollen ud fra behovsvurderinger. Det gælder også for kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Behovsvurderingen betyder, at kontrollen skal være tilrettelagt ud fra en risikovurdering, der er en funktion af sandsynligheden for, at en given fare har en negativ indvirkning på sundheden, og hvor alvorlig effekten af denne indvirkning i givet fald er. I tillæg til risikovurderingen skal andre relevante parametre også medregnes i behovsvurderingen. Det kan for eksempel være hensynet til den politiske beslutningsproces eller stemningen i befolkningen.

## **2.4 Afgrænsning**

Undersøgelsen omhandler Fødevarestyrelsens kontrol med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i 2004-2007.

## **2.5 Formål**

De overordnede formål med Revisionsenhedens undersøgelser er i henhold til fødevarereloven at efterse, om Fødevarestyrelsen gennemfører fødevarerkontrollen:

- I overensstemmelse med lovgivningen.
- I overensstemmelse med strategier, planer og målsætninger for kontrollen.
- På en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.

Revisionsenheden undersøger tillige i henhold til kontrolforordningen:

1. Om kontrollen udføres i overensstemmelse med, hvad der er planlagt.
2. Om målsætningerne for kontrollen er effektivt implementeret.
3. Om den planlagte kontrol er egnet til at nå målene i forordningen, herunder om kontrollen sker i overensstemmelse med den flerårige, nationale kontrolplan.

I denne revision har Revisionsenheden særskilt undersøgt:

#### I kapitel 3 Ernæringsstrategiens målsætninger:

- Om Fødevarestyrelsen lever op til de målsætninger, der er for kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i ernæringsstrategien.
- Om der er sammenhæng mellem Fødevarestyrelsens vision, målsætningerne i ernæringsstrategien og delmålene til at indfri målsætningerne.

#### I kapitel 4 Ansvarsfordeling, styring og kompetenceudvikling:

- Om der er en klar ansvarsfordeling mellem henholdsvis Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, Kosttilskudsgruppen og fødevareregionerne.
- Om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj lever op til forpligtelsen om at koordinere, styre og føre tilsyn med landets fødevarekontrol.
- Om styrelsen har fokus på de tilsynsførendes kompetencer.
- Om Fødevarestyrelsen formidler information til medarbejderne i fødevareregionerne.
- Om der er en klar ansvarsfordeling mellem Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og Fødevareinstituttet (DTU), som foretager risikovurderinger for Fødevarestyrelsen.

#### I kapitel 5 Kosttilskudsgruppen:

- Om Kosttilskudsgruppen lever op til sine aktivitetsmål.
- Om Kosttilskudsgruppens aktiviteter er planlagt ud fra en vurdering af behovet.

#### I kapitel 6 Kontrollen i virksomhederne:

- Om kontrollen finder sted i de produktions- og forhandlingsled, hvor problemerne opstår.
- Om både virksomheder i detail- og engrosleddet får de tilsyn, som de skal have.
- Om resultaterne af kontrollen placeres korrekt på kontrolrapporten.
- Om anmeldelsesordningen og notifikationerne er med til at lette overvågningen og kontrollen.
- Om de tilsynsførende tager udgangspunkt i virksomhedernes pligt til at udføre egenkontrol.

#### I kapitel 7 Sagsbehandling:

- Om kontrolafdelingernes sagsopfølgning sker i henhold til gældende regler og retningslinjer.
- Om Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs behandling af klagesager sker i henhold til gældende regler og retningslinjer.

- Om Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs behandling af dispensationsansøgninger sker i henhold til gældende regler og retningslinjer.
- Om Fødevarestyrelsens sagsbehandlingstider og udsendelse af kvitteringsbreve ligger inden for rammerne i henholdsvis resultatkontrakt og instrukser.

#### I kapitel 8 Opsamling:

- Om Fødevarestyrelsen gennemfører fødevarekontrollen i overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning på området.
- Om Fødevarestyrelsen gennemfører fødevarekontrollen i overensstemmelse med de fastlagte strategier, planer og målsætninger for fødevarekontrollen.
- Om Fødevarestyrelsen gennemfører fødevarekontrollen på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.
- Om målsætningerne for kontrollen er effektivt implementeret.
- Om det planlagte er egnet til at nå målene i kontrolforordningen.

## **2.6 Læsevejledning**

Rapportens kapitler er bygget op efter følgende disposition:

- Først præsenteres det overordnede emne, der er behandlet (overskrifter på niveau 1, for eksempel: Kapitel 7 Sagsbehandling).
- Dernæst følger i hvert kapitel et antal afsnit, hvis overskrifter er formuleret som konklusioner. Konklusionerne er svarene på de forhold, der er undersøgt (overskrifter på niveau 2, for eksempel: 7.1 Kontrolafdelingerne overholder regler og retningslinjer ved deres sagsopfølgning).
- Endelig følger et antal underafsnit, hvis overskrifter fremstår som uddybende forklaringer på konklusionerne (overskrifter på niveau 3, for eksempel: 7.1.1 Kosttilskudsgruppen er med til at sikre, at den regionale sagsopfølgning sker i henhold til regler og retningslinjer).

Undersøgelsens konklusioner er fremhævet i grå bokse i teksten. Den samlede konklusion for hvert kapitel står i en grå boks til sidst i kapitlet.

Et udkast til rapporten har været forelagt Fødevarestyrelsen, hvis kommentarer hertil i videst muligt omfang fremgår af rapporten. Styrelsens kommentarer står med særlig typografi i indrammede tekstbokse i rapporten. De øvrige oplysninger og kvalitative data, der tidligere i undersøgelsesforløbet er indhentet fra styrelsen ved interview mv., er indarbejdet i rapporten som almindelig rapporttekst.

## 3 Ernæringsstrategiens målsætninger

Fødevarestyrelsen har i en ernæringsstrategi fra 2004 beskrevet de målsætninger, styrelsen stiller for indsatsen på ernæringsområdet. Strategien tager udgangspunkt i de opgaver, som Folketinget og Regeringen ønsker, at styrelsen skal løse på ernæringsområdet. Strategien er formuleret inden for rammerne af Familie- og Forbrugerministeriets vision samt Fødevarestyrelsens mission og vision. Strategien beskriver målsætninger for en række emneområder, hvoraf kosttilskud udgør et område og særlig ernæring et andet. For hver af de to målsætninger er der beskrevet nogle delmål til at indfri målsætningerne.

Revisionsenheden har undersøgt, om Fødevarestyrelsen lever op til de målsætninger, der er for kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i strategien, og om der er sammenhæng mellem Fødevarestyrelsens vision, målsætningerne i ernæringsstrategien og delmålene til at indfri målsætningerne.

### 3.1 Fødevarestyrelsen lever op til ernæringsstrategiens målsætninger

#### Konklusion for afsnit 3.1

Fødevarestyrelsen lever op til ernæringsstrategiens målsætninger for kontrollen med kosttilskud. Særligt oprettelsen af Kosttilskudsgruppen har sat fokus på kontrollen med kosttilskud, og kontrollen har fået et kvalitets- og kompetencemæssigt løft. På området for fødevarer til særlig ernæring har styrelsen indfriet de delmål, som styrelsen har opstillet. Nogle af de fastlagte delmål fremstår dog ikke som en operationalisering af styrelsens overordnede målsætning på området, mens de øvrige delmål ikke udgør en dækkende operationalisering af målsætningen. Revisionsenheden kan derfor ikke umiddelbart afgøre, om styrelsen har nået målsætningen.

Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen forbedrer sammenhængen mellem målsætningen og delmålene for kontrollen med særlig ernæring for at sikre, at det fremstår entydigt, at målsætningen er nået, hvis delmålene bliver indfriet.

Fødevarestyrelsen opdeler i ernæringsstrategien sin indsats på kosttilskudsområdet i 4 målsætninger:

1. At administrationen af reglerne om kosttilskud bliver mere gennemsæuelig for borgere og udbydere.
2. At afgrænsningen mellem kosttilskud og lægemidler bliver klarere.
3. At der skabes et klarere overblik over markedet for kosttilskud.
4. At kontrollen med kosttilskud bliver styrket - blandt andet for at sikre forbrugerne mod vildledning.

Målsætningen for særlig ernæring lyder således:

5. At fødevarer til særlig ernæring lever op til lovgivningens krav om at være sikre, ernæringsmæssigt relevante og gavnlige for de målgrupper, de retter sig imod.

Nedenfor følger en gennemgang af, om Fødevarestyrelsen lever op til hver af disse målsætninger, under overskrifterne:

- Kosttilskudsvejledningen gør reglerne mere gennemskuelige.
- Lægemiddelstyrelsen afgør, om et produkt er et lægemiddel.
- Anmeldelsesordning giver overblik over markedet for kosttilskud.
- Kosttilskudsgruppen har styrket kontrollen betragteligt, men kontrolfrekvensen i detailleret er sat ned.
- Styrelsen har indfriet de planlagte delmål for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring.

### **3.1.1 Kosttilskudsvejledningen gør reglerne mere gennemskuelige**

Den første målsætning for kosttilskud er, at Fødevarestyrelsen skal sikre, at administrationen af reglerne om kosttilskud bliver mere gennemskuelig for borgere og udbydere.

Fødevarestyrelsens væsentligste indsats til at efterleve målsætningen har været at udarbejde en vejledning om kosttilskud samt at lægge information om kosttilskud på Fødevarestyrelsens hjemmeside. Dette er sket, og reglerne er således gjort mere gennemskuelige samtidig med, at information om kosttilskud er blevet lettere tilgængelig. Styrelsen har endvidere nedsat en kontaktgruppe med deltagelse af relevante organisationer og myndigheder for at drøfte principielle problemstillinger om administrationen af kosttilskudsområdet.

### **3.1.2 Lægemiddelstyrelsen afgør, om et produkt er et lægemiddel**

Den anden målsætning for kosttilskud er, at Fødevarestyrelsen skal sikre, at afgrænsningen mellem kosttilskud og lægemidler bliver klarere. Ifølge strategien skal Fødevarestyrelsen indfri denne målsætning ved at samarbejde med Lægemiddelstyrelsen om at håndtere afgrænsningen mellem kosttilskud og lægemidler.

Ansvarsfordelingen mellem Fødevarestyrelsen og Lægemiddelstyrelsen er i dag klar og entydig, idet det både lovgivningsmæssigt og i praksis er afklaret, hvilke opgaver de to myndigheder hver især har ansvaret for at udføre.

Lovgivningsmæssigt set har der gennem tiderne været en klar skelnen mellem kosttilskud og lægemidler. På den ene side er der fødevarer (tidligere levnedsmiddel) og fødevarerforordningen, hvoraf det fremgår, at lægemidler ikke er omfattet af definitionen på en fødevarer. På den anden side fremgår det af lægemiddeloven, at den ikke omfatter hverken fødevarer eller kosttilskud.

At der alligevel er problemer skyldes, at der er forskel på hvilke krav, der stilles til henholdsvis kosttilskud og lægemidler, inden de kan markedsføres.



På den ene side er der kosttilskud, der blot skal anmeldes til den lokale fødevareregion senest samtidig med markedsføringen<sup>3</sup>. På den anden side er der lægemidler, hvor der stilles forholdsvis strenge krav til godkendelse, og godkendelsen er en bekostelig affære<sup>4</sup>. Nogle producenter og importører har derfor af økonomiske grunde og for at undgå godkendelsesproceduren i Lægemiddelstyrelsen valgt at markedsføre deres produkt som et kosttilskud, selvom der egentlig er tale om et lægemiddel.

Fødevarestyrelsen og Lægemiddelstyrelsen valgte i 2003 at nedsætte en arbejdsgruppe med repræsentanter fra begge styrelser for at se på afgrænsningen mellem lægemidler og kosttilskud. Baggrunden var, at flere og flere kosttilskud blev markedsført som både naturlægemedel og kosttilskud, og at mange kosttilskud blev markedsført med anprisninger, der direkte relaterede sig til sygdom. Grænsen mellem de to produkter blev dermed udvisket. Herudover var det også sådan, at mange tilsynsførende forbigik produkter, der blev anprist for at kunne kurere sygdom, idet de blev anset som lægemidler og dermed udenfor de tilsynsførendes kompetenceområde.

I efteråret 2004 nåede arbejdsgruppen frem til den løsningsmodel, der hed, at det var Lægemiddelstyrelsen, der havde kompetencen til at afgøre, om et produkt skulle klassificeres som et lægemiddel eller ej. Dette blev lovfæstet i 2005<sup>5</sup>. De produkter, som ikke blev vurderet som værende lægemidler, ville herefter kunne markedsføres som kosttilskud. Hvis Lægemiddelstyrelsen fandt, at der var tale om et lægemiddel, var den foretagne markedsføring ulovlig. I praksis betød denne kompetencedeling, at fødevareregionernes tilsynsførende skulle sende de produkter, hvor de var i tvivl om klassificeringen, til vurdering i Lægemiddelstyrelsen, idet fødevaremyndighederne ikke havde nogen beføjelser i forhold til produkter omfattet af lægemiddellovgivningen. Dette kan de tilsynsførende fortsat gøre.

Ifølge fødevareregionernes tilsynsførende og Kosttilskudsgruppen er grænsen mellem lægemidler og kosttilskud i dag mere klar, og i de tilfælde, hvor de tilsynsførende er i tvivl, sendes produktet til Lægemiddelstyrelsen til vurdering. Siden efteråret 2004 har Fødevarestyrelsen sendt mange produkter til vurdering i Lægemiddelstyrelsen. Efter skøn fra Kosttilskudsgruppen drejer det sig om flere hundrede.

De fleste af dem har Lægemiddelstyrelsen vurderet til at være lægemidler. Det følger af den etablerede ansvarsfordeling, at fødevareregionernes tilsynsførende kun kan kontrollere produkter, der er fødevarer. Er et produkt sendt til vurdering i Lægemiddelstyrelsen, kan fødevareregionen intet foretage sig, så længe Lægemiddelstyrelsens vurdering pågår.

---

<sup>3</sup> Dog er visse aktiviteter i forbindelse med markedsføringen af kosttilskud gebyrbelagt. Som eksempel kan nævnes, at hvis virksomheden vil tilsætte et næringsstof, som ikke er opført i bilag 2 til kosttilskudsbekendtgørelsen, skal virksomheden forud for anmeldelsen af produktet have en tilladelse fra Fødevarestyrelsen. Det fremgår af betalingsbekendtgørelsen, at en godkendelse af sådan et nyt næringsstof koster 19.500 kr. For tiden ligger gebyrerne fra 1.600 kr. og op til 19.500 kr. alt afhængig af, om det er enzymer, bakteriekulturer, næringsstoffer mv. der ønskes anmeldt/godkendt. I teorien kan det godt komme til at koste en virksomhed mere end 19.500 kr., men ifølge Fødevarestyrelsen sker det sjældent.

<sup>4</sup> Lægemiddelstyrelsen tager gebyrer for godkendelse af lægemidler. Alt afhængig af, hvad virksomheden ønsker markedsføringstilladelse til, koster det fra 16.000 og op til 77.000 kr.

<sup>5</sup> Jf. herved § 4, stk. 2, i lov nr. 1180 af 12. december 2005 om lægemidler.

Det skal endelig nævnes, at der i dag er produkter, som kan markedsføres både som kosttilskud og lægemidler. Det drejer sig om vitamin- og mineralprodukter, hvor indholdet af næringsstoffer ligger over maksimumsgrænserne i kosttilskudsbekendtgørelsen, men under en maksimumsgrænse fastlagt i generelle dispensationer udstedt af Fødevarestyrelsen. Her er det op til virksomheden at vælge, om den vil markedsføre sit produkt som et kosttilskud eller et lægemiddel.

### **3.1.3 Anmeldelsesordning giver overblik over markedet for kosttilskud**

Den tredje målsætning for kosttilskud er, at styrelsen skal sikre, at der skabes et klarere overblik over markedet for kosttilskud.

Fødevarestyrelsen har levet op til målsætningen ved i kosttilskudsbekendtgørelsen at fastsætte, at kosttilskud skal anmeldes til den lokale fødevareregion senest samtidig med markedsføringen af produktet.

Formålet med anmeldelsessystemet er at indsamle information om de kosttilskud, der findes på markedet og derved lette overvågningen og kontrollen hermed. I afsnit 6.4 beskrives, hvordan fødevareregionerne anvender anmeldelsessystemet i overvågnings- og kontrolarbejdet.

Ifølge den seneste udgave af ernæringsstrategien vil Fødevarestyrelsen opdatere anmeldelsesordningen.

### **3.1.4 Kosttilskudsgruppen har styrket kontrollen betragteligt, men kontrolfrekvensen i detailledet er sat ned**

Den fjerde målsætning for kosttilskud er, at styrelsen skal sikre, at kontrollen med kosttilskud bliver styrket. Ifølge strategien skal Fødevarestyrelsen for at efterleve målet oprette en særlig kontrolenhed, der iværksætter kontrolinitiativer på kosttilskudsområdet og bistår fødevareregionerne med at tilrettelægge kontrollen med kosttilskud.

Fødevarestyrelsen har levet op til målsætningen ved at oprette Kosttilskudsgruppen. Kosttilskudsgruppen gennemfører aktioner og kampagner. De tilsynsførende kan fra Kosttilskudsgruppen få hjælp til konkrete sager og til at gennemføre kontrolbesøg i virksomhederne. Med Kosttilskudsgruppen er der kommet fokus på kontrollen med kosttilskud, og kontrollen har fået et kvalitets- og kompetencemæssigt løft.

Med oprettelsen af Kosttilskudsgruppen i 2004 blev kontrolområdet tilført flere ressourcer svarende til de 3 årsværk, der er placeret i Kosttilskudsgruppen.

Kontrollen er dog samtidig på nogle områder blevet svækket. Fra 2005 til 2006 blev antallet af kontrolbesøg nedsat fra 1 til 0,5 for detailvirksomheder, der markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring.

Kontrolfrekvensen skal i 2008 nedsættes yderligere til 0,2 kontrolbesøg pr. detailvirksomhed. Styrelsen oplyser, at det medfører, at der bliver 2½ gang mere tid pr. kontrolbesøg i forhold til

tidligere, eller alternativt at der frigives ressourcer til anden kontrol. I det politiske forlig fra 2007 fremhæves Kosttilskudsgruppens aktioner som en forudsætning for at nedsætte kontrolfrekvensen i detailledet. Kosttilskudsgruppen får dog ikke tilført flere ressourcer og kan derfor ikke drage nytte af de frigivne ressourcer.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

I kontrolfrekvensvejledning 2008 er den årlige kontrolfrekvens 0,2 i de såkaldte ultralavrisiko-virksomheder. Denne risikogruppe omfatter bl.a. apoteker og materialister samt helsekostforretninger. Frekvensen skal ses i sammenhæng med de øvrige kontrolaktiviteter, der skal gennemføres i disse virksomheder, herunder:

- Kontrol i forbindelse med de særlige kampagner i ultralavrisiko-virksomheder
- Kontrolbesøg ved ejer- eller brugerskifte
- Opfølgende kontrolbesøg ved anmærkninger
- Opfølgende kontrolbesøg ved forbrugerklager

Det betyder, at det årlige kontrolomfang vil svare til ca. et kontrolbesøg pr. virksomhed.

Revisionsenheden finder, at når ressourcerne ikke er bundne til en særlig opgave, er der risiko for, at de bliver anvendt til andre opgaver i styrelsen. Det kan resultere i en svækkelse af kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i detailledet. Fødevarestyrelsen har ikke mulighed for at opføre, hvor tiden og dermed ressourcerne er forbrugt. Styrelsens tidsregistreringssystem har ikke en detaljeringsgrad i registreringerne, der muliggør opgørelser over den samlede tid forbrugt til kontrol af kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring.

### **3.1.5 Styrelsen har indfriet de planlagte delmål for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring**

Målsætningen for kontrollen med særlig ernæring er, at styrelsen skal sikre, at fødevarer til særlig ernæring lever op til lovgivningens krav om at være sikre, ernæringsmæssigt relevante og gavnlige for de målgrupper, de retter sig imod.

Fødevarestyrelsen har villet nå målsætningen ved at indfri en række delmål. I henhold til ernæringsstrategien fra 2004 drejer det sig om<sup>6</sup>:

- At anbefalinger fra Den Videnskabelige Komite<sup>7</sup> indarbejdes i EU-direktiver.
- At stille krav om, at der er dokumentation for, at produkter til særlige medicinske formål er sikre og egnede til formålet.
- At samarbejde med Fødevarainstituttet (DTU) og Sundhedsstyrelsen om de faglige udmeldinger for modernælkserstatning og børnemad.
- At stille krav om dokumentation for såvel sikkerhed som egnethed ved vurdering og godkendelse af visse andre produkter til særlig ernæring.

I en ajourført udgave af ernæringsstrategien fra 2005 tilføjede styrelsen ét delmål:

<sup>6</sup> Delmålene er her omformuleret og forkortet. Det gælder både for delmålene fra 2004, 2005 og 2006.

<sup>7</sup> Den Videnskabelige Komite for fødevarer yder EU-kommissionen videnskabelig rådgivning på fødevarerområdet.

- At deltage i Codex Alimentarius<sup>8</sup> komitéen om særlig ernæring og andre ernæringsmæssige spørgsmål.

I den seneste udgave af ernæringsstrategien fra 2006 har styrelsen tilføjet yderligere 2 delmål:

- At etablere en kontaktgruppe med branchen, hvor principielle problemstillinger vedrørende fødevarer til særlige medicinske formål kan drøftes.
- At tage initiativ til en øget administrativ og kontrolmæssig indsats med hensyn til gluten, og repræsentere Danmark i internationale drøftelser om glutenstandarden.

Fødevestyrelsen har indfriet de planlagte delmål.

De delmål, som blev udarbejdet i 2004, beskriver nogle områder, som skal være med til at sikre, at fødevarer til særlig ernæring lever op til lovgivningens krav, dvs. analogt med målsætningen. Delmålene er dog ikke dækkende til at sikre, at fødevarerne lever op til lovgivningens krav.

De delmål, som blev tilføjet i 2005 og i 2006, er mere ambitiøse end blot at sikre, at fødevarer til særlig ernæring lever op til lovgivningen. Disse delmål fremstår således ikke som en operationalisering af den formulerede målsætning på området.

Med baggrund heri kan Revisionsenheden ikke umiddelbart afgøre, om Fødevestyrelsens indfrielse af delmålene medfører, at styrelsen lever op til målsætningen for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring.

Fødevestyrelsens kommentar til rapporten

Fødevestyrelsen i Mørkhøj er enig i, at det ikke entydigt kan afgøres, om målsætningen er nået, idet operationaliseringen af målsætningen ikke er tilstrækkeligt dækkende.

Derfor anbefaler Revisionsenheden, at Fødevestyrelsen forbedrer sammenhængen mellem målsætningen og delmålene for kontrollen med særlig ernæring for at sikre, at det fremstår entydigt, at målsætningen bliver indfriet, hvis delmålene bliver indfriet.

### **3.2 Ernæringsstrategien indeholder strategiske mål for kosttilskud, men ikke for særlig ernæring**

Konklusion for afsnit 3.2

Målsætningerne for kosttilskud i ernæringsstrategien understøtter Fødevestyrelsens vision og udgør som sådan strategiske mål for styrelsens væsentligste handlinger.

<sup>8</sup> Codex Alimentarius er et selvstændigt organ under FAO/WHO, som har til formål at udarbejde globale standarder, retningslinier mv. for fødevarer og fødevarerproduktion med henblik på at sikre forsyning af sunde og sikre fødevarer og lette den globale samhandel hermed.

ger for at nå sin vision.

Målsætningen for indsatsen på området for særlig ernæring indeholder ikke på samme måde fremadrettede og strategiske overvejelser, som ville kunne lede styrelsen mod sin vision. Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen overvejer, om styrelsens målsætning for indsatsen på området for særlig ernæring kan gøres mere fremadrettet.

I Fødevarestyrelsens overordnede strategi står, at ”for at blive omsat til konkret handling skal mission, vision og værdier føre til en konkret strategi for de væsentligste handlinger, vi skal foretage.”

Fødevarestyrelsens vision er, at der skal være en synlig effekt af styrelsens arbejde. Det betyder ifølge ernæringsstrategien, at opgaveløsningen på ernæringsområdet skal have synlig effekt i form af bedre kostvaner, større tilgængelighed af ernæringsrigtige fødevarer af høj kvalitet og mindre vildledning. Derudover skal strategien sikre, at styrelsen er på forkant med udviklingen på ernæringsområdet, og at styrelsen har en betydende indflydelse både nationalt og internationalt. Ernæringsstrategiens målsætninger skal således beskrive de væsentligste handlinger for at nå denne vision.

Nedenfor følger en gennemgang af, om der er sammenhæng mellem styrelsens vision, målsætningerne i ernæringsstrategien og delmålene til at indfri målsætningerne under overskrifterne:

- Ernæringsstrategiens mål for kosttilskud leder styrelsen mod sin vision.
- Fødevarestyrelsen har ikke en fremadrettet målsætning for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring.

### **3.2.1 Ernæringsstrategiens mål for kosttilskud leder styrelsen mod sin vision**

Målsætningerne i ernæringsstrategien om kosttilskud er nævnt i afsnit 3.1. Målene er fremadrettede og operationaliseret i en række delmål. Revisionsenheden finder, at målsætningerne kan være med til at lede styrelsen mod sin vision for så vidt angår større tilgængelighed af ernæringsrigtige fødevarer af høj kvalitet og mindre vildledning af forbrugerne.

Som det fremgår af afsnit 3.1.1 – 3.1.4 er målene opfyldt og for nogle vedkommende allerede i 2004. Ved justering af ernæringsstrategien i 2005 og 2006 er der imidlertid ikke taget højde for, at nogle af målene allerede var nået, idet de stadig figurerer i strategien. Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen ajourfører sine målsætninger for kontrollen med kosttilskud.

### 3.2.2 Fødevarestyrelsen har ikke en fremadrettet målsætning for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring

Ernæringsstrategiens mål for særlig ernæring er som nævnt, at styrelsen skal sikre, at fødevarer til særlig ernæring lever op til lovgivningens krav om at være sikre, ernæringsmæssigt relevante og gavnlige for de målgrupper, de retter sig imod.

Denne målsætning beskriver formålet med Fødevarestyrelsens virke på området og er hentet fra lovgivningen.

Fødevarestyrelsen har i målsætningen imidlertid ikke udtrykt nogen overvejelser omkring, hvordan styrelsen ønsker, at udviklingen skal være for styrelsens indsats på området. Der er ikke - som for målsætningerne på kosttilskudsområdet - formuleret tanker om, at kontrollen på forskellige måder kan forbedres. Målsætningen indeholder som sådan ikke de fremadrettede, strategiske overvejelser, som ville kunne lede styrelsen mod sin vision.

Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen overvejer, om styrelsens målsætning for indsatsen på området for særlig ernæring kan gøres mere fremadrettet.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Hvis Fødevarestyrelsen på samme tid bragte alle områder i spil med henblik på at styre mod indfrielsen af styrelsens vision, ville den med sikkerhed ikke blive realiseret. Fødevarestyrelsen må prioritere, således at udviklingsinitiativerne rettes mod de områder, hvor behovet er størst, samtidig med at status quo søges opretholdt på de områder, hvor behovet er mindre.

Målsætningen på området for særlig ernæring er som nævnt i afsnit 3.1.5 operationaliseret i nogle delmål. De delmål, der er tilføjet i 2005 og 2006, beskriver i højere grad end målsætningen de udviklingsorienterede og strategiske aktiviteter, som styrelsen vil udføre for at nå sin vision. Der er således større sammenhæng mellem disse delmål og visionen, end der er mellem målsætningen og visionen.

### Konklusion for kapitel 3

Fødevarestyrelsen lever op til ernæringsstrategiens målsætninger for kontrollen med kosttilskud. Særligt oprettelsen af Kosttilskudsgruppen har sat fokus på kontrollen med kosttilskud, og kontrollen har fået et kvalitets- og kompetencemæssigt løft.

Målsætningen for kontrollen med kosttilskud i ernæringsstrategien understøtter Fødevarestyrelsens vision og udgør som sådan strategiske mål for styrelsens væsentligste handlinger for at nå sin vision.

Målsætningen for indsatsen på området for særlig ernæring indeholder ikke på samme måde fremadrettede og strategiske overvejelser, som ville kunne lede styrelsen mod sin vision. Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen over-

vejer, om styrelsens målsætning for indsatsen på området for særlig ernæring kan gøres mere fremadrettet.

På området for fødevarer til særlig ernæring har styrelsen indfriet en række delmål, men Revisionsenheden kan ikke umiddelbart afgøre, om styrelsen dermed lever op til målsætningen på dette område. Det skyldes, at nogle af de fastlagte delmål ikke fremstår som en operationalisering af den formulerede målsætning på området. Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen forbedrer sammenhængen mellem målsætningen og delmålene for at sikre, at det fremstår entydigt, at målsætningen er nået, hvis delmålene bliver indfriet.

## 4 Ansvarsfordeling, kontrolkoordinering og kompetenceudvikling

Kontrollen i virksomheder, der producerer, importerer og markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, er organiseret på samme måde som al anden fødevarekontrol. Fødevareregionerne har indenfor hver deres geografiske område ansvaret for kontrollen med disse virksomheder. Herudover har fødevareregionerne ansvaret for, at de tilsynsførende har de rette kompetencer til at kunne gennemføre kontrollen tilfredsstillende.

Hertil kommer, at der på kosttilskudsområdet er en specialenhed, Kosttilskudsgruppen, som er forankret i Fødevareregion Øst. Gruppens opgave er blandt andet at bistå fødevareregionerne med kontrollen og sagsbehandlingen, iværksætte kontrolkampagner og fungere som faglig sparringspartner for Fødevarestyrelsen.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har ansvaret for regeldannelse samt koordinering og styring af kontrollen i fødevareregionerne. Revisionsenheden har undersøgt Fødevarestyrelsens koordinering og styring af området, om der sker en formidling af information til de tilsynsførende, og om styrelsen har fokus på de tilsynsførendes kompetencer.

Revisionsenheden har også undersøgt, om der er en klar ansvarsfordeling mellem henholdsvis Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, Kosttilskudsgruppen og fødevareregionerne, samt om der er en klar ansvarsfordeling mellem Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og Fødevareinstituttet (DTU), som foretager risikovurderinger for Fødevarestyrelsen.

### 4.1 Uddelegering af opgaver stiller særlige krav til Mørkhøjs koordineringsindsats

#### Konklusion for afsnit 4.1

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har uddelegeret opgaven med at planlægge og tilrettelægge landsdækkende kampagner til Kosttilskudsgruppen. Den foretagne uddelegering er efter Revisionsenhedens opfattelse lovlig.

Undersøgelsen har vist, at både antallet af koordinerende møder mellem kosttilskudsgruppen, Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og fødevareregionerne, og styrelsens øvrige tiltag til at indhente information om kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, er faldet. Efter Revisionsenhedens opfattelse sætter dette spørgsmålstejn ved, om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj modtager tilstrækkelig information til at kunne varetage sin forpligtelse til at koordinere, styre og føre tilsyn med kontrolindsatsen i henhold til delegationsbekendtgørelsen.



Ifølge delegationsbekendtgørelsen har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj til opgave at koordinere, styre og føre tilsyn med landets fødevarerkontrol. Revisionsenheden har undersøgt, om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj lever op til denne forpligtelse under overskrifterne:

- Kontrolaktiviteter er uddelegeret til Kosttilskudsgruppen.
- Koordineringsindsatsen er faldet fra 2004-2007.

#### **4.1.1 Kontrolaktiviteter er uddelegeret til Kosttilskudsgruppen**

På kosttilskudsområdet har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj uddelegeret opgaven med at planlægge og tilrettelægge landsdækkende aktioner og kampagner til Kosttilskudsgruppen. På mange andre af styrelsens kontrolområder er denne form for opgave forankret i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj.

Forvaltningsretligt set er det lovligt at foretage uddelegering af opgaver fra en myndighed til en anden. Særligt uddelegering af opgaver fra en overordnet myndighed til en underordnet myndighed ses ofte i praksis. Afhængig af hvilken opgave, der er tale om, kan det ske uden lovhjemmel. Efter Revisionsenhedens opfattelse er den foretagne uddelegering sket i overensstemmelse med reglerne.

Da Kosttilskudsgruppen blev oprettet var én af forudsætningerne, at der skulle være et tæt samarbejde mellem gruppen og Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Det var således meningen, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj så vidt muligt skulle bruge enheden som kontaktpunkt for samlet kommunikation vedrørende administrationen af området, og at gruppen skulle orientere Fødevarestyrelsen i Mørkhøj om planlagte initiativer i forbindelse med kontrollen.

#### **4.1.2 Koordineringsindsatsen er faldet fra 2004-2007**

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har stadig det overordnede ansvar for at koordinere, styre og føre tilsyn med kontrolindsatsen på kosttilskudsområdet, selvom selve opgaven med at tilrettelægge og planlægge aktioner og kampagner er lagt ud til Kosttilskudsgruppen. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har således også fortsat ansvaret for at vurdere og prioritere såvel indsats som ressourcer til kontrollen og skal derfor have tilstrækkelig viden om kontrollen til at kunne foretage denne kontrolstyring. En viden der kun kan fås ved koordinering med Kosttilskudsgruppen og fødevareregionerne.

Undersøgelsen har vist følgende:

- Antallet af koordinerende møder mellem Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, Kosttilskudsgruppen og ledelsen i Kontrolafdeling Rødovre er faldet i perioden 2004-2007.
- Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring har ikke været drøftet på kontrolchefmøder siden 2005.
- Kontrollen med kosttilskud eller fødevarer til særlig ernæring har ikke været et emne i forbindelse med Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervisioner i fødevareregionerne.
- Afholdelse af temadage og temamøder forestås af Kosttilskudsgruppen og ikke længere af Fødevarestyrelsen i Mørkhøj.
- ERFA-gruppen for kosttilskud og novel food skal holde 2 møder årligt. I 2006 blev der kun afholdt ét møde.

- Den løbende erfaringsudveksling i ERFA-gruppen har ikke fundet sted siden foråret 2005, hvor gruppens korrespondance via mail blev erstattet af et nyt system på styrelsens intranet, kaldet Sharepoint.

Undersøgelsen har vist, at både antallet af koordinerende møder mellem kosttilskudsgruppen, Fødevestyrelsen i Mørkhøj og fødevareregionerne, og styrelsens øvrige tiltag til at indhente informationer om kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, er faldet.

Som det fremgår af afsnit 5.1.3, manglede Kosttilskudsgruppen at udarbejde projektbeskrivelser og evalueringsrapporter for en del af de gennemførte aktioner og kampagner i perioden 2005 - 2006. Når der mangler projektbeskrivelser og evalueringsrapporter, er der en risiko for, at styrelsen får sværere ved at følge med i Kosttilskudsgruppens arbejde. Dermed får styrelsen vanskeligere ved at leve op til sin forpligtelse med at styre og koordinere kontrollen.

Efter Revisionsenhedens opfattelse sætter ovenstående spørgsmålstejn ved, om Fødevestyrelsen i Mørkhøj modtager tilstrækkelig information til at kunne koordinere, styre og føre tilsyn med kontrolindsatsen i henhold til delegationsbekendtgørelsen.

Fødevestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevestyrelsen i Mørkhøj vurderer, at styrelsen får regelmæssige og tilstrækkelige informationer om kontrollen, så styrelsen kan varetage sine forpligtelser i henhold til delegationsbekendtgørelsen.

Mørkhøj finder ikke, at den angivne nedgang i mødeaktiviteter kan ses som et udtryk for, at Mørkhøjs mulighed for at varetage sine forpligtelser i henhold til delegationsbekendtgørelsen er eller er blevet mindre. Antallet af mødeaktiviteter er bestemt af det vurderede behov.

## 4.2 Kosttilskudsgruppen sikrer generelt formidling af information

### Konklusion for afsnit 4.2

På kosttilskudsområdet er Kosttilskudsgruppen et vigtigt led i formidlingen af information til de tilsynsførende, og der er i kontrolafdelingerne stor tilfredshed med gruppens arbejde. Informationerne når ud til de tilsynsførende, som informationerne er tiltænkt. De er imidlertid ikke tilgængelige for alle tilsynsførende. I den forbindelse kunne Fødevestyrelsens intranet med fordel bruges mere proaktivt til formidling af information på området.

Ifølge kontrolforordningens artikel 6 skal de tilsynsførende løbende holdes orienteret inden for deres kompetenceområde. Herudover slår Fødevestyrelsens kontrolvejledning fast, at det

skal sikres, at målsætninger, strategier og beslutninger gennem en aktiv informationspolitik bliver formidlet til den samlede organisation og omverden.

Videndeling og formidling af information er særlig vigtigt på et område som kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, da kompleksiteten på området medfører risiko for uensartethed i vurderinger og sagsbehandling.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, på hvilken måde Kosttilskudsgruppen sikrer formidling af information under overskrifterne:

- Kosttilskudsgruppen er et vigtigt led i Fødevarestyrelsens formidling af information til de tilsynsførende.
- Informationerne fra Kosttilskudsgruppen når ud til dem, som de er tiltænkt.
- Kosttilskudsgruppen kan anvende intranettet mere proaktivt.

#### **4.2.1 Kosttilskudsgruppen er et vigtigt led i Fødevarestyrelsens formidling af information til de tilsynsførende**

Undersøgelsen har vist, at Kosttilskudsgruppen udgør et vigtigt led i formidlingen af information til de tilsynsførende.

Ved alle Kosttilskudsgruppens aktiviteter finder der videndeling sted. Det være sig ved temadage, kurser, kampagner, aktioner, roadshows samt på ad hoc basis som hjælp til konkrete sager eller ved kontrolbesøg. Information fra gruppen har meget konkret og praktisk karakter, og kontrolafdelingerne finder den meget brugbar i kontrollen.

Generelt er der i kontrolafdelingerne stor tilfredshed med Kosttilskudsgruppens arbejde og den målrettede vejledning, som gruppen yder. Kontrolafdelingerne beskriver informationen fra Kosttilskudsgruppen som god, overskuelig og nyttig. De henviser også til, at den videndeling, der sker via Kosttilskudsgruppen, er med til at sikre, at erfaringer fra én kontrolafdeling formidles til de øvrige kontrolafdelinger.

#### **4.2.2 Informationerne fra Kosttilskudsgruppen når ud til dem, som de er tiltænkt**

Revisionsenhedens undersøgelse viser, at en stor del af den viden, der formidles via Kosttilskudsgruppen, udelukkende er formidlet til enkeltpersoner eller specifikke grupper af tilsynsførende. Det skyldes, at de kommunikationsveje i form af eksempelvis temadage, kurser og kampagner, som Kosttilskudsgruppen primært benytter sig af, hovedsageligt er målrettede specialister på området. Det samme gør sig gældende for den information, der udveksles ved møder i ERFA-gruppen for kosttilskud og novel food.

Det betyder, at informationen når specialisterne og eventuelle andre tilsynsførende, som deltager i kampagner, ERFA-gruppemøder, temadage og kurser, eller som beder Kosttilskudsgruppen om assistance ved kontrolbesøg og sagsbehandling.

### 4.2.3 Kosttilskudsgruppen kan anvende intranettet mere proaktivt

Kosttilskudsgruppen har sin egen side på Fødevarestyrelsens intranet. Siden bruges udelukkende til at informere om de igangværende kampagner. Informationsmaterialet har som formål at være en hjælp til løsning af konkrete situationer, der kan forudses i forbindelse med en igangværende indsats eller aktion. Kosttilskudsgruppens side på intranettet er derfor ikke tænkt som et sted, hvor de tilsynsførende skal kunne finde generel vejledning i, hvordan kontrollen med kosttilskud og særlig ernæring kan gennemføres.

Kosttilskudsgruppen ligger inde med meget materiale om kontrollen med både kosttilskud og særlig ernæring. Materiale, som Revisionsenheden har haft lejlighed til at se igennem, og som efter Revisionsenhedens opfattelse vil være en stor hjælp for mange tilsynsførende. Som eksempler kan nævnes Kosttilskudsgruppens aktivitetsplaner, materiale fra kurser og temadage samt vejledning, resultater og evalueringsrapporter fra kampagner og aktioner. Kosttilskudsgruppen har blandt andet i forbindelse med en kampagne i detaileddet i 2006 udarbejdet ideer til kontrolbesøg i detaileddet, herunder hvilke egenkontrolprocedurer egenkontrolprogrammet bør indeholde. Da alle tilsynsførende har adgang til intranettet, anbefaler Revisionsenheden, at Fødevarestyrelsen overvejer, at siden også anvendes til generelt at vejlede de tilsynsførende om kontrollen med såvel kosttilskud som særlig ernæring. Eksempelvis kunne informationer og resultater fra gruppens kampagner med fordel lægges på intranettet.

## 4.3 Fokus på kompetenceudvikling af specialister i kontrollen med kosttilskud

### Konklusion for afsnit 4.3

Fødevarestyrelsen fokuserer på kompetenceudvikling indenfor kontrollen med kosttilskud, men ikke i så høj grad indenfor kontrollen med fødevarer til særlig ernæring. Samtidig har Fødevarestyrelsen fokus på kompetenceudvikling af specialister. Revisionsenheden anbefaler, at der sker en yderligere specialisering, så kontrollen med både kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring mere konsekvent gennemføres af specialister i såvel engros- som detaileddet.

Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring er et komplekst område, der stiller store krav til de tilsynsførendes kompetencer. Det skyldes, at der er tale om en omfattende lovgivning, der fagligt set er teknisk og kompliceret, og at der ofte er vanskelige problemstillinger. Det gør det til et vanskeligt område at kontrollere. For at leve op til kontrolforordningens artikel 6, der omtaler sikringen af de tilsynsførendes kompetencer, er det derfor vigtigt, at Fødevarestyrelsen har fokus på kompetenceudvikling af de tilsynsførende, der fører kontrol med området.

Nedenfor beskriver Revisionsenheden, om Fødevarestyrelsen har fokus på de tilsynsførendes kompetencer under overskrifterne:

- Kosttilskudsgruppen styrker kompetenceudviklingen på kosttilskudsområdet.

- Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring bør varetages af specialister.

#### **4.3.1 Kosttilskudsgruppen styrker kompetenceudviklingen på kosttilskudsområdet**

Undersøgelsen har vist, at der er fokus på de tilsynsførendes kompetencer på kosttilskudsområdet, idet der er afholdt en del kurser og temadage om kontrollen med kosttilskud. Kompetenceudviklingen finder også sted ved kampagner og aktioner. Hertil kommer den kompetenceudvikling, der finder sted, når Kosttilskudsgruppen deltager i kontrolbesøg. Oprettelsen af Kosttilskudsgruppen har været med til at forbedre de tilsynsførendes kompetencer på kosttilskudsområdet.

Kosttilskudsgruppen har gennemført enkelte aktiviteter, der har haft med fødevarer til særlig ernæring at gøre. Det drejer sig eksempelvis om en aktion om sportsprodukter, og gruppen har også afholdt enkelte kurser og temadage om fødevarer til særlig ernæring. Kontrollen med særlig ernæring har imidlertid ikke fået samme kompetenceløft som kontrollen med kosttilskud.

Ovenstående kan efter Revisionsenhedens opfattelse imidlertid ikke tages som et udtryk for, at opprioriteringen af kontrollen med kosttilskud har betydet en nedprioritering af kontrollen med fødevarer til særlig ernæring. I den nationale kontrolplan beskrives Kosttilskudsgruppens aktiviteter og kampagner som et supplement til den almindelige kontrol med kosttilskudsvirksomheder. Fødevarer til særlig ernæring er prioriteret i samme grad som den øvrige fødevarerkontrol. Hertil kommer, at Fødevestyrelsen i marts 2007 har besluttet, at fødevarer til særlig ernæring fremover skal indgå i Kosttilskudsgruppens opgaveportefølje. Det kan være med til at give kontrollen med særlig ernæring fokus og et kvalitetsmæssigt løft på samme måde, som det har været tilfældet for kontrollen med kosttilskud.

#### **4.3.2 Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring bør varetages af specialister**

Inden for kontrollen med kosttilskud har Fødevestyrelsen primært fokus på kompetenceudvikling af specialister. Specialisterne fører tilsyn i engrosleddet og enkelte steder også i detailleddet. Specialisering på området er vigtig for at have den fornødne kompetence i kontrolafdelingerne til at vurdere de fagligt meget komplekse problemstillinger.

Der er ikke helt den samme grad af specialisering i kontrolafdelingerne, når det gælder kontrollen med fødevarer til særlig ernæring. Dette gør sig gældende både for kontrollen i engros- og detailleddet.

I detailleddet gennemføres kontrollen med såvel kosttilskud som fødevarer til særlig ernæring i stort omfang af medarbejdere, som ikke er specialister. Det betyder, at kontrollen i detailleddet gennemføres af tilsynsførende, der ikke har særlige kompetencer til netop denne kontrol.

Revisionsenheden anbefaler, at kontrollen med både kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring gennemføres af specialister, og at der inden for både kontrollen med kosttilskud og kon-

trollen med fødevarer til særlig ernæring er fokus på kompetenceudvikling. Det vil betyde, at Fødevarestyrelsen i højere grad kan fokusere på kompetenceudvikling af disse specialister frem for at skulle oplære alle tilsynsførende i den komplicerede kontrol.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Kompetenceudviklingen i Fødevarestyrelsen er – med styrelsens nye kompetencestrategi - strategisk og systematisk. Medarbejdernes kompetenceudvikling er forankret i styrelsens daglige og fremtidige opgaveløsning, og kompetenceudviklingen foregår som en veltilrettelagt proces, hvor kompetencemodellen og det fælles MUS-koncept er omdrejningspunktet.

Kompetencemodellen indebærer, at alle medarbejdere gennemgår et introduktionsforløb og indhenter fælles basiskompetencer, herunder kompetencer inden for organisatorisk, politisk og økonomisk forståelse, personlig planlægning, kommunikation og konflikthåndtering.

Kompetencemodellen indebærer endvidere, at alle medarbejdere indplaceres på et udviklingsspor. På området for kontrol med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring er det navnlig indholdet i kontrolsporet og fagekspertsporet, som målretter den enkelte medarbejders kompetenceudvikling.

#### **4.4 Klar ansvarsfordeling i Fødevarestyrelsen i forbindelse med sagsbehandling**

##### Konklusion for afsnit 4.4

Ansvarsfordelingen mellem Kosttilskudsgruppen, Fødevarestyrelsen i Mørkhøj samt fødevareregionerne er klar i forbindelse med sagsbehandling på området kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring.

Forudsætningen for, at Fødevarestyrelsen kan leve op til det forvaltningsretlige toinstansprincip, er, at der er en klar adskillelse mellem sagsbehandlingen i 1. og 2. instans. I dette tilfælde mellem fødevareregionen som 1. instans og styrelsen i Mørkhøj som 2. instans. I praksis betyder det, at fødevareregionerne i en konkret sag ikke kan spørge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj til råds om, hvordan den pågældende sag skal behandles eller afgøres.

Nedenfor følger baggrunden for, at ansvarsfordelingen i forbindelse med sagsbehandlingen er klar under overskriften:

- Ansvarsfordelingen er klar og efterleves i praksis.

##### **4.4.1 Ansvarsfordelingen er klar og efterleves i praksis**

Rent formelt er ansvarsfordelingen klar. Der er en klar adskillelse mellem Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og Kosttilskudsgruppen, da Kosttilskudsgruppen er forankret i Fødevareregion Øst og fysisk placeret i Kontrolafdeling Rødovre. Kosttilskudsgruppens medarbejdere er således

ansat i regionen, og gruppen refererer til kontrolchefen i Rødovre. Kosttilskudsgruppen er dermed en del af 1. instans, mens Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er 2. instans.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj tager sig som 2. instans af klagesagsbehandling i forbindelse med kontrollen, hvilket Kosttilskudsgruppen som en del af 1. instans ikke har berøring med.

Kosttilskudsgruppen har ingen instruktionsbeføjelser over for fødevareregionerne. Instruktionsbeføjelsen ligger alene hos Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, hvilket fremgår af delegationsbekendtgørelsen. Det vil sige, at der i den organisatoriske konstruktion er sikret en klar adskillelse mellem Kosttilskudsgruppen på den ene side og fødevareregionerne på den anden side.

Samtidig viser Revisionsenhedens undersøgelse, at såvel Kosttilskudsgruppen, Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og fødevareregionerne er bevidste om ansvarsfordelingen i forbindelse med kontrollen af kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Det samme gør sig gældende for den sagsbehandling, der knytter sig til kontrollen.

Kosttilskudsgruppen understreger, at gruppen er en enhed, der deltager i faglig sparring med både fødevareregionerne og Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, og at gruppen har ansvaret for den indsats, der gøres i forhold til eksempelvis de tilsynsførende. Samtidig påpeger gruppen, at det er kontrolafdelingerne, der har ansvaret for den kontrol, der udføres. I forbindelse med aktioner kommer Kosttilskudsgruppen med udkast til afgørelser, som fødevareregionerne kan anvende, men ansvaret for sagsopfølgning ligger hos regionen. Desuden påpeger Kosttilskudsgruppen, at gruppen ikke rådgiver Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i konkrete klagesager. Fødevareregionerne og Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har samme opfattelse af rolle- og ansvarsfordelingen.

Hertil kommer, at Fødevarestyrelsen med fødevarerforliget, der blev indgået i maj 2007, opretter en uafhængig klageinstans, der organisatorisk bliver tilknyttet Familie- og Forbrugerministeriets departement. Klageinstansen skal behandle samtlige klager på Fødevarestyrelsens område. Dette giver mulighed for, at fødevareregionerne kan søge råd og vejledning i konkrete sager hos Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og ikke længere kun hos Kosttilskudsgruppen, da Mørkhøj ikke længere vil være klageinstans i forhold til de regionale afgørelser.

#### **4.5 Ansvarsfordelingen mellem Fødevarestyrelsen og Fødevareinstituttet (DTU) er klar**

##### Konklusion for afsnit 4.5

Ansvarsfordelingen mellem Fødevarestyrelsen og Fødevareinstituttet (DTU) er klar. Der er indgået samarbejdsaftaler mellem de to parter for årene 2004-2007, og det fremgår af disse aftaler, hvilke opgaver de to myndigheder hver især skal varetage.

Når to myndigheder skal arbejde sammen, er det hensigtsmæssigt, at det er fastlagt, hvilke arbejdsopgaver de to myndigheder hver især har ansvaret for at udføre. På den måde sikres

det, at arbejdsopgaverne bliver udført af den rette myndighed, og at der ikke er overlap i myndighedernes opgavevaretagelse.

Nedenfor beskrives, hvorfor ansvarsfordelingen mellem Fødevarestyrelsen og Fødevareinstituttet (DTU) er klar under overskriften:

- Samarbejdsaftaler beskriver ansvarsfordelingen.

#### **4.5.1 Samarbejdsaftaler beskriver ansvarsfordelingen**

Ansvarsfordelingen mellem Fødevarestyrelsen og Fødevareinstituttet (DTU) er klar og entydig. Der er indgået samarbejdsaftaler mellem de to parter for årene 2004-2007, og det fremgår af disse aftaler, hvilke opgaver de to myndigheder hver især skal varetage. Fødevareinstituttet (DTU) står for forskning og rådgivning, herunder at foretage risikovurderinger, mens Fødevarestyrelsen på baggrund af instituttets risikovurderinger skal forestå risikohåndteringen, herunder træffe afgørelser.

Aftalerne beskriver desuden, hvor mange årsværk i Fødevareinstituttet (DTU) Fødevarestyrelsen har ret til at gøre brug af til rådgivning, og på hvilke fagområder Fødevarestyrelsen kan gøre brug af Fødevareinstituttets (DTU) ekspertise.

Samarbejdsaftalen for 2007 tydeliggør også, i hvilke tilfælde Fødevarestyrelsen inden for kontrollen med kosttilskud kan gøre brug af Fødevareinstituttets (DTU) ekspertise.

Kontrolafdelingerne oplyser, at de inddrager Fødevareinstituttet (DTU) i forbindelse med deres sagsbehandling, og at instituttets vurderinger er en god ballast at træffe afgørelser på baggrund af. Samarbejdet fungerer ifølge både kontrolafdelingerne og Kosttilskudsgruppen upåklageligt.

Kontrolafdelingerne henvender sig som regel til Fødevareinstituttet (DTU) via Kosttilskudsgruppen. Dette er efter Revisionsenhedens opfattelse hensigtsmæssigt, idet erfaringer og viden således bliver samlet og koordineret ét sted.

### **Konklusion for kapitel 4**

Ansvarsfordelingen mellem Kosttilskudsgruppen, Fødevarestyrelsen i Mørkhøj samt fødevareregionerne er klar i forbindelse med sagsbehandling på områderne kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har uddelegeret opgaven med at planlægge og tilrettelægge landsdækkende kampagner til Kosttilskudsgruppen. Den foretagne uddelegering er efter Revisionsenhedens opfattelse lovlig.

Undersøgelsen har vist, at både antallet af koordinerende møder mellem kosttilskudsgruppen, Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og fødevareregionerne, og styrelsens



Øvrige tiltag til at indhente information om kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, er faldet. Efter Revisionsenhedens opfattelse sætter dette spørgsmålstejn ved, om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj modtager tilstrækkelig information til at kunne varetage sin forpligtelse til at koordinere, styre og føre tilsyn med kontrolindsatsen i henhold til delegationsbekendtgørelsen.

Fødevarestyrelsen fokuserer på kompetenceudvikling indenfor kontrollen med kosttilskud, men ikke i så høj grad indenfor kontrollen med fødevarer til særlig ernæring. Samtidig har Fødevarestyrelsen fokus på kompetenceudvikling af specialister. Revisionsenheden anbefaler, at der sker en yderligere specialisering, så kontrollen med både kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring mere konsekvent gennemføres af specialister i såvel engros- som detailledet.

I formidlingen af information til de tilsynsførende på kosttilskudsområdet spiller Kosttilskudsgruppen en vigtig rolle, og der er i kontrolafdelingerne stor tilfredshed med gruppens arbejde. Informationerne når ud til de tilsynsførende, som informationen er tiltænkt. Den er imidlertid ikke tilgængelig for alle tilsynsførende. I den forbindelse kunne Fødevarestyrelsens intranet med fordel bruges mere proaktivt til formidling af information på området.

Ansvarsfordelingen mellem Fødevarestyrelsen og Fødevareinstituttet (DTU) er klar. Der er således indgået samarbejdsaftaler mellem de to parter for årene 2004-2007, og det fremgår af disse aftaler, hvilke opgaver de to myndigheder hver især skal varetage.

## 5 Kosttilskudsgruppens indsats

Formålet med at oprette Kosttilskudsgruppen var at sikre en mere effektiv kontrol på kosttilskudsområdet i de tre fødevareregioner. Kosttilskudsgruppens opgave er blandt andet at bistå fødevareregionerne med råd og vejledning, at iværksætte kontrolkampagner og være en faglig sparringspartner for både fødevareregionerne og Fødevestyrelsen i Mørkhøj.

Som navnet antyder, begrænsede Kosttilskudsgruppens indsatsområde sig oprindeligt til kosttilskud, men efterhånden har gruppen også fået fokus på kontrollen med fødevarer til særlig ernæring. I marts 2007 har ledelsen i Fødevestyrelsen besluttet, at gruppens opgaver også skal omfatte fødevarer til særlig ernæring.

Revisionsenheden har dels undersøgt, om Kosttilskudsgruppen lever op til sine aktivitetsmål, dels om aktiviteterne er behovsorienterede.

### 5.1 Kosttilskudsgruppen når overordnet set sine aktivitetsmål

#### Konklusion for afsnit 5.1

Overordnet set opfylder Kosttilskudsgruppen de aktivitetsmål, der fremgår af gruppens arbejdsplaner. Gruppen gennemfører de planlagte aktioner og kampagner, og materialet fra disse vidner om et grundigt og dybdegående arbejde. Når det kommer til en vurdering af, om gruppen opfylder succeskriterierne for de gennemførte aktioner og kampagner, er billedet mere uklart. Det skyldes, at der for en del af gruppens aktioner og kampagner gennemført i perioden 2005 - 2006 mangler enten projektbeskrivelser, evalueringsrapporter eller begge dele.

I tillæg til Kosttilskudsgruppens overordnede formål om at lette og effektivisere kontrollen med kosttilskud er formålet med Kosttilskudsgruppens indsatser mere konkret operationaliseret i en række aktivitetsmål i årlige planer for gruppens arbejde.

Revisionsenheden har undersøgt, om Kosttilskudsgruppen lever op til sine aktivitetsmål ved at undersøge gruppens planer, projektbeskrivelser samt materiale og evalueringsrapporter fra gruppens kampagner og aktioner. Nedenfor følger en gennemgang af undersøgelsens resultater under overskrifterne:

- Kosttilskudsgruppen når aktivitetsmålene i gruppens arbejdsplaner.
- Materiale fra kampagner og aktioner vidner om et grundigt og dybdegående arbejde.
- Kosttilskudsgruppen bør udarbejde projektbeskrivelser og evalueringer.

#### 5.1.1 Kosttilskudsgruppen når aktivitetsmålene i gruppens arbejdsplaner

Undersøgelsen viser, at Kosttilskudsgruppen gennemfører de planlagte aktioner og kampagner samt øvrige mål for gruppen.

Kosttilskudsgruppen oplyser, at gruppen løbende evaluerer, hvordan det går med mål-opfyldelsen og orienterer Mørkhøj herom på kvartalsvise møder. Det fremgår dog ikke af referaterne fra møderne, om der finder en systematisk opfølgning sted.

I resultatkontrakten for 2005 var der mål, der vedrørte kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Der var dels mål om, at ernæringsstrategien skulle implementeres, herunder særligt at Fødevarestyrelsen skulle udarbejde en ny kosttilskudsvejledning, og dels var der mål for Kosttilskudsgruppens aktiviteter i året. Målene for gruppen var:

- 15 pressekontakter – for at give indsatsen synlighed.
- 2 aktioner, dvs. landsdækkende kontrolindsatser, der inddrager fødevareregionerne.
- 3 kampagner, dvs. indsatser, der primært udføres af Kosttilskudsgruppen.
- At gøre en særlig indsats bl.a. overfor den ulovlige markedsføring af kosttilskud på Internettet, i gratisaviser og i kuponhæfter.
- At etablere 3-4 regionsgrupper og afholde 3 møder med hver gruppe.

Fødevarestyrelsen nåede alle målsætningerne i 2005. I 2004, 2006 og 2007 var der ikke opstillet mål for kontrollen med kosttilskud i resultatkontrakten.

### **5.1.2 Materiale fra aktioner og kampagner vidner om grundigt og dybdegående arbejde**

Det materiale, der foreligger fra Kosttilskudsgruppens aktioner og kampagner, og meldinger fra kontrolafdelingerne vidner om, at gruppens arbejde er grundigt og dybdegående. Kontrolafdelingerne udtrykker alle stor tilfredshed med materialet og med Kosttilskudsgruppens arbejde. Også Kosttilskudsgruppens vejlednings- og informationsmøder i forbindelse med aktioner og kampagner bedømmer kontrolafdelingerne for størstedelens vedkommende som gode. Det bliver blandt andet fremhævet, at det fungerer godt, når møderne holdes på landsplan, at møderne er informative, og at der er god tid til spørgsmål.

### **5.1.3 Kosttilskudsgruppen bør altid udarbejde projektbeskrivelser og evalueringer**

Når det kommer til en vurdering af, hvorvidt Kosttilskudsgruppen har levet op til de opstillede succeskriterier for de gennemførte aktioner og kampagner, er billedet mere uklart. Det skyldes, at der for en del af aktionerne og kampagnerne i perioden 2005 - 2006 mangler enten projektbeskrivelser, evalueringsrapporter eller begge dele. Når der ikke er projektbeskrivelser, er der ikke beskrevet succeskriterier for aktionerne og kampagnerne, og når der ikke er lavet evalueringsrapporter, er målopfyldelsen i forhold til succeskriterierne ikke beskrevet.

Kosttilskudsgruppen kunne med fordel udarbejde projektbeskrivelser og systematisere evalueringprocessen mere, end det har været tilfældet for aktionerne og kampagnerne i 2005 og 2006. Evalueringer er med til at sikre, at viden om aktionerne og kampagnerne formidles til kontrolafdelingerne. Det skal i den forbindelse fremhæves, at Kosttilskudsgruppen i 2007 har lavet detaljerede projektbeskrivelser med succeskriterier for 2 aktioner og 3 kampagner. Det er en udvikling, som gruppen efter Revisionsenhedens opfattelse med fordel kan holde fast i.

## 5.2 Kosttilskudsgruppens aktiviteter er behovsorienterede, men der mangler ofte dokumentation herfor

### Konklusion for afsnit 5.2

Kosttilskudsgruppen prioriterer sine aktiviteter ud fra en vurdering af behov og relevans. Det bliver understreget af de prioriteringer og den rækkefølge, som gruppen har valgt at løse sine opgaver i.

Dokumentationen for behovsvurderingen er dog sparsom, bortset fra aktiviteterne i 2007.

Ifølge fødevarereloven skal Fødevarestyrelsen tilrettelægge fødevarer kontrollen behovsorienteret. Indsatsen i kontrollen skal være dynamisk og skal især sættes ind, hvor behovet er størst. På baggrund heraf har Revisionsenheden undersøgt, om Kosttilskudsgruppens aktiviteter er planlagt ud fra en vurdering af behovet. Resultatet af undersøgelsen følger nedenfor under overskrifterne:

- Prioriteringen af aktioner og opgaver understreger Kosttilskudsgruppens behovsvurdering.
- Dokumentationen for behovsvurderingen er blevet bedre.

### 5.2.1 Prioriteringen af aktioner og opgaver understreger Kosttilskudsgruppens behovsvurdering

Revisionsenheden har gennemgået materiale om Kosttilskudsgruppens aktiviteter og finder, at der i prioriteringen af gruppens aktioner ligger en vurdering af behov og relevans. Det kommer særligt til udtryk i den rækkefølge, som Kosttilskudsgruppen har valgt at prioritere og løse opgaverne i.

Kosttilskudsgruppen har oplyst, at gruppen efter dannelsen i 2004 undersøgte, hvor problemerne var størst. Dette skete i samarbejde med Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, fødevareregionerne, branchen, de relevante myndigheder og interesseorganisationer. På baggrund af undersøgelsen valgte Kosttilskudsgruppen i 2004 og 2005 at koncentrere sin indsats om internethandel, reklame- og kuponblade samt grænsefladen mellem kosttilskud og lægemidler. Herudover koncentrerede gruppen indsatsen om store virksomheder i engrosledet, hvor gruppens indsats ville have størst effekt på kontrollen. Først herefter inddrog de kontrollen i detailvirksomhederne for at komme hele vejen rundt i kontrollen på kosttilskudsområdet.

Kosttilskudsgruppen oplyser endvidere, at i 2006 havde gruppens indsats karakter af opfølgning på de foregående års aktiviteter. I 2007 er kontrollen primært tilrettelagt ud fra tilbagemeldinger, som gruppen har fået fra de tilsynsførende på området samt gruppens egne erfaringer med, hvor der er behov for at systematisere kontrollen yderligere.

### **5.2.2 Dokumentation for behovsvurderingen er blevet bedre**

Revisionsenhedens gennemgang af modtaget materiale for Kosttilskudsgruppen viser, at 2007 er det eneste år, hvor det klart er dokumenteret, at gruppen har foretaget en behovsvurdering.

Kosttilskudsgruppens plan for 2004-2005 indeholder således ikke en decideret behovsvurdering. For 2006 findes der ikke en plan, men i stedet en punktopstilling af aktioner samt en kortfattet uddybning af årets aktiviteter. Heller ikke her fremgår det, om der ligger en behovsvurdering til grund for gruppens aktiviteter.

Dokumentationen for behovsvurderingen af aktiviteterne er i 2007 mere klar og lettere tilgængelig end for de øvrige år, idet den fremgår af arbejdsplanen for 2007.

### **Konklusion for kapitel 5**

Overordnet set opfylder Kosttilskudsgruppen de aktivitetsmål, der fremgår af gruppens arbejdsplaner. Gruppen gennemfører de planlagte aktioner og kampagner, og materialet fra disse vidner om et grundigt og dybdegående arbejde. Men når det kommer til en vurdering af, om gruppen opfylder succeskriterierne for de gennemførte aktioner og kampagner, er billedet mere uklart. Det skyldes, at der for en del af gruppens aktioner og kampagner gennemført i perioden 2005 - 2006 mangler enten projektbeskrivelser, evalueringsrapporter eller begge dele.

Kosttilskudsgruppen prioriterer sine aktiviteter ud fra en vurdering af behov og relevans. Det bliver understreget af de prioriteringer og den rækkefølge, som gruppen har valgt at løse sine opgaver i. Dokumentationen for behovsvurderingen er dog sparsom, bortset fra aktiviteterne i 2007.

## 6 Kontrollen i virksomhederne

Det er Fødevarestyrelsens opgave at arbejde for sunde og sikre fødevarer. Det sker gennem lovgivning, information og ikke mindst kontrol af virksomheder. På området kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring er kontrollen vanskelig på grund af omfattende regulering, hvorfor Revisionsenheden finder det relevant at undersøge, hvordan kontrollen fungerer i praksis. Revisionsenheden har derfor undersøgt:

- Om kontrollen finder sted i de produktions- og forhandlingsled, hvor problemerne opstår.
- Om både virksomheder i detail- og engrosledet får de tilsyn, som de skal have.
- Om resultaterne af kontrollen placeres korrekt på kontrolrapporten.
- Om en anmeldelsesordning og notifikationer er med til at lette overvågningen og kontrollen.
- Om de tilsynsførende tager udgangspunkt i virksomhedernes pligt til at udføre egenkontrol.

### 6.1 Kontrollen er som regel rettet mod de virksomheder, hvor problemerne opstår

#### Konklusion for afsnit 6.1

Kosttilskudsgruppen har fokus på, at kontrollen af kosttilskud skal gennemføres i de omsætningsled, hvor problemerne opstår. Fødevarestyrelsen har imidlertid stadig en opgave i at udvikle de tilsynsførendes kompetencer på dette område.

Ifølge Fødevarestyrelsens principper for den offentlige kontrol med veterinær- og fødevarerområdet i Danmark skal kontrollen gå tæt på kilden. Det vil sige, at kontrolindsatsen skal lægges så tæt som muligt på de led, hvor problemerne opstår i kæden fra jord til bord.

Revisionsenheden finder, at kontrol ved kilden giver kontrollen størst effekt og dermed er med til at gøre kontrollen ressourcemæssig hensigtsmæssig. Det er derfor undersøgt, om kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring finder sted ved kilden. Revisionsenheden har undersøgt dels kosttilskudsgruppens og dels de tilsynsførende i detailledets fokus på kilden. Resultatet af undersøgelsen fremgår af følgende afsnit:

- Kosttilskudsgruppens fokus på kilden gør kontrollen effektiv.
- De tilsynsførende fokuserer ikke konsekvent på kontrol ved kilden.

#### 6.1.1 Kosttilskudsgruppens fokus på kilden gør kontrollen effektiv

Kosttilskudsgruppen har fokus på, at kontrollen skal gennemføres ved kilden. Dette fokus kommer direkte til udtryk ved gruppens planlægning af kampagner og aktioner. Således valg-

te Kosttilskudsgruppen efter sin opstart at gennemføre aktioner i engrosledet før detaileddet. Projektbeskrivelser og materiale fra temadage vidner også om, at Kosttilskudsgruppen ved projekter i detaileddet har fokus på at kontrollere de specifikke forhold, som detailvirksomhederne har ansvaret for. Der er således fokus på de problemer eller fejl, som kan opstå i detaileddet og ikke i tidligere led. Kontrol ved kilden gør kontrollen ressourcemæssig hensigtsmæssig, idet det er mest effektivt at kontrollere produkterne hos producenten eller importøren, inden varen bliver distribueret ud til senere omsætningsled.

Forud for en aktion bliver de tilsynsførende, der skal deltage i aktionen, vejledt i at gennemføre kontrollen – og dermed også i at holde fokus på de led, hvor problemerne opstår. Undersøgelsen har vist, at det primært er de tilsynsførende, som er specialister på området, der deltager i aktionerne, og som dermed får denne oplæring.

### **6.1.2 De tilsynsførende fokuserer ikke konsekvent på kontrol ved kilden**

Undersøgelsen har samtidig vist, at for kontrol med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i detaileddet fører de tilsynsførende kontrol med forhold, som er relevant at kontrollere i detaileddet. Men de kontrollerer også forhold, som mere effektivt kontrolleres hos producenten eller importøren af produktet. Det drejer sig eksempelvis om den lovpligtige mærkning af kosttilskud, energiindhold og ingredienser i produkterne.

For at kunne leve op til princippet om kontrol ved kilden skal de tilsynsførende i detaileddet fokusere på at kontrollere de forhold, som virksomheden selv har indflydelse på. Det drejer sig eksempelvis om den mærkning, butikken selv påfører varerne, skiltning i butikken eller opstilling af varer. Det er samtidig de forhold, som Revisionsenheden mener butikkerne skal have egenkontrolprocedurer for, jf. afsnit 6.5. Herved kommer butikkernes egenkontrol til at afspejle de forhold, som er relevante at kontrollere i detaileddet i forhold til, hvad der mest effektivt kontrolleres i tidligere led, hvilket vil være en hjælp for de tilsynsførende ved kontrollen.

## **6.2 Ca. 80 % af detailvirksomhederne og stort set alle engrosvirksomheder blev kontrolleret**

### Konklusion for afsnit 6.2

Fødevestyrelsen kontrollerede i 2004 og i 2005 ca. 80 % af den gruppe af detailvirksomheder, der markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Engrosvirksomheder, der producerer kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, fik mindst ét årligt kontrolbesøg i 2004-2006.

Der er i Fødevestyrelsens årlige kontrolfrekvensvejledninger krav om, at fødevestyrelsen skal have mindst ét tilsyn om året. I 2006 bortfaldt dette krav for de detailvirksomheder, der markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, idet kontrolfrekvensen for disse blev sat ned til ét kontrolbesøg hvert andet år.

Revisionsenheden har gennemgået indberettede data fra kontrolafdelingerne i årene 2004-2006 for at undersøge, om dels de detailvirksomheder og dels de engrosvirksomheder, der har med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring at gøre, har fået mindst ét årligt kontrolbesøg. Tallene for 2007 foreligger ikke endnu. Resultatet fremgår af følgende afsnit:

- Fødevestyrelsen nedprioriterede detailbranchen i 2004-2005.
- Engrosvirksomhederne blev kontrolleret i 2004 - 2006.

### **6.2.1 Fødevestyrelsen nedprioriterede detailbranchen i 2004-2005**

Revisionsenhedens gennemgang viser, at ca. 80 % af de detailvirksomheder, der markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring fik ét kontrolbesøg i både 2004 og 2005. Således blev 79 % af virksomhederne kontrolleret i 2004 og 85 % i 2005.

Fødevestyrelsen har oplyst, at styrelsen vurderer, at der ikke er så høj risiko forbundet med de aktiviteter, der finder sted i de virksomheder i detailledet, som sælger og markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Undersøgelsen giver således et indtryk af, at Fødevestyrelsen har nedprioriteret de rutinemæssige kontrolbesøg i branchen i årene 2004 og 2005, hvor ca. 20 % af virksomhederne ikke er blevet kontrolleret årligt.

Problematikken om manglende kontrolbesøg er også omtalt i tidligere revisionsrapporter og i Rigsrevisionens beretning om fødevarekontrollen fra december 2006.

Fødevestyrelsens kommentar til rapporten:

I årene 2004 og 2005 var kravet om, at alle virksomheder med kontrolfrekvens 1 eller mere skulle have mindst ét årligt kontrolbesøg, ikke en del af resultatkontrakten, men var udelukkende en del af de daværende kontrolfrekvensvejledninger. Kontrolfrekvensen er i 2006 og 2007 reduceret til 0,5 for branchen. Dette blev gjort på grund af en behovs- og risikovurdering for branchen.

### **6.2.2 Engrosvirksomhederne blev kontrolleret i 2004 - 2006**

Revisionsenhedens gennemgang har vist, at alle engrosvirksomheder, der producerer kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, fik mindst ét årligt tilsyn i årene 2004, 2005 og 2006 – med undtagelse af én<sup>9</sup>.

Fødevestyrelsen har i 2006 fastlagt kontrolomfanget med engrosvirksomheder med tilvirkning på baggrund af en særlig behovsorienteret vurdering af hver virksomhed. Den særlige behovsorienterede vurdering af kontrollen i engrosvirksomheder er beskrevet i Revisionsenhedens rapport om Fødevestyrelsens kontrol i 2006. Heri konkluderede Revisionsenheden blandt andet, at den særlige behovsorienterede vurdering giver større ensartethed i vurderingen af kontrolbehovet.

<sup>9</sup> En enkelt virksomhed blev ved en fejl ikke kontrolleret i 2005.



## 6.3 På 4 ud af 5 kontrolrapporter er resultatet korrekt placeret

### Konklusion for afsnit 6.3

Undersøgelsen har vist, at kontrolresultatet efter kontrol af kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring placeres korrekt på kontrolrapporten i 80 % af tilfældene. Kontrolafdelingerne finder det vanskeligt at placere kontrolresultatet.

I Fødevarestyrelsens kontrolvejledning findes en vejledning i, hvordan den tilsynsførende skal udfylde kontrolrapporten efter et kontrolbesøg. Kontrolrapporterne skal offentliggøres. Det er derfor vigtigt, at de tilsynsførende udfylder kontrolrapporterne korrekt. Revisionsenheden har gennemgået 71 kontrolrapporter fra relevante virksomheder i detailledet og 44 fra engrosledet for at se, om rapporterne er udfyldt korrekt i forbindelse med kontrol af kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring.

Nedenfor følger en gennemgang af resultaterne af undersøgelsen under overskrifterne:

- Placering af kontrolresultatet er svært for både specialister og ikke-specialister.
- Kontrol af mange forskellige regler gør placeringen af kontrolresultatet vanskeligt.

### 6.3.1 Placering af kontrolresultatet er svært for både specialister og ikke-specialister

På kontrolrapporten skal kontrolresultatet placeres under et lovgivningsområde. Placeringen af resultatet afhænger af, hvilken forordning, lov eller bekendtgørelse den tilsynsførende kontrollerer virksomhedens overholdelse af ved kontrolbesøget. At placere kontrolresultatet korrekt på kontrolrapporten kræver derfor indsigt i, dels hvilken forordning, lov eller bekendtgørelse, det kontrollerede forhold er beskrevet i, og dels hvilket lovgivningsområde bestemmelsen i forordningen, loven eller bekendtgørelsen hører under.

Revisionsenheden har undersøgt, om det fremgår af kontrolrapporterne, at de tilsynsførende har kontrolleret forhold, som ligger under lovgivningsområderne ”mærkning og information” og ”særlige mærkningsordninger” i forbindelse med kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring<sup>10</sup>.

Undersøgelsen har vist, at på 4 ud af 5 kontrolrapporter placerer de tilsynsførende kontrolresultatet korrekt. Det gælder både de gennemgåede kontrolrapporter fra detailvirksomheder og rapporterne fra engrosvirksomheder. Da det i engrosledet primært er specialister, der gennemfører kontrollen, mens kontrollen i detailledet primært gennemføres af almindelige tilsynsførende, tyder det på, at det at placere kontrolresultatet korrekt ikke afhænger af, om det er en specialist, der gennemfører kontrolbesøget.

<sup>10</sup> Der er ved kontrollen med kosttilskud og særlig ernæring også andre lovgivningsområder, som det er relevant at kontrollere virksomhedernes overholdelse af, men Revisionsenheden har valgt at afgrænse undersøgelsen til de to nævnte områder.

### 6.3.2 Kontrol af mange forskellige regler gør placeringen af kontrolresultatet vanskeligt

Kontrolafdelingerne oplyser, at det er vanskeligt at finde ud af, hvor kontrolresultatet skal placeres på kontrolrapporten. Det skyldes, at de tilsynsførende ved kontrol af et kosttilskud eller en fødevarer til særlig ernæring foruden de regler, der er specifikke for kosttilskud og særlig ernæring, også kontrollerer mange andre regler. Det er i den forbindelse vanskeligt for den tilsynsførende at afgøre hvilket lovgivningsområde blandt de kontrollerede, der skal være afgørende for, hvor resultatet af kontrollen skal placeres på kontrolrapporten.

Det bliver dog fremhævet af kontrolafdelingerne, at en vejledning udarbejdet af Kosttilskudsgruppen er med til at afhjælpe problemet. Vejledningen blev udarbejdet i forbindelse med en aktion i 2005 og indgik som en del af materialet i forbindelse med aktionen. Revisionsenheden anbefaler, at vejledninger af denne slags gøres tilgængelige for alle tilsynsførende.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen oplyser, at Kosttilskudsgruppen blandt andet vejleder de tilsynsførende i, hvor kontrolresultater skal placeres på kontrolrapporten. I denne vejledning tager Kosttilskudsgruppen udgangspunkt i en liste fra den vejledning, som kontrolafdelingerne omtaler ovenfor.

## 6.4 Anmeldelser og notifikationer kan lette kontrollen

### Konklusion for afsnit 6.4

Anmeldelsesordningen er med til at lette overvågningen og kontrollen med anmeldte kosttilskud. Det er dog en forudsætning, at virksomhederne er registrerede og anmelder produkterne, samt at Fødevarestyrelsen anvender anmeldelserne ved kontrollen.

Notifikationer er med til at gøre kontrollen med de fødevarer til særlig ernæring, der skal notificeres, lettere.

Ifølge kosttilskudsbekendtgørelsen skal produkter, der ønskes markedsført som kosttilskud, anmeldes til den lokale fødevareregion. Anmeldelsen sker ved, at den ansvarlige for første afsætning i Danmark senest samtidig med markedsføring indsender en model af den mærkning, der anvendes for varen. Fra 1. november 2003 har alle nye kosttilskud skullet anmeldes, og alle eksisterende kosttilskud skulle være anmeldt senest 31. juli 2005. Oplysningerne fra anmeldelserne danner grundlaget for en database med samtlige anmeldte kosttilskud på det danske marked. Formålet med anmeldelsesordningen er at indsamle information om de kosttilskud, der findes på markedet for at lette overvågningen og kontrollen hermed.

Med hensyn til fødevarer til særlig ernæring er der nogle produktgrupper, som skal notificeres til Fødevarestyrelsen. De produktgrupper, der skal notificeres, er produkter til særlige medicinske formål, laktosefri produkter, glutenfri produkter og lav-protein produkter. Som led i

behandlingen af notifikationer foretager Fødevarestyrelsen en vurdering af produktet, evt. med inddragelse af relevante eksperter og Fødevareinstituttet (DTU). Vurderingen udmunder i et notifikationsbrev, som sendes til virksomheden og i kopi til regionen. Notifikationsbrevene skal bruges i forbindelse med fødevareregionernes kontrol af produkterne. Øvrige fødevarer til særlig ernæring skal ikke notificeres. Det drejer sig om modermælksersatninger og tilskudsblandinger, børnemadsprodukter, slankekostprodukter og sportsprodukter.

Ifølge tilsætningsstoffbekendtgørelsen kan virksomheder anvende næringsstoffer, bakteriekulturer, skimmel- og gærsvampe samt enzymer 6 måneder efter, de har anmeldt tilsætningen i et produkt til Fødevarestyrelsen, med mindre Fødevarestyrelsen forinden har nedlagt forbud mod anvendelsen. Denne bestemmelse gælder dog ikke kun for produkter til særlig ernæring, men også for andre fødevarer.

Revisionsenheden har undersøgt, om anmeldelsesordningen og notifikationer er med til at lette overvågningen og kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring under overskrifterne:

- Anmeldelsesordningens succes afhænger af, om virksomhederne anmelder deres produkter.
- Anmeldelser letter kontrollen, men bør anvendes mere ved planlægningen.
- Notificerede fødevarer til særlig ernæring er lettere at kontrollere.

#### **6.4.1 Anmeldelsesordningens succes afhænger af, om virksomhederne anmelder deres produkter**

Undersøgelsen viser, at anmeldelsesordningen er med til at lette overvågningen og kontrollen med kosttilskud i virksomhederne. Samtidig kan ordningen have en præventiv effekt overfor virksomhederne, idet den øger virksomhedernes bevidsthed om lovgivningen og om hvilke krav, der stilles til kosttilskud. Det er dog en forudsætning, at virksomhederne er registrerede og bliver kontrolleret af Fødevarestyrelsen, og at de anmelder produkterne.

Anmeldelsesordningen er således ikke en garanti for, at der ikke findes uanmeldte produkter på markedet. Således har Kosttilskudsgruppen givet udtryk for, at der findes mange uanmeldte produkter på markedet. Eksempelvis er stort set alt det, Kosttilskudsgruppen finder på Internettet, ikke anmeldt. Undersøgelsen viser samtidig, at kontrolafdelingerne ved kontrollen i de registrerede virksomheder kun opdager få kosttilskud, som ikke er anmeldte. Denne uoverensstemmelse mellem Kosttilskudsgruppens observationer og kontrolafdelingernes fund skyldes, at der ikke hidtil har været afsat ressourcer til at opsøge virksomheder, som ikke er registreret hos Fødevarestyrelsen som forhandlere af kosttilskud.

#### **6.4.2 Anmeldelser letter kontrollen, men bør anvendes mere ved planlægningen**

Undersøgelsen har vist, at kontrolafdelingerne i forskelligt omfang anvender databasen over anmeldte kosttilskud ved planlægning af kontrollen.

Anmeldelsesordningen er ifølge Kosttilskudsgruppen et godt kontrolredskab, idet den tilfører Fødevarestyrelsen flere oplysninger om produkterne, end den havde tidligere. Ordningen gør det nemmere at forberede et tilsyn, idet de relevante problemstillinger med baggrund i anmeldelseskemaerne kan forberedes hjemmefra.

Revisionsenheden anbefaler, at alle kontrolafdelinger anvender databasen eller anmeldelserne til planlægningen af det enkelte kontrolbesøg, da det er med til at sikre, at planlægningen af det enkelte kontrolbesøg bliver behovsorienteret.

### **6.4.3 Notificerede fødevarer til særlig ernæring er lettere at kontrollere**

For de produktkategorier, der skal notificeres, skal der indsendes et eksempel af den anvendte mærkning, før markedsføringen kan finde sted. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj vurderer, om det fremsendte materiale er tilstrækkeligt til at vurdere produktet, og rekvirerer eventuelt yderligere dokumentation. Materialet sendes eventuelt til vurdering hos relevante eksperter afhængig af, hvilket produkt der er tale om. Det er for eksempel Fødevareinstituttet (DTU), Kennedy Centret eller Sundhedsstyrelsen.

På baggrund af vurderingen sender Fødevarestyrelsen et notifikationsbrev med bemærkninger om produktets sammensætning og evt. anvendelse til virksomheden. Notifikationsbrevene skal bruges i forbindelse med kontrol af produkterne, således at den tilsynsførende kan se, om produkterne opfylder bekendtgørelse om særlig ernæring samt for produkter til særlige medicinske formål også bekendtgørelse om levnedsmidler til særlige medicinske formål.

Notifikationen er således en hjælp til de tilsynsførende ved kontrollen med det pågældende produkt. Notificerede produkter er derfor lettere at kontrollere, end de fødevarer til særlig ernæring, der ikke skal notificeres.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Der vil komme en særregel om notifikation af modernælkserstatninger (ikke tilskudsblandinger), når den nye bekendtgørelse om modernælkserstatninger og tilskudsblandinger til spædbørn og småbørn træder i kraft pr. 1. januar 2008.

## **6.5 Fødevarestyrelsen overser krav om egenkontrol for markedsføring**

### Konklusion for afsnit 6.5

Kontrolafdelingerne og Kosttilskudsgruppen oplyser, at de tilsynsførende tager udgangspunkt i virksomhedernes pligt til at udføre egenkontrol, når de kontrollerer virksomheder, der importerer, producerer eller forhandler kosttilskud eller fødevarer bestemt til særlig ernæring og ved den efterfølgende sagsopfølgning.

At kontrollen tager udgangspunkt i virksomhedernes egenkontrol er imidlertid ikke

dokumenteret på 85 % af de kontrolrapporter fra detaileddet, som Revisionsenheden har gennemgået. Det kan skyldes, at Fødevarestyrelsen som udgangspunkt ikke stiller krav om, at markedsføring skal være en del af disse virksomheders egenkontrolprogram.

Revisionsenheden finder det ikke i overensstemmelse med autorisationsbekendtgørelsen, når Fødevarestyrelsen ikke kræver, at detailvirksomhederne indarbejder markedsføring i deres egenkontrolprogrammer.

Der er samtidig uklarhed om, hvordan de skabeloner, der findes i egenkontrolvejledningen, skal anvendes af virksomhederne. Det har ikke været klart for virksomhederne, at de skulle tilføje relevante procedurer for eksempelvis markedsføring. Det har ifølge Kosttilskudsgruppen resulteret i, at gruppen har haft mange sager omkring ulovlig markedsføring.

Ifølge autorisationsbekendtgørelsen skal virksomhederne, udover den egenkontrol, der følger af hygiejneforordningen, i relevant omfang udarbejde og følge et egenkontrolprogram, som sikrer og dokumenterer, at fødevarerne og virksomheden opfylder fødevarerlovgivningen i øvrigt, herunder blandt andet bestemmelser om mærkning og markedsføring.

Egenkontrol er et vigtigt redskab for virksomhederne til at sikre, at de overholder fødevarerlovgivningen. Det understreger samtidig betydningen af den enkelte virksomheds ansvar for produktion og forhandling af fødevarer. Kontrol af egenkontrollen er derfor et helt grundlæggende element i de tilsynsførendes kontrol af virksomhederne. Derfor har Revisionsenheden valgt at undersøge kontrollen med egenkontrol på områderne kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om de tilsynsførende tager udgangspunkt i egenkontrol, når de kontrollerer virksomheder, der importerer, producerer eller markedsfører kosttilskud og fødevarer bestemt til særlig ernæring, under overskrifterne:

- De tilsynsførende tager udgangspunkt i egenkontrollen.
- Uklarhed om krav til markedsføring i egenkontrolprogrammerne.
- Uklarhed om brugen af skabelonerne i egenkontrolvejledningen.
- Kontrollen kan kun tage udgangspunkt i egenkontrolprogrammet, når der er egenkontrol på området.

### **6.5.1 De tilsynsførende tager udgangspunkt i egenkontrollen**

Kontrolafdelingerne og Kosttilskudsgruppen oplyser, at de tilsynsførende tager udgangspunkt i virksomhedernes pligt til at udføre egenkontrol, når de kontrollerer virksomheder, der importerer, producerer eller forhandler kosttilskud eller fødevarer bestemt til særlig ernæring. Også ved den efterfølgende sagsopfølgning tager de tilsynsførende udgangspunkt i kravet om egenkontrol.

Kosttilskudsgruppen påpeger imidlertid, at der i forbindelse med kontrollen med egenkontrollen hos materialister og apoteker ikke altid er fokus på det, der er relevant.

### 6.5.2 Uklarhed om krav til markedsføring i egenkontrolprogrammerne

Hos materialister og apoteker er mærkning og markedsføring ifølge Kosttilskudsgruppen de vigtigste forhold relateret specifikt til kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, som virksomhederne skal beskrive egenkontrolprocedurer for. Det skyldes ifølge Kosttilskudsgruppen, at disse virksomheder kun forhandler produkter, der kommer fra andre danske virksomheder, herunder produkter, der kontrolleres hos kædens grossist. Ud fra princippet om at kontrollere produkter ved kilden, kontrolleres kontrolområder som tilsætningsstoffer, kosttilskudsregler og novel food bedst ved den produktansvarlige virksomhed eller ved kædens grossist.

De procedurer, der er relevante til sikring mod ulovlig markedsføring og vildledning i detailvirksomheder, er ifølge en vejledning udarbejdet af Kosttilskudsgruppen i forbindelse med en aktion, der fandt sted i detailledet i 2006, følgende:

- Opstilling af varer i butikken<sup>11</sup>.
- Kombination mellem varer og pjecer mv.
- Tekst på hyldeforkanter og skilte.
- Markedsføringsmateriale (andres og eget).
- Egen hjemmeside.

Det nævnte markedsføringsmateriale kan eksempelvis være en håndbog om produkterne, som ifølge Kosttilskudsgruppen ofte ligger bag disken i virksomhederne, og som virksomhedens medarbejdere anvender, når de rådgiver kunderne.

I det omfang detailvirksomheden selv mærker produkterne, bør virksomheden i egenkontrolprogrammet også beskrive procedurer som sikrer, at mærkningen overholder lovgivningen.

Fødevestyrelsens kommentar til rapporten:

Egenkontrolprogrammerne kan indeholde procedurer, der sikrer, at gældende fødevarerlovgivning overholdes. Denne lovgivning kunne f.eks. være mærkning. Med hensyn til markedsføring er det nok mere vanskeligt at kræve, at egenkontrollen nødvendigvis skal indeholde procedurer herfor, med mindre der er tale om forhold i virksomheden, hvor der er konstateret problemer eller overtrædelser.

Det giver ikke mening at indskrive generelle bemærkninger om, at lovgivningen om mærkning og vildledning skal overholdes. Vurderingen af, om der i et givent tilfælde er tale om vildledning eller ej, beror på en konkret vurdering af de samlede forhold, og det vil ikke give mening, hvis man skulle søge at eksemplificere alle potentielle markedsføringsmæssige faldgruber i egenkontrolprogrammet.

Forbuddet mod vildledende mærkning og markedsføring er det samme for alle fødevarer, og hensynet til forbrugernes beskyttelse er det samme for alle fødevarer. Hvis medtagelse i egenkontrolprogrammet er relevant for det marginale udsnit af fødevaremarkedet, som udgøres af kosttilskuddene, må forbrugerne af an-

<sup>11</sup> For at undgå at kosttilskud og naturlægemidler/lægemidler ikke placeres sammen på hyldeerne i butikken. Det kan foranledige, at kunderne tror, at kosttilskud har en farmaceutisk virkning, eller at kosttilskudsprodukterne er godkendt af myndighederne på lige fod med lægemidler.

dre fødevarer finde det så meget desto mere relevant at indføre samme procedurer for som minimum de basale fødevarergrupper. Dette ses i lyset af regeringens AMVAB-arbejde såvel som i lyset af udsigten til at hindre vildledende markedsføring at være et ugunstigt valg.

Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke finder det relevant, at markedsføring skal være en del af virksomhedernes egenkontrolprogram.

Revisionsenheden finder, at der principielt ikke er nogen forskel på de beskrivelser i egenkontrolprogrammet, der skal sikre, at mærkningen af produkterne (herunder vildledning og anprisning) overholder lovgivningen og den markedsføring, der finder sted ved hjælp af beskrivelser i en håndbog om produkterne eller i en folder udleveret til kunden. Det er samtidig vigtigt, at egenkontrolprogrammet er dækkende for de aktiviteter, der er i virksomheden. Således beskriver egenkontrolvejledningen, at det skal sikres, at samtlige aktiviteter overvejes, når virksomheden skal tilrettelægge sin egenkontrol. Det er derfor vigtigt, at det er beskrevet i egenkontrolprogrammet, hvilke former for markedsføring virksomheden selv udøver (mærkning, skiltning, foldere, hjemmeside, håndbog om produkterne osv.). Herved sikres det samtidig, at de tilsynsførende får kendskab til disse aktiviteter og dermed kan kontrollere dem.

Når markedsføring ikke er omfattet af virksomhedernes egenkontrolprogram, er der risiko for, at de tilsynsførende ikke har kendskab til alle de markedsføringsaktiviteter, der finder sted i en virksomhed. Dermed er der risiko for, at aktiviteterne ikke bliver kontrolleret. Hertil kommer, at Revisionsenheden finder, at det ikke er i overensstemmelse med autorisationsbekendtgørelsen, når Fødevarestyrelsen ikke stiller krav om, at virksomhederne indarbejder markedsføring i deres egenkontrolprogrammer.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Mørkhøj mener, at risikoen for, at reglerne for markedsføring ikke bliver kontrolleret, er ubegrundet, idet al relevant lovgivning skal kontrolleres. Dette er et indbygget element i kontroludøvelsen på hele veterinær- og fødevarerområdet.

### **6.5.3 Uklarhed om brugen af skabelonerne i egenkontrolvejledningen**

Mærkning og markedsføring er ifølge Kosttilskudsgruppen ofte ikke en del af detailvirksomheders egenkontrolprogram. Det skyldes, at en stor del af virksomhederne bygger deres egenkontrolprogram på en skabelon, som findes i egenkontrolvejledningen. Denne skabelon indeholder ikke noget omkring mærkning og markedsføring. Det har resulteret i, at Kosttilskudsgruppen har haft mange sager omkring ulovlig markedsføring, for eksempel i form af vildledende opstillinger af varerne.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Skabelonerne er udarbejdet til detailvirksomheder uden tilvirkning af fødevarer, og jf. egenkontrolvejledningen kan skabelonerne bruges som basis for egenkontrollen i disse virksomheder. Det betyder, at virksomhederne altid skal overveje, om skabelonerne er dækkende eller skal suppleres med yderligere procedurer. Skabelonerne er ikke udarbejdet specifik til detailvirksomheder, der markedsfører kosttilskud, og det vil derfor ikke være hensigtsmæssigt at bygge markedsføring ind i skabelonerne. Skabelonerne har været brugt i f.eks. apoteker i mangel af en branchekode.

Af egenkontrolvejledningen fremgår det, at blandt andet apoteker, materialister og helsekostforretninger kan bruge skabelonen for virksomheder uden tilvirkning som basis for deres egenkontrolprogram.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Skabelonerne skal bruges som basis, og derfor suppleres med eventuelle procedurer, der ligger udenfor det område, der dækkes af skabelonerne. Fødevarestyrelsen lægger således op til, at virksomhederne skal vurdere, om skabelonerne er dækkende eller skal suppleres med yderligere procedurer for eventuelle særlige forhold i virksomheden. At virksomhederne selv skal supplere skabelonerne, er noget styrelsen altid har lagt meget vægt på i forbindelse med vejledning af virksomhederne.

I egenkontrolvejledningen står der, at i detailvirksomheder uden tilvirkning kan skabelonen for disse danne basis for virksomhedens egenkontrolprogram. Revisionsenheden konstaterer imidlertid, at det ikke i vejledningen er nærmere præciseret, hvad der ligger i terminologien ”som basis”. Det er derfor ikke klart for læseren af vejledningen, at det betyder, at de skal supplere skabelonen med eventuelle procedurer, der ligger udenfor det område, der er dækket af skabelonerne. Revisionen har vist, at det ikke har været klart for virksomheder, der forhandler kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, at de skulle tilføje procedurer for mærkning og markedsføring i relevant omfang.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen har været i en længerevarende dialog med Danmarks Apotekerforening vedrørende udarbejdelse af branchekode. Den indeholder typisk specifikke og brancherelaterede anvisninger på, hvordan en typisk virksomhed kan opfylde de relevante regler om hygiejne og egenkontrol. Koden skal indeholde eksempler på risikovurderinger, kritiske kontrolpunkter, overvågningsprocedurer og fejlhåndtering. Den bør desuden indeholde anvisninger på, hvordan fødevarelovgivningen i øvrigt kan overholdes.

Fødevarestyrelsen har netop modtaget den seneste version fra Apotekerforeningen, og forventer at have den vurderet indenfor den nærmeste fremtid og senest ved udgangen af november 2007.

Både mærkning og markedsføring indgår i branchekoden. Kun mærkning identificeres som et kontrolpunkt i risikovurderingen og indgår som en del af varemottagelsen. Apotekerforeningen har således ikke lagt op til, at der etableres overvågningsprocedurer for markedsføring.



#### **6.5.4 Kontrollen kan kun tage udgangspunkt i egenkontrolprogrammet, når der er egenkontrol på området**

En forudsætning for, at kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring kan tage udgangspunkt i virksomhedernes egenkontrolprogram, er, at virksomheden har beskrevet egenkontrolprocedurer for aktiviteter, der finder sted i virksomheden i forbindelse med salg af kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Når mærkning og markedsføring ikke er en del af egenkontrolprogrammet, kan den rutinemæssige kontrol heller ikke tage udgangspunkt i virksomhedernes egenkontrolprocedurer herfor.

Ved den kontrol af egenkontrollen, som bliver udført i detailvirksomhederne på områderne for kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, fremgår det i ca. 15 % af kontrolrapporterne, at der er kontrolleret egenkontrol specifikt for disse varegrupper. For engrosvirksomhederne er det tilsvarende tal ca. 61 %. At tallet ligger så lavt for kontrollen i detailledet kan skyldes, at detailvirksomhederne ikke har egenkontrolprocedurer, som vedrører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, jf. afsnit 6.5.3. Når det ikke er tilfældet, kan kontrollen ikke tage udgangspunkt i egenkontrolprogrammet. Ved fejl kan den tilsynsførende gøre virksomheden opmærksom på sit ansvar og påbyde virksomheden at beskrive egenkontrolprocedurer for det pågældende forhold. Det får betydning for den smiley, der gives på kontrolrapporten.

### **Konklusion for kapitel 6**

Kosttilskudsgruppen har fokus på, at kontrollen med kosttilskud skal gennemføres i de omsætningsled, hvor problemerne opstår. Fødevarestyrelsen har imidlertid stadig en opgave i at udvikle de tilsynsførendes kompetencer på dette område.

I 2004 og 2005 omfattede Fødevarestyrelsens kontrol ca. 80 % af de detailvirksomheder, der forhandler kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Alle virksomhederne burde have haft ét årligt besøg. Engrosvirksomheder med tilvirkning, der markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, fik mindst ét årligt kontrolbesøg i 2004-2006.

Undersøgelsen har vist, at kontrolresultatet efter kontrol af kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring placeres korrekt på kontrolrapporten i ca. 80 % af tilfældene. Samtidig viser undersøgelsen, at kontrolafdelingerne mener, at det vanskeligt at placere kontrolresultatet på kontrolrapporten.

Anmeldelsesordningen er med til at lette overvågningen og kontrollen med kosttilskud. Det er dog en forudsætning, at virksomhederne er registrerede og anmelder produkterne, samt at Fødevarestyrelsen anvender anmeldelserne ved kontrollen.

Notifikationer er med til at gøre kontrollen med de fødevarer til særlig ernæring, der skal notificeres, lettere.

Kontrolafdelingerne og Kosttilskudsgruppen oplyser, at de tilsynsførende tager udgangspunkt i virksomhedernes pligt til at udføre egenkontrol, når de kontrollerer virksomheder, der importerer, producerer eller forhandler kosttilskud eller fødevarer bestemt til særlig ernæring og ved den efterfølgende sagsopfølgning.

At kontrollen tager udgangspunkt i virksomhedernes egenkontrol er imidlertid ikke dokumenteret på 85 % af de kontrolrapporter fra detaileddet, som Revisionsenheden har gennemgået. Det kan skyldes, at Fødevarestyrelsen som udgangspunkt ikke stiller krav om, at markedsføring skal være en del af disse virksomheders egenkontrolprogram.

Revisionsenheden finder det ikke i overensstemmelse med autorisationsbekendtgørelsen, når Fødevarestyrelsen ikke kræver, at detailvirksomhederne indarbejder markedsføring i deres egenkontrolprogrammer.

Der er samtidig uklarhed om, hvordan de skabeloner, der findes i egenkontrolvejledningen, skal anvendes af virksomhederne. Det har ikke været klart for virksomhederne, at de skulle tilføje relevante procedurer for eksempelvis markedsføring. Det har ifølge Kosttilskudsgruppen resulteret i, at gruppen har haft mange sager omkring ulovlig markedsføring.

## 7 Sagsbehandling

Det er fødevareregionerne, der udfører kontrol og tilsyn med virksomhederne, og som har ansvaret for at foretage den nødvendige sagsopfølgning, når de konstaterer, at gældende regler ikke overholdes af virksomhederne. Når en virksomhed klager over fødevareregionens afgørelse, er det Fødevestyrelsen i Mørkhøj, der er klageinstans.

Revisionsenheden har undersøgt, om Fødevestyrelsens sagsbehandling sker i henhold til gældende regler og retningslinjer. Det drejer sig dels om kontrolafdelingernes sagsopfølgning overfor virksomhederne og dels om Fødevestyrelsen i Mørkhøjs sagsbehandling af klager og dispensationsansøgninger.

### 7.1 Kontrolafdelingerne overholder regler og retningslinjer ved deres sagsopfølgning

#### Konklusion for afsnit 7.1

Kontrolafdelingerne overholder forvaltningslovens bestemmelser og kontrolvejledningens retningslinjer, når de udfærdiger afgørelser og udsteder administrative bødeforelæg. Dog er det uensartet kontrolafdelingerne imellem, hvornår en afgørelse om opsættende virkning af en klage træffes. Det skyldes formentlig, at retningslinjerne herom giver mulighed for to forskellige fremgangsmåder.

Revisionsenheden anbefaler, at Fødevestyrelsen præciserer sine retningslinjer omkring opsættende virkning, så virksomhederne fremover sikres ensartede vilkår.

Revisionsenheden har undersøgt, om kontrolafdelingernes sagsopfølgning i 22 sager er sket i overensstemmelse med forvaltningsloven og Fødevestyrelsens kontrolvejledning. De 22 sager indeholder tilsammen 12 påbud, 5 forbud og 7 administrative bødeforelæg. Virksomhedernes overtrædelse består i, at de har markedsført kosttilskud eller fødevarer bestemt til særlig ernæring i strid med vildledningsforbudet i fødevarerforordningen eller forbudet mod sundhedsanprisninger i mærkningsbekendtgørelsen.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, hvordan kontrolafdelingerne har fulgt regler og retningslinjer ved sagsopfølgning under overskrifterne:

- Kosttilskudsgruppen er med til at sikre, at den regionale sagsopfølgning sker i henhold til regler og retningslinjer.
- Retningslinjerne for opsættende virkning af klager har ført til uensartet praksis i kontrolafdelingerne.
- Retningslinjerne bør ændres, så virksomhederne sikres ensartede vilkår.

### **7.1.1 Kosttilskudsgruppen er med til at sikre, at den regionale sagsopfølgning sker i henhold til regler og retningslinjer**

Kontrolafdelingerne overholder forvaltningslovens bestemmelser og kontrolvejledningens retningslinjer, når de udfærdiger afgørelser og udsteder administrative bødeforelæg. Kun få administrative bødeforelæg er ikke udformet helt i overensstemmelse med kontrolvejledningens angivelser.

Dette kan skyldes to forhold. For det første er kontrolafdelingerne gennem de seneste år blevet bedre til at foretage sagsopfølgning, der er i overensstemmelse med regler og retningslinjer. For det andet har kontrolafdelingerne fået hjælp til og kan søge hjælp til sagsopfølgning hos Kosttilskudsgruppen. At sidstnævnte er tilfældet bekræftes af svar fra henholdsvis kontrolafdelingerne og Kosttilskudsgruppen samt Revisionsenhedens gennemgang af de regionale sager. Således har flere kontrolafdelinger oplyst, at Kosttilskudsgruppen hjælper til med at udforme sanktioner og afgørelser. Gruppen bliver anvendt til faglig sparring og vejledning og kan bidrage med viden om afgørelser i lignende sager og afgjorte klagesager.

Revisionsenheden finder, at hjælp fra Kosttilskudsgruppen er med til at sikre, at regler og retningslinjer for sagsopfølgning bliver overholdt.

### **7.1.2 Retningslinjerne for opsættende virkning af klager har ført til uensartet praksis i kontrolafdelingerne**

Ifølge Fødevarestyrelsens kontrolvejledning giver indgivelse af en klage som udgangspunkt ikke afgørelsen opsættende virkning. Ved opsættende virkning forstås, at en klage fra virksomheden medfører, at regionens afgørelse - eksempelvis et påbud om at destruere nogle slankepiller - ikke skal efterkommes, så længe klagen behandles i styrelsen i Mørkhøj. Fødevareregionerne kan dog ifølge kontrolvejledningen tillægge en klage opsættende virkning, og så bør det fremgå af regionens påbud eller forbud.

Kontrolvejledningen giver nogle eksempler på, hvornår en klage kan tillægges opsættende virkning. Ved påbud om indretning af virksomheden eller destruktion af et parti fødevarer er det fornuftigt, at en klage har opsættende virkning, idet der ellers ikke vil være noget for styrelsen i Mørkhøj at omgøre. Påbud om nedslagtning, tilbagetrækning eller forbud mod salg af fødevarer, som er begrundet i sundhedsfare, bør ikke have opsættende virkning.

I en artikel i Fødevarestyrelsens interne nyhedsbrev KontrolNyt fra september 2006 bliver det beskrevet, at det altid er ”regionerne, der i første omgang behandler sager om opsættende virkning af klager. Det gælder uanset, om det er virksomheden, der har søgt om opsættende virkning af en klage, eller om regionen af egen drift beslutter at tillægge en eventuel klage opsættende virkning”.

Ifølge artiklen behøver regionen ikke altid at tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning allerede ved afgørelsens udformning. Regionen kan vente med at træffe afgørelsen, til en anmodning om opsættende virkning fremsættes af virksomheden. Dette forudsætter imidlertid, at virksomheden er bekendt med muligheden for at søge om opsættende virkning.

Gennemgangen af de regionale afgørelser har vist, at det kun er en enkelt kontrolafdeling, der benytter fremgangsmåden med at skrive i afgørelsen, om en eventuel klage har opsættende virkning eller ej. For at få klarlagt hvordan kontrolafdelingerne generelt forholder sig til anmodninger om opsættende virkning, har Revisionsenheden stillet dem nogle skriftlige spørgsmål herom.

Besvarelsene fra kontrolafdelingerne vidner om uensartet praksis. Nogle kontrolafdelinger oplyser, at de tager stilling til opsættende virkning ved udformningen af afgørelsen, men overvejer det på ny, når de modtager en klage eller en anmodning fra virksomheden. Enkelte kontrolafdelinger sender anmodningen videre til afgørelse i styrelsen i Mørkhøj, mens andre kontrolafdelinger selv tager stilling til anmodningen.

Revisionsenheden har endvidere set eksempler på sager, hvor det ikke tydeligt fremgår, om kontrolafdelingen har taget stilling til virksomhedens anmodning om opsættende virkning og dermed truffet en formel afgørelse herom som 1. instans.

Ovenstående viser, at det er forskelligt kontrolafdelingerne imellem, om de vælger at tage stilling til opsættende virkning allerede ved udformningen af en afgørelse eller først, når de modtager en anmodning herom fra virksomheden. De 2 forskellige fremgangsmåder i kontrolafdelingerne er imidlertid begge i overensstemmelse med styrelsens retningslinjer på området.

Desuden efterlader gennemgangen af Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs afgørelser om opsættende virkning Revisionsenheden med det indtryk, at det ikke er indlysende, hvornår Fødevarestyrelsen i Mørkhøj tillægger en klage opsættende virkning. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj synes således i enkelte tilfælde at fravige styrelsens praksis med, at klager som udgangspunkt ikke tillægges opsættende virkning, uden at Revisionsenheden kan se baggrunden herfor.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

En række sager indenfor de senere år har vist forskelle i kontrolafdelingernes håndtering af opsættende virkning. Den omtalte artikel fra KontrolNyt har ikke i det tilsigtede omfang sikret en ensartet praksis. Fødevarestyrelsen vil derfor som led i etableringen af en klageenhed fastlægge mere formelle retningslinjer for kontrolafdelingernes håndtering af spørgsmålet om opsættende virkning.

### **7.1.3 Retningslinjerne bør ændres, så virksomhederne sikres ensartede vilkår**

Udgangspunktet er, at klager ikke har opsættende virkning. Ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er praksis derfor den, at står det ikke i afgørelsen, så har en eventuel klage ikke opsættende virkning.

Efter Revisionsenhedens opfattelse kan styrelsen ikke forvente, at alle virksomheder kender til styrelsens praksis for opsættende virkning.

For at sikre, at virksomhederne har ens vilkår, bør det derfor altid fremgå direkte af afgørelsen, om en eventuel klage tillægges opsættende virkning eller ej. På den måde undgås det, at det kun er de virksomheder, som kender til styrelsens praksis, der har mulighed for at søge om opsættende virkning.

Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj gør det klart i både kontrolvejledning og autotekster, at regionen i forbindelse med udformningen af afgørelsen skal tage stilling til, om en eventuel klage tillægges opsættende virkning. Hvis regionen afgør, at klagen ikke tillægges opsættende virkning, skal dette begrundes over for virksomheden. Alternativt bør virksomhederne vejledes om styrelsens praksis omkring opsættende virkning i forbindelse med afgørelsen.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen vil medgive, at der har været forvirring om fremgangsmåden for behandling af sager om opsættende virkning. Fødevarestyrelsen vil derfor udsende nye retningslinjer om opsættende virkning. Dette vil ske ved revision af det relevante afsnit i kontrolvejledningen samt ved justering af autoteksterne. Udgangspunktet er, at kontrolafdelingerne først skal tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning i forbindelse med en eventuel klage over en tidligere truffet afgørelse.

Klagevejledningen i autoteksterne vil blive udvidet, således at muligheden for at anmode om at klagen tillægges opsættende virkning fremgår, og således at det fremgår, hvordan en anmodning om opsættende virkning vil blive håndteret.

## 7.2 Styrelsens behandling af klager lever ikke altid op til regler og retningslinjer

### Konklusion for afsnit 7.2

En gennemgang af Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs behandling af 14 klager fra virksomheder viser, at forvaltningslovens bestemmelser ikke altid bliver fulgt. I 4 ud af 14 klagesager er det således Revisionsenhedens vurdering, at forvaltningsloven ikke er overholdt, idet der i 3 sager ikke er foretaget partshøring, inden afgørelse træffes, og én afgørelse mangler en begrundelse.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har ikke fulgt styrelsens egne retningslinjer om hurtig behandling af klager over manglende opsættende virkning. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er i gennemsnit 44 dage om at behandle klager fra virksomheder om manglende opsættende virkning.

Fødevarestyrelsen var indtil marts 2007 omfattet af ”Instruks for klagesagsbehandling på Fødevareministeriets område” fra 1997. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har udarbejdet en ny instruks gældende fra marts 2007. Formålet med den nye instruks er dels at beskrive de grundlæggende sagsbehandlingskridt i forbindelse med behandlingen af klagesager og tilstræbe

ensartethed i sagsgangen, dels er formålet at angive de mål, som er fastsat for sagsbehandlingstider o.lign.

Revisionsenheden har gennemgået 14 klagesager, der handler om vildledende markedsføring af kosttilskud eller fødevarer til særlig ernæring. Nedenfor følger en gennemgang af, om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj behandler disse sager i henhold til forvaltningsloven og styrelsens egne retningslinjer under overskrifterne:

- Forvaltningslovens regler om begrundelse og partshøring er ikke efterlevet i alle tilfælde.
- Fødevarestyrelsen i Mørkhøj behandler ikke klager over manglende opsættende virkning hurtigt.

### **7.2.1 Forvaltningslovens regler om begrundelse og partshøring er ikke efterlevet i alle tilfælde**

Det følger af forvaltningsloven, at der er krav om en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Gennemgangen af klagesagerne har vist, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj mangler at give en begrundelse i et enkelt tilfælde. Det drejer sig om en sag, hvor Fødevarestyrelsen giver afslag på at tillægge klagen opsættende virkning.

Forvaltningsloven stiller også krav om partshøring under nærmere angivne betingelser, inden en afgørelse træffes. I 5 af klagesagerne har det været relevant, at Fødevarestyrelsen foretog partshøring. I 3 af dem blev partshøring ikke foretaget. Det drejer sig om sager, hvor Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke har foretaget partshøring af virksomheden om en vurdering fra Fødevareinstituttet (DTU).

Resten af klagesagerne er behandlet i overensstemmelse med forvaltningsloven.

### **7.2.2 Fødevarestyrelsen i Mørkhøj behandler ikke klager over manglende opsættende virkning hurtigt**

Virksomhederne har i 8 af de 14 gennemgåede klagesager - foruden at klage over regionens afgørelse - klaget over regionens afslag på at give klagen opsættende virkning. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er i gennemsnit 44 dage om at afgøre den del af klagesagen, der vedrører opsættende virkning – varierende fra 4 til 89 dage. Hertil skal lægges den tid, som kontrolafdelingerne er om at videresende klagen over manglende opsættende virkning til Mørkhøj. For 6 af klagerne vedkommende ligger gennemsnittet på 6 dage, mens en enkelt klage først videresendes efter 71 dage. Den 8. klage er sendt direkte til Fødevarestyrelsen i Mørkhøj fra virksomheden.

I en artikel fra KontrolNyt fremgår det, at virksomheden så vidt muligt skal have regionens afgørelse samme dag, som ansøgningen om opsættende virkning er modtaget i regionen. Baggrunden for, at afgørelsen skal træffes hurtigt, er ifølge artiklen, at det kan være usikkert, hvad virksomheden må og ikke må i perioden fra, der er søgt om opsættende virkning, og til dette er afgjort. Har en virksomhed eksempelvis søgt om opsættende virkning af et påbud om

tilbagetrækning af fødevarer, kan det være uklart, hvad der skal ske med varerne, indtil der er truffet en afgørelse.

Ifølge samme artikel skal fødevareregionerne hurtigt sende klager over manglende opsættende virkning videre til afgørelse i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Tilsvarende skal Fødevarestyrelsen i Mørkhøj behandle en sådan klage ”meget hurtigt” og sende en særskilt afgørelse til virksomheden om dette.

Revisionsenheden finder ikke, at det er udtryk for en ”meget hurtig” sagsbehandling, når Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i gennemsnit er 44 dage om at behandle en klage over manglende opsættende virkning.

### **7.3 Dispensationsansøgninger behandles med enkelte undtagelser i henhold til regler og god forvaltningsskik**

#### Konklusion for afsnit 7.3

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har ikke retningslinjer for behandling af dispensationsansøgninger, men behandler generelt set dispensationsansøgninger fra kosttilskudsproducenter ensartet og i overensstemmelse med lovgivningen. Der er dog enkelte tilfælde, hvor behandlingen ikke lever op til god forvaltningsskik samt 3 tilfælde, hvor styrelsen har givet dispensationer, som ikke var i overensstemmelse med EU-reglerne.

Det er først fra januar 2007, at retstilstanden er helt klar med hensyn til hvilke regler en virksomhed kan søge om dispensation fra, og hvilken myndighed der har hjemmel til at give en sådan dispensation.

Der kan være store økonomiske interesser forbundet med at få en tilladelse til at markedsføre et kosttilskud, hvis indhold af eksempelvis vitaminer og mineraler ikke holder sig inden for minimums- eller maksimumgrænserne i kosttilskudsbekendtgørelsen, og derfor som udgangspunkt ikke må sælges. I det nævnte tilfælde har virksomheden mulighed for at søge om en dispensation fra reglerne.

Ved behandling af dispensationsansøgninger såvel som ved Fødevarestyrelsens øvrige sagsbehandling er det vigtigt, at sagerne behandles ens. Ifølge indledningen til kontrolprincipperne på fødevarerområdet er det et væsentligt samfundsanliggende, at såvel producenter som handlende sikres ensartede vilkår.

I dansk forvaltningsret gælder også et ulovbestemt princip om ligebehandling, det vil sige, at ens situationer og sager skal behandles ens. Har man to helt ens situationer, der behandles forskelligt, er der tale om usaglig forskelsbehandling.



Revisionsenheden har gennemgået 45 dispensationsansøgninger fra kosttilskudsproducenter fordelt på 38 dispensationsansøgninger fra kosttilskudsbekendtgørelsen m.fl. og 7 dispensationsansøgninger fra veterinærkontrolbekendtgørelsen. Kosttilskudsproducenterne har typisk anmodet om dispensation fra kosttilskudsbekendtgørelsens minimums- eller maksimumgrænser for indhold af vitaminer og mineraler i kosttilskud eller fra veterinærkontrolbekendtgørelsens krav om grænsekontrol af produkter, der indføres fra tredjelande<sup>12</sup>. Nedenfor følger en gennemgang af, om Fødevarestyrelsen i Mørkhøj behandler dispensationsagerne efter gældende regler og retningslinjer - herunder om sagsbehandlingen lever op til god forvaltningsskik, under overskrifterne:

- Dispensationer er indtil januar 2007 i visse tilfælde meddelt på ulovbestemt grundlag.
- 3 dispensationer er ikke givet i overensstemmelse med EU-lovgivningen.
- God forvaltningsskik er tilsidesat i enkelte tilfælde.

### **7.3.1 Dispensationer er indtil januar 2007 i visse tilfælde meddelt på ulovbestemt grundlag**

Om det er Fødevarestyrelsen i Mørkhøj eller fødevareregionerne, der har kompetencen til at behandle en ansøgning om dispensation, fremgår af de respektive bekendtgørelser, og ligeledes fremgår det også af bekendtgørelserne, hvilke bestemmelser i bekendtgørelsen, som virksomheden kan søge om dispensation fra. Sådan er retsstillingen i hvert fald fra 1. januar 2007. Før dette tidspunkt kunne det ikke altid læses af bekendtgørelsens tekst, hvem der havde kompetencen, og hvilke bestemmelser der kunne dispenseres fra. Styrelsen kunne således meddele dispensation uden, at dette eksplicit fremgik af reglerne.

Forvaltningsretligt set er det lovligt, at en myndighed til fordel for virksomheden dispenserer fra regler, myndigheden selv har fastsat. Tankegangen bag denne opfattelse er, at når myndigheden kan ændre reglen, så kan den også foretage den mindre vidtgående ændring, som en dispensation er. En myndighed kan ikke dispensere fra de bestemmelser, der er implementeringer af lovgivning fra EU, medmindre EU-forskriften specifikt nævner en sådan dispensationsmulighed.

I april 2005 blev det fastsat i delegationsbekendtgørelsen, at dispensationsmulighederne fremover skulle fremgå af de respektive bekendtgørelser.

Fødevarestyrelsen måtte erkende, at det ikke var muligt at indsætte alle dispensationshjemlerne inden for den fastsatte tidsfrist. Departementet gav derfor på baggrund af en anmodning fra Fødevarestyrelsen bemyndigelse til at meddele dispensation i en overgangsperiode i de tilfælde, hvor det efter hidtidig praksis og vurdering vurderedes at være nødvendigt. Bemyndigelsen blev forlænget ad 2 omgange og absolut sidste frist var den 1. januar 2007, herefter skulle delegationsbekendtgørelsen overholdes.

Som virksomhed har det derfor på sin vis været en fordel, hvis virksomheden har kendt til styrelsens praksis med at dispensere. Fra 1. januar 2007 er retstillingen ens for alle virksom-

---

<sup>12</sup> Det drejer sig om indførsel af kosttilskud eller fødevarer til særlig ernæring eller ingredienser til produktion heraf.

heder, idet det nu fremgår af lovgivningen, hvornår virksomhederne kan søge om dispensation.

### **7.3.2 3 dispensationer er ikke givet i overensstemmelse med EU-lovgivningen**

Fødevarestyrelsen har ingen retningslinjer for behandling af dispensationsansøgninger, men manglen på retningslinjer har ikke medført, at behandlingen af dispensationsansøgninger fra kosttilskudsproducenter er foregået uensartet og utilstrækkeligt. Det generelle billede er, at ansøgningerne er blevet behandlet i overensstemmelse med gældende regler og retningslinjer og herunder i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Der er dog nogle undtagelser til den overordnede konklusion. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har givet 3 virksomheder en dispensation fra veterinærkontrolbekendtgørelsen i tilfælde, hvor der ikke var hjemmel til det. Der er tale om EU-fastsatte regler, som ikke indeholder en dispensationsmulighed<sup>13</sup>. 3 andre virksomheder er dog i overensstemmelse med reglerne ikke blev meddelt en sådan dispensation. En fjerde virksomhed er blevet meddelt dispensation med den begrundelse, at der kommer nye EU-regler, der tilsiger, at hvis et blandingsprodukt indeholder mindre end 50 % forarbejdet fiskevare, så er der ikke krav om, at produktet skal grænsekontrolleres<sup>14</sup>. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har dermed givet 3 dispensationer, som ikke var i overensstemmelse med EU-reglerne, og desuden vidner den ene af disse 3 dispensationer om usaglig forskelsbehandling.

### **7.3.3 God forvaltningsskik er tilsidesat i enkelte tilfælde**

Vurderinger fra Fødevarainstituttet (DTU), som udgør en væsentlig del af Mørkhøjs afgørelsesgrundlag, er ikke altid journaliseret på de sager, de vedrører.

Ifølge den kommenterede offentlighedslov skal en offentlig myndigheds journalsystem som minimum "... sikre, at der skabes et sådant overblik over indkomne sager og dokumenter, at den, der begærer aktindsigt i en nærmere angiven sag, er sikker på at få stillet samtlige sagens dokumenter til rådighed, for så vidt de er undergivet hel eller delvis aktindsigt." Dette understøttes endvidere af følgende udtalelse fra Folketingets Ombudsmand: "... god forvaltningsskik tilsiger, at en myndighed i almindelighed bør foretage systematisk journalisering af indkommen og udgået post, og at dette i særlig grad må gælde, hvor undladelse vil stride imod hensynet til borgernes adgang til aktindsigt...".

---

<sup>13</sup> 1 af de 3 dispensationer er imidlertid givet i overensstemmelse med en af styrelsens fastsat praksis, som fremgår af Vejledning nr. 9794 af 20. december 2005 om ændring af regler for kommerciel import af animalske fødevarer fra 1. januar 2006 som følge af hygiejne- og kontrolforordningerne. Departementet har i august 2007 afgjort, at denne praksis ikke er lovlig, idet EU-reglerne ikke giver mulighed for at dispensere fra kravet om, at partier, der ikke er grænsekontrolleret, efterfølgende bliver ført til grænsekontrol. Fødevarestyrelsen har efter denne afgørelse fra departementet ændret sin praksis.

<sup>14</sup> Jf. EU Kommissionens beslutning (2007/275/EF) af 17. april 2007 om lister over dyr og produkter, der skal underkastes kontrol ved grænsekontrolsteder i henhold til Rådets direktiv 91/496/EØF og 97/78/EF. Beslutningen harmoniserede bl.a. reglerne om hvilke sammensatte fødevarer med indhold af animalske produkter, der skal underkastes veterinær grænsekontrol.

Revisionsenheden har set 7 sager, hvor vurderingerne fra Fødevarerinstitutionen (DTU) ikke er journaliseret på den sag, de knytter sig til.

Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj overvejer, hvordan styrelsen fremover vil sikre sig, at alt relevant materiale bliver journaliseret på de enkelte sager for at leve op til god forvaltningsskik.

Desuden har Revisionsenheden set 3 sager, hvor en rykkerskrivelse fra en virksomhed slet ikke besvares eller ikke besvares med det samme. Dette er ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik, som anviser, at rykkerskrivelser bør besvares straks.

#### **7.4 Fødevarerstyrelsen i Mørkhøjs sagsbehandlingstider på kosttilskudsområdet**

##### Konklusion for afsnit 7.4

Fødevarerstyrelsen er i gennemsnit 182 dage om at behandle en klagesag og 70 dage om at behandle en dispensationsansøgning. Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj har været mere end 6 måneder om at træffe en afgørelse i 15 % af de gennemgåede klage- og dispensationssager.

Fødevarerstyrelsen får som regel sendt et kvitteringsbrev til virksomheden, men oplyser sjældent om en forventet sagsbehandlingstid. Revisionsenheden anbefaler, at kvitteringsbreve fra Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj altid indeholder oplysning om en forventet sagsbehandlingstid.

Fødevarerstyrelsens mål for sagsbehandlingstider er fastsat i styrelsens resultatkontrakt med departementet. Der har været mål for den samlede sagsbehandlingstid af klager og dispensationsansøgninger i 2005, 2006 og 2007. I 2004 var målene for klagesagsbehandlingstider fastsat i "Instruks for klagesagsbehandling på Fødevarerministeriets område". Målene i resultatkontrakten omfatter samtlige klagesager og dispensationer, som Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj har behandlet, og der er således ikke fastsat resultatmål specifikt for kosttilskudsområdet.

Såvel resultatkontrakterne for 2005-2007 som den gamle og nuværende instruks for klagesagsbehandling stiller krav om udsendelse af kvitteringsskrivelser. Herved forstås et brev, hvor Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj fortæller virksomheden, at de har modtaget klagen eller dispensationsansøgningen og nu skal til at behandle sagen.

Revisionsenheden kan ikke vurdere, om Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj overholder resultatkontraktens mål for sagsbehandlingstider, da der som ovenfor nævnt ikke er fastsat mål specifikt for kosttilskudsområdet. Revisionsenheden kan dog undersøge, om Fødevarerstyrelsens sagsbehandlingstider og udsendelse af kvitteringsbreve ligger inden for rammerne i henholdsvis resultatkontrakt og instrukser. Det er sket under følgende overskrifter:

- Kvitteringsbreve er sendt i klagesagerne, men ikke altid i dispensationssagerne.
- For 15 % af de gennemgåede klagesager og dispensationsansøgninger tager sagsbehandlingen mere end 6 måneder.

#### **7.4.1 Kvitteringsbreve er sendt i klagesagerne, men ikke altid i dispensationssagerne**

I henhold til både den gamle og nuværende instruks for klagesagsbehandling har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj en frist på 10 dage til at udsende et kvitteringsbrev. I resultatkontrakterne for 2005 og 2006 var der fastsat et mål om, at kvitteringsskrivelser skulle udsendes inden max. 21 kalenderdage, hvis sagen forventedes at tage mere end 30 dage. I resultatkontrakten for 2007 er der fastsat et mål om, at kvitteringsskrivelser skal udsendes inden max. 10 kalenderdage. Af henholdsvis den gamle og den nye instruks for klagesagsbehandling fremgår det, at brevet bør eller kan indeholde oplysning om en forventet sagsbehandlingstid. Af Fødevarestyrelsens retningslinjer for sagsgange fremgår det, at kvitteringsskrivelsen skal indeholde en oplysning om, hvornår der kan forventes at blive truffet en afgørelse i sagen.

Undersøgelsen har vist, at der er udsendt et kvitteringsbrev i samtlige gennemgåede klagesager, mens der for så vidt angår dispensationsansøgningerne er udsendt et kvitteringsbrev i 23 ud af 33 relevante tilfælde. Kvitteringsbrevene er for langt hovedparten af sagernes vedkommende udsendt inden for de fastsatte mål i henholdsvis instruks og resultatkontrakt. I de tilfælde, hvor målene ikke overholdes, går der fra 12 til 184 kalenderdage, før kvitteringsbrevet sendes til virksomheden.

I 8 dispensationssager er der anført en forventet svarfrist for Mørkhøjs afgørelse, mens en sådan ikke er angivet i resten af dispensations- og klagesagerne. Fødevarestyrelsen har ikke opstillet deciderede krav om, at en forventet svarfrist skal oplyses i kvitteringsbrevet – kun at det bør eller kan angives. Ifølge udtalelser fra Folketingets Ombudsmand er det god forvaltningsskik, at myndigheden oplyser, hvornår en afgørelse kan forventes i de tilfælde, hvor der ikke kan træffes afgørelse inden for kort tid efter sagens modtagelse<sup>15</sup>.

Revisionsenheden anbefaler derfor, at kvitteringsbreve fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj altid indeholder oplysning om en forventet sagsbehandlingstid.

#### **7.4.2 For 15 % af de gennemgåede klagesager og dispensationsansøgninger tager sagsbehandlingen mere end 6 måneder**

I de sager fra 2004, som Revisionsenheden har gennemgået, er det ikke aktuelt at undersøge sagsbehandlingstiden. Grunden hertil er, at sagerne fra 2004 kun vedrører dispensationsansøgninger, og for denne type af sager er der hverken instruks eller resultatkontrakt at holde sagsbehandlingstiderne op imod.

I 2005, 2006 og 2007 er målet, at 50 % af klagesagerne og dispensationsansøgningerne skal være afsluttet indenfor 3 måneder, og 90 % skal være afsluttet indenfor 6 måneder.

---

<sup>15</sup> Jf. Vejledning om forvaltningsloven punkt 205-207.

Undersøgelsen har samlet set vist, at 65 % af de gennemgåede sager afgøres indenfor 3 måneder, 85 % indenfor 6 måneder og 15 % efter 6 måneder.

Fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj modtager klagen eller dispensationsansøgningen, og til Fødevarestyrelsen sender en afgørelse til virksomheden, går der i gennemsnit 91 dage. Det tager i gennemsnit 70 dage at behandle en dispensationsansøgning fra virksomheden, mens klagesagerne har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 182 dage.

Når tiden til partshøringer, udtalelser fra sagkyndige mv. fratrækkes, går der i gennemsnit 61 dage til behandling af dispensationsansøgninger og 137 dage til behandling af klagesagerne.

Hertil kan lægges den tid, som fødevareregionerne er om at videresende klagen til Mørkhøj. Det tager i gennemsnit 18 dage – varierende fra 0 til 71 dage. Med hensyn til fødevareregionernes videresendelse af klager til Mørkhøj gælder for 2005 og 2006, at 90 % skal være videresendt til Mørkhøj inden 14 dage. I 2007 gælder samme krav med den tilføjelse, at 100 % skal være videresendt inden 30 dage.

## Konklusion for kapitel 7

Kontrolafdelingerne overholder forvaltningslovens bestemmelser og kontrolvejledningens retningslinjer, når de udfærdiger afgørelser og udsteder administrative bødeforelæg. Dog er det uensartet kontrolafdelingerne imellem, hvornår en afgørelse om opsættende virkning af en klage træffes. Det skyldes formentlig, at retningslinjerne herom giver mulighed for to forskellige fremgangsmåder.

Revisionsenheden anbefaler, at Fødevarestyrelsen præciserer sine retningslinjer omkring opsættende virkning, så virksomhederne fremover sikres ensartede vilkår.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har ikke i alle klagesager fulgt forvaltningsloven. I 4 ud af 14 klagesager er det således Revisionsenhedens vurdering, at forvaltningsloven ikke er overholdt, idet der i 3 sager ikke er foretaget partshøring, inden afgørelse træffes, og én afgørelse mangler en begrundelse.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har ikke fulgt styrelsens egne retningslinjer om hurtig behandling af klager over manglende opsættende virkning. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj er i gennemsnit 44 dage om at behandle klager fra virksomheder om manglende opsættende virkning.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har ikke retningslinjer for behandling af dispensationssager, men behandler generelt set dispensationsansøgninger fra kosttilskudsproducenter ensartet og i overensstemmelse med lovgivningen. Der er dog enkelte tilfælde, hvor behandlingen ikke lever op til god forvaltningsskik samt 3 tilfælde, hvor styrelsen har givet dispensationer, som ikke var i overensstemmelse med EU-reglerne.

Det er først fra januar 2007, at retstilstanden er helt klar med hensyn til hvilke regler en virksomhed kan søge om dispensation fra, og hvilken myndighed der har hjemmel til at give en sådan dispensation.

Fødevarestyrelsen er i gennemsnit 91 dage om at behandle en klage eller dispensationsanmodning. Dette tal dækker over et gennemsnit på 182 dage for klagesager og 70 dage for dispensationsansøgninger. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har været mere end 6 måneder om at træffe en afgørelse i 15 % af de gennemgåede klage- og dispensationssager.

Fødevarestyrelsen får som regel sendt et kvitteringsbrev til virksomheden, men oplyser sjældent om en forventet sagsbehandlingstid. Revisionsenheden anbefaler, at kvitteringsbreve fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj altid indeholder oplysning om en forventet sagsbehandlingstid.

## 8 Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring: En syntese

Revisionsenheden er i medfør af fødevarerloven nedsat for at bistå Fødevarerkontroludvalget i udvalgets arbejde med at overvåge, hvorvidt Fødevarerstyrelsen både centralt i Mørkhøj og regionalt i fødevareregionerne gennemfører fødevarerkontrollen:

1. I overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning på området.
2. I overensstemmelse med de fastlagte strategier, planer og målsætninger for fødevarerkontrollen.
3. På en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.

Revisionsenheden reviderer tillige i forhold til kontrolforordningen og skal i den forbindelse undersøge:

4. Om kontrollen udføres i overensstemmelse med, hvad der er planlagt.
5. Om målsætningerne for kontrollen er effektivt implementeret - om de planlagte resultater er nået.
6. Om det planlagte er egnet til at nå målene i forordningen.

Kapitel 3-7 i denne rapport formidler resultaterne af Revisionsenhedens undersøgelse set i forhold til de delmål, der fremgår af metodeafsnittet (afsnit 2.3). Revisionsenheden præsenterer i dette kapitel de samme resultater, men sætter dem nu i forhold til de 6 overordnede formål med Revisionsenhedens arbejde, som de er listet op ovenfor.

I præsentationen er punkt 2 og 4 slået sammen.

### 8.1 Kontrollen gennemføres med enkelte undtagelser i henhold til lovgivningen

#### Konklusion for afsnit 8.1

Fødevarerstyrelsen gennemfører som hovedregel kontrollen med de virksomheder, der importerer, producerer og markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, i henhold til lovgivningen. Dog forlanger Fødevarerstyrelsen ikke, at virksomhederne beskriver deres markedsføringsaktiviteter i egenkontrolprogrammet, hvilket ellers er et krav i autorisationsbekendtgørelsen.

Undersøgelsen peger også på, at Fødevarerstyrelsen i Mørkhøj i enkelte tilfælde ikke behandler klagesager og dispensationsansøgninger efter gældende lovgivning og god forvaltningsskik.

Endelig lever Fødevarerstyrelsen ikke op til egne retningslinjer for hurtig sagsbe-

handling af klager over manglende opsættende virkning.

Revisionsenheden har på en række områder undersøgt, om tilrettelæggelsen af kontrollen og Fødevarestyrelsens sagsbehandling lever op til lovgivningen og gældende retningslinjer mv. Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om kontrollen gennemføres i henhold til lovgivningen under overskrifterne:

- Specialisering understøtter styrelsens efterlevelse af kontrolforordningen.
- Fødevarestyrelsen kræver ikke egenkontrol for markedsføring, som ellers er et krav i autorisationsbekendtgørelsen.
- Fødevareregionerne overholder forvaltningsloven og kontrolvejledningen.
- Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har i nogle tilfælde ikke overholdt forvaltningsloven.
- Dispensationer er givet uden hjemmel.
- Fødevarestyrelsen i Mørkhøj lever ikke i alle tilfælde op til god forvaltningsskik.
- Fødevarestyrelsen lever ikke op til retningslinjer for hurtig sagsbehandling af klager over manglende opsættende virkning.
- De tilsynsførende placerer ikke altid kontrolresultatet korrekt på kontrolrapporten

#### **8.1.1 Specialisering understøtter styrelsens efterlevelse af kontrolforordningen**

Det følger af kontrolforordningens artikel 6, at styrelsen skal sikre, at kontrolpersonalet modtager relevant uddannelse på deres kompetenceområde, der sætter dem i stand til at varetage deres opgaver på en kompetent måde og til at foretage en konsekvent offentlig kontrol. Desuden skal Fødevarestyrelsen sikre, at kontrolpersonalet løbende holder sig orienteret indenfor deres kompetenceområde og efteruddannes i fornødent omfang.

Undersøgelsen har vist, at Fødevarestyrelsen fokuserer på kompetenceudvikling af specialister, men at der ikke er så høj en grad af specialisering i forbindelse med kontrollen med fødevarer til særlig ernæring og kontrollen i detailledet. Informationer om kontrollen er primært rettet mod specialisterne. Revisionsenheden anbefaler, at der sker en yderligere specialisering, så kontrollen med både kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring mere konsekvent gennemføres af specialister i såvel engros- som detailledet. Herved bliver der også større sammenhæng mellem de personer, som modtager informationer om kontrollen, og de personer, som gennemfører kontrollen.

#### **8.1.2 Fødevarestyrelsen kræver ikke egenkontrol for markedsføring, som ellers er et krav i autorisationsbekendtgørelsen**

Fødevarestyrelsen stiller ikke krav om, at virksomhederne beskriver deres markedsføringsaktiviteter i egenkontrolprogrammet. Det finder Revisionsenheden ikke i overensstemmelse med autorisationsbekendtgørelsen, hvori der står, at virksomhederne i relevant omfang skal udarbejde og følge et egenkontrolprogram, som sikrer og dokumenterer, at fødevarerne og virksomheden opfylder fødevarerlovningen i øvrigt, herunder blandt andet bestemmelserne om mærkning og markedsføring. Egenkontrolvejledningen beskriver i overensstemmelse hermed,



at det skal sikres, at samtlige aktiviteter overvejes, når virksomheden skal tilrettelægge sin egenkontrol.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen fastholder, at det ikke er relevant med generel medtagelse i alles egenkontrolprogram, men at særlige forhold eller tidligere problemer meget vel kan udløse krav om medtagelse af bestemmelser i egenkontrolprogrammet.

### **8.1.3 Fødevareregionerne overholder forvaltningsloven og kontrolvejledningen**

Undersøgelsen viser, at kontrolafdelingerne overholder forvaltningslovens bestemmelser og kontrolvejledningens retningslinjer, når de udfærdiger afgørelser og udsteder administrative bødeforelæg. Dog er det uensartet kontrolafdelingerne imellem, hvornår en afgørelse om opsættende virkning træffes. Det skyldes formentlig, at retningslinjerne herom giver mulighed for to forskellige fremgangsmåder.

### **8.1.4 Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har i nogle tilfælde ikke overholdt forvaltningsloven**

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har ved behandlingen af klagesager i nogle tilfælde ikke fulgt forvaltningsloven og styrelsens egne retningslinjer. Det er Revisionsenhedens vurdering, at forvaltningsloven ikke er overholdt i 4 ud af 14 klagesager.

### **8.1.5 Dispensationer er givet uden hjemmel**

For virksomhederne kan der være store økonomiske interesser forbundet med at få en dispensation til at producere og markedsføre kosttilskud, som ellers ikke lovligt ville kunne markedsføres. Det er derfor et væsentligt samfundsanliggende, at styrelsen ved kontrollen respekterer dens eget kontrolprincip om, at såvel producenter som handlende sikres ensartede vilkår.

Som det fremgår af kapitel 7 har styrelsen i Mørkhøj i 3 tilfælde givet virksomheder dispensation fra veterinærkontrolbekendtgørelsen, selv om der ikke var hjemmel til det i EU-reglerne. 3 andre virksomheder har i overensstemmelse med reglerne ikke fået meddelt en sådan dispensation. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har dermed givet 3 dispensationer, som ikke var i overensstemmelse med EU-reglerne, og desuden vidner den ene af disse 3 dispensationer om usaglig forskelsbehandling.

### **8.1.6 Fødevarestyrelsen i Mørkhøj lever ikke i alle tilfælde op til god forvaltningsskik**

Undersøgelsen har vist 3 tilfælde, hvor Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke med det samme besvarede rykkerskrivelser fra virksomhederne. Dette er ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Vurderinger fra Fødevareinstituttet (DTU), som udgør en væsentlig del af Mørkhøjs afgørelsesgrundlag, er ikke altid journaliseret på de sager, de vedrører. Revisionsenheden anbefaler,

at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj overvejer, hvordan den vil sikre sig, at alt relevant materiale bliver journaliseret på de enkelte sager, og dermed lever op til god forvaltningsskik.

### **8.1.7 Fødevarestyrelsen lever ikke op til retningslinjer for hurtig sagsbehandling af klager over manglende opsættende virkning**

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj skal i henhold til interne retningslinjer behandle klager fra virksomhederne over manglende opsættende virkning ”meget hurtigt” og sende en særskilt afgørelse til virksomheden om dette.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj bruger i gennemsnit 44 dage på at behandle en klage over opsættende virkning - varierende fra 4 til 89 dage. Revisionsenheden finder ikke, at det er udtryk for en ”meget hurtig” sagsbehandling, når Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i gennemsnit er 44 dage om at behandle en klage over manglende opsættende virkning.

### **8.1.8 De tilsynsførende placerer ikke altid kontrolresultatet korrekt på kontrolrapporten**

I et bilag til Fødevarestyrelsens kontrolvejledning er det beskrevet, hvordan kontrolrapporten skal udfyldes efter et kontrolbesøg. Revisionsenheden har undersøgt, om kontrolresultatet efter kontrol med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring er placeret korrekt på kontrolrapporter fra relevante virksomheder.

Undersøgelsen har vist, at de tilsynsførende på 4 ud af 5 kontrolrapporter placerer kontrolresultatet korrekt.

## **8.2 Kontrollen gennemføres med enkelte undtagelser i henhold til strategier, planer og målsætninger**

### Konklusion for afsnit 8.2

Fødevarestyrelsen lever op til de målsætninger, der blev fastsat for kontrollen med kosttilskud i ernæringsstrategien i 2004. På området for fødevarer til særlig ernæring har styrelsen indfriet de delmål, som styrelsen har opstillet. Nogle af de fastlagte delmål fremstår dog ikke som en operationalisering af styrelsens overordnede målsætning på området, mens de øvrige delmål ikke udgør en dækkende operationalisering af målsætningen for området. Revisionsenheden kan derfor ikke umiddelbart afgøre, om styrelsen har nået målsætningen.

Styrelsen har levet op til de mål for kontrolområdet, der har været i styrelsens resultatkontrakt.

Kosttilskudsgruppen har efterlevet de planer, der har været for gruppens virksomhed.

Styrelsen levede i 2004 og 2005 ikke op til de målsætninger, der i Fødevarestyrelsen kontrolfrekvensvejledning var for at gennemføre kontrolbesøg i detailvirksom-

heder.

Som det fremgår af kapitel 3, har Fødevarestyrelsen formuleret en ernæringsstrategi med 5 målsætninger for kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Styrelsen har tillige en række andre mål, der er relevante for kontrolområdet, bl.a. i resultatkontrakten og kontrolfrekvensvejledningen.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om den planlagte kontrol er gennemført i praksis, dvs. om Fødevarestyrelsen lever op til målsætningerne i ernæringsstrategien, resultatkontrakten samt en række andre planer og målsætninger for kontrolindsatsen under overskrifterne:

- Målsætninger om kosttilskud og delmål om særlig ernæring fra ernæringsstrategien er nået.
- Målsætninger fra resultatkontrakten er nået.
- Kosttilskudsgruppen har levet op til planer og resultatmål.
- Fødevarestyrelsen gennemførte ikke alle kontrolbesøg.

### **8.2.1 Målsætninger om kosttilskud og delmål om særlig ernæring fra ernæringsstrategien er nået**

Som det fremgår af kapitel 3, har styrelsen nået de målsætninger, som styrelsen har fastsat for kontrollen med kosttilskud i ernæringsstrategien.

På området fødevarer til særlig ernæring har styrelsen indfriet de delmål, som styrelsen har opstillet. Nogle af de fastlagte delmål fremstår dog ikke som en operationalisering af styrelsens overordnede målsætning på området, mens andre ikke udgør en dækkende operationalisering af målsætningen på området. Revisionsenheden kan derfor ikke umiddelbart afgøre, om styrelsen har nået målsætningen.

### **8.2.2 Målsætninger fra resultatkontrakten er nået**

I resultatkontrakten for 2005 var der mål, der vedrørte kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Der var dels mål om, at ernæringsstrategien skulle implementeres, herunder særligt, at Fødevarestyrelsen skulle udarbejde en ny kosttilskudsvejledning, dels var der mål for Kosttilskudsgruppens aktiviteter i året. Målene for gruppen var:

- 15 pressekontakter – for at give indsatsen synlighed.
- 2 aktioner, dvs. landsdækkende kontrolindsatser, der inddrager fødevareregionerne.
- 3 kampagner, dvs. indsatser, der primært udføres af Kosttilskudsgruppen.
- At gøre en særlig indsats bl.a. overfor den ulovlige markedsføring af kosttilskud på Internettet, i gratisaviser og i kuponhæfter.
- At etablere 3-4 regionsgrupper og afholde 3 møder med hver gruppe.

Fødevarestyrelsen nåede alle målsætningerne.

Fødevarestyrelsen har ikke haft andre mål i resultatkontrakten for kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i 2005-2007.

### **8.2.3 Kosttilskudsgruppen har levet op til planer og resultatmål**

Overordnet set opfylder Kosttilskudsgruppen aktivitetsmålene i gruppens arbejdsplaner. Gruppen har således gennemført de planlagte aktioner og kampagner og har den pressekontakt, der har været mål om.

Som det fremgår ovenfor, var Kosttilskudsgruppens aktiviteter genstand for et specifikt resultatmål i styrelsens resultatkontrakt i 2005. Det fremgår også, at gruppen levede op til målsætningerne for året.

### **8.2.4 Fødevarestyrelsen gennemførte ikke alle kontrolbesøg**

Undersøgelsen omfatter kontrollen i de virksomheder i detail- og engrosledet, der importerer, producerer og markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Fødevarestyrelsen skulle i henhold til gældende vejledninger for, hvor ofte virksomhederne skal kontrolleres (kontrollfrekvensvejledninger), som et minimum gennemføre ét kontrolbesøg i hver detailvirksomhed i 2004 og 2005. Det samme krav gjaldt ikke i 2006.

I 2004 og 2005 manglede styrelsen imidlertid at kontrollere ca. 20 % af de virksomheder i detailledet, der markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring (f.eks. materialister og apoteker).

For engrosvirksomhedernes vedkommende var der krav om at gennemføre mindst ét kontrolbesøg i hvert af årene 2004, 2005 og 2006. Undersøgelsen viser, at styrelsen kontrollerede alle engrosvirksomheder hvert år.

Problematikken om manglende kontrolbesøg er også omtalt i tidligere revisionsrapporter og i Rigsrevisionens rapport om fødevarekontrollen fra december 2006.

## **8.3 Kontrollen gennemføres på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde**

### Konklusion for afsnit 8.3

Undersøgelsen viser, at kontrollen overordnet set gennemføres på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde.

Revisionsenheden har dog observeret enkelte forhold ved kontrollen, der ikke er udtryk for en optimal udnyttelse af ressourcerne, og har formuleret en række anbefalinger, som Fødevarestyrelsen kan anvende til at optimere ressourceanvendelsen.

Revisionsenheden fremhæver i dette afsnit de forhold fra undersøgelsen af kontrollen med kosttilskud og særlig ernæring, som har betydning for udnyttelsen af de ressourcer, styrelsen har allokeret til denne kontrol. Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om kontrollen gennemføres på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde under overskrifterne:

- Det var hensigtsmæssigt at oprette en kosttilskudsgruppe.
- Der er fokus på, at kontrollen skal gennemføres ved kilden.
- Styrelsen behovsorienterer kontrollen i engrosleddet.
- Styrelsen har fokus på at kompetenceudvikle specialister.

### **8.3.1 Det var hensigtsmæssigt at oprette en kosttilskudsgruppe**

Oprettelsen af Kosttilskudsgruppen er et udtryk for en hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcerne. Kontrollen er blevet mere behovsorienteret, og effektiviteten af aktiviteterne er dermed blevet større. Viden og erfaring samles og koordineres i én specialenhed, og gruppen yder samtidig god faglig sparring og vejledning til fødevareregionerne.

Gruppens videndeling med fødevareregionerne kan dog optimeres yderligere, hvis:

- Intranettet bliver anvendt mere proaktivt.
- Der sker en systematisk evaluering af aktioner og kampagner, og der bliver udarbejdet evalueringsrapporter på baggrund heraf.
- Aktioner og kampagner altid tager afsæt i projektbeskrivelser.
- Behovsvurderingen af gruppens aktiviteter tydeliggøres.

### **8.3.2 Der er fokus på, at kontrollen skal gennemføres ved kilden**

Kontrol ved kilden giver kontrollen størst effekt og er dermed med til at gøre kontrollen ressourcemæssig hensigtsmæssig. Kosttilskudsgruppen har fokus på, at kontrollen skal gennemføres ved kilden. Det kommer bl.a. til udtryk ved planlægning af kampagner.

Det er vigtigt, at de tilsynsførende i detailleddet fokuserer på at kontrollere de forhold, som virksomheden selv har indflydelse på som for eksempel egen markedsføring eller opstilling af varer. Undersøgelsen viser her, at de tilsynsførende i detailleddet fortsat fører kontrol med forhold, som mere effektivt kunne kontrolleres hos producenten eller importøren af produktet.

### **8.3.3 Styrelsen behovsorienterer kontrollen i engrosleddet**

Fødevestyrelsen fastlagde i 2006 kontrolomfanget med engrosvirksomheder med tilvirkning på baggrund af en særlig behovsorienteret vurdering af hver virksomhed. Det er udtryk for, at Fødevestyrelsen risikobaserer kontrollen og styrker kontrollen på de områder, hvor der er problemer ved produktionen af kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i forhold til, hvor der ikke er problemer. Revisionsenheden finder, at det er et udtryk for en hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcerne.

Styrelsen har tilsvarende brugt færre ressourcer i detailleddet i 2006, hvor kontrolfrekvensen blev nedsat. Det er samtidig vigtigt, at detailleddet ikke bliver nedprioriteret i et omfang, så det går ud over kontrollen. Fra 2005 til 2006 blev antallet af kontrolbesøg i detailleddet sat ned fra ét årligt kontrolbesøg til ét kontrolbesøg hvert andet år i virksomheder, der markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Fra 2008 er frekvensen yderligere sat ned til ét kontrolbesøg hvert femte år. Kosttilskudsgruppen påpeger, at nedsættelsen af kontrolfrekvensen til ét kontrolbesøg hvert femte år er risikabel i relation til helsekostforretninger, da

Kosttilskudsgruppen ofte støder på ulovlig produktion og ulovlig import af produkter i denne type virksomheder ved de ordinære kontrolbesøg. Nedsættes frekvensen for besøgene, bliver det sværere at opdage den type overtrædelser.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Kontrolfrekvensen på 0,2 skal ses i sammenhæng med de øvrige kontrolaktiviteter, der skal gennemføres i gruppen af ultra-lavrisiko virksomheder, som apoteker, materialister og helsekostforretninger er en del af. Det drejer sig om kampagner i virksomhederne, kontrolbesøg ved ejer- eller brugerskifte, opfølgende besøg ved anmærkninger og ved forbrugerklager. Det svarer til ca. ét kontrolbesøg pr. virksomhed pr. år.

Hvis Kosttilskudsgruppen støder på ulovlig produktion og ulovlig import af produkter i denne type virksomheder ved de ordinære kontrolbesøg, betyder det, at virksomhederne udfører andre aktiviteter end dem, de er registreret til – dvs. er placeret i den forkerte branche (m.h.t. produktion), og at virksomheden ikke har anmeldt og derfor fået registreret samtlige sine aktiviteter (m.h.t. import). Hvis kosttilskudsgruppen støder på ulovlige produkter eller ulovlige aktiviteter i en branche af virksomheder, kan de informationer indgå i arbejdet med at tilrettelægge og beskrive fremtidige kontrolkampagner i relevante brancher af fødevareraktiviteter.

#### **8.3.4 Styrelsen har fokus på at kompetenceudvikle specialister**

Undersøgelsen har vist, at kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring er et komplekst område, der er vanskeligt at kontrollere. I den forstand er det et udtryk for en hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcerne, at Fødevarestyrelsen fokuserer på kompetenceudvikling af specialister inden for kontrollen med kosttilskud, idet det er med til at effektivisere kontrollen.

Samtidig viser undersøgelsen, at fokus for denne kompetenceudvikling primært er rettet mod engrosledet. I detailledet er der ikke i så høj grad fokus på kompetenceudvikling. Revisionsenheden finder, at det særligt kan være et problem for de detailvirksomheder, som er vanskelige at kontrollere - f.eks. virksomheder, som selv importerer kosttilskud eller fødevarer til særlig ernæring. Heller ikke for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring har der hidtil været fokus på kompetenceudvikling i styrelsen.

Som beskrevet i kapitel 4 anbefaler Revisionsenheden derfor, at kontrollen med både kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring gennemføres af specialister, og at der inden for både kontrollen med kosttilskud og kontrollen med fødevarer til særlig ernæring er fokus på kompetenceudvikling. Det vil betyde, at Fødevarestyrelsen i højere grad kan fokusere på kompetenceudvikling af disse specialister frem for at skulle oplære alle tilsynsførende i den komplicerede kontrol.

## 8.4 Mangel på effektmål betyder, at effektiviteten ikke kan opgøres

### Konklusion for afsnit 8.4

Indfrielsen af delmålene for kontrollen med kosttilskud har overordnet set medført de ønskede resultater. Dog skal der tages forbehold for, at Fødevarestyrelsen ikke for hver af målsætningerne har opstillet succeskriterier eller effektmål, som beskriver, hvornår styrelsen mener, at det ønskede resultat af delmålene er nået. Revisionsenheden anbefaler styrelsen at overveje at opstille målbare effektmål eller succeskriterier for styrelsens strategiske indsatsområder.

For kontrollen med fødevarer til særlig ernæring fremstår nogle af delmålene ikke som en operationalisering af den formulerede målsætning på området, mens andre ikke udgør en dækkende operationalisering af målsætningen. Revisionsenheden kan derfor ikke afgøre, om Fødevarestyrelsen reelt lever op til målsætningen for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring, og om de indfrielede delmål har givet det ønskede resultat.

Fødevarestyrelsen formulerede i 2004 i ernæringsstrategien 4 målsætninger for kontrollen med kosttilskud og en målsætning for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring. For målsætningerne er der opstillet nogle delmål, som styrelsen skulle nå for at realisere målsætningerne. Revisionsenheden har undersøgt, om målsætningerne er effektivt implementeret, dvs. om de planlagte eller ønskede resultater er opnået.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om målsætningerne for kontrollen er effektivt implementeret under overskrifterne:

- De planlagte delmål for kosttilskud har givet resultater i den ønskede retning.
- Det kan ikke afgøres, om de planlagte tiltag for særlig ernæring har givet det ønskede resultat.
- Der bør opstilles effektmål for de strategiske indsatsområder.
- Fødevarestyrelsen bør ajourføre målsætningerne.

### 8.4.1 De planlagte delmål for kosttilskud har givet resultater i den ønskede retning

Målsætningerne for kontrollen med kosttilskud, som er beskrevet i ernæringsstrategien, er følgende:

- At gøre reglerne om kosttilskud mere gennemskuelige for brugerne.
- At gøre afgrænsningen mellem kosttilskud og lægemidler mere klar.
- At skabe et klarere overblik over markedet for kosttilskud.
- At styrke kontrollen med kosttilskud.

Undersøgelsen viser, at styrelsen har indfriet delmålene for kontrollen med kosttilskud. Revisionsenheden vurderer overordnet set, at delmålene har givet resultater i den ønskede retning.

Samtidig skal der dog tages et par forbehold. Når undersøgelsen viser, at ikke alle kontrolafdelinger systematisk anvender oplysningerne om de anmeldte kosttilskud ved planlægningen af kontrollen, er det udtryk for, at anmeldelsesordningen ikke anvendes optimalt, og at styrelsen dermed ikke får den fulde effekt af ordningen.

Hertil kommer, at selv om det overordnet set må konkluderes, at målsætningen om at styrke kontrollen er opfyldt, er nedsættelsen af kontrolfrekvensen i detailledet i 2006 og igen i 2008 et udtryk for, at styrelsen nedprioriterer den løbende, regelmæssige kontrol i denne virksomhedsgruppe. Det understreges også af, at styrelsen ikke fokuserer på kompetenceudvikling af de tilsynsførende i detailledet. Revisionsenheden vurderer, at effekten af den styrkede kontrol dermed ikke slår igennem for kontrollen i detailledet.

#### **8.4.2 Det kan ikke afgøres, om de planlagte tiltag for særlig ernæring har givet det ønskede resultat**

Målsætningen for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring er:

- At styrelsen skal sikre, at fødevarer til særlig ernæring lever op til lovgivningens krav om at være sikre, ernæringsmæssigt relevante og gavnlige for de målgrupper, de retter sig imod.

Undersøgelsen viser, at styrelsen har nået de delmål, der er beskrevet i ernæringsstrategien, for at leve op til målsætningen. Nogle af delmålene fremstår imidlertid ikke som en operationalisering af den formulerede målsætning på området, mens andre ikke udgør en dækkende operationalisering af målsætningen. Revisionsenheden kan derfor på det foreliggende grundlag ikke afgøre, om Fødevestyrelsen reelt lever op til målsætningen for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring, og om delmålene har givet det ønskede resultat.

Fødevestyrelsens kommentar til rapporten:

Delmålene er ikke tilstrækkelig effektorienterede til, at der kan foretages en entydig vurdering af, om målsætningen er opfyldt. En mere præcis operationalisering, f.eks. i form af deciderede effektmål, vil dog formentlig ikke stå mål med de ressourcer, der kan afsættes til kontrolindsatsen på dette mindre område.

Desuagtet den påpegede manglende effektorientering af delmålene er det styrelsens vurdering, at målsætningen overordnet set er opfyldt over perioden.

#### **8.4.3 Der bør opstilles effektmål for de strategiske indsatsområder**

Som nævnt i kapitel 3 er målsætningerne for kosttilskud formuleret som strategiske mål, som angiver den retning, Fødevestyrelsen ønsker at udstikke for sin indsats. Styrelsen har ikke beskrevet succeskriterier for, hvornår målene er nået. Når Revisionsenheden vurderer, at delmålene har haft den ønskede effekt, betyder det, at oprettelsen af Kosttilskudsgruppen har



styrket kontrollen med kosttilskud, anmeldelsesordningen har skabt et klarere overblik over markedet osv. Da styrelsen ikke har opstillet succeskriterier for målene, kan Revisionsenheden dog ikke afgøre, om oprettelsen af Kosttilskudsgruppen har styrket kontrollen tilstrækkeligt, om anmeldelsesordningen har skabt et tilstrækkeligt klart overblik over markedet osv.

Revisionsenheden anbefaler derfor, at styrelsen overvejer at opstille målbare effektmål eller succeskriterier for styrelsens strategiske indsatsområder.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Effektmål vurderes ikke realistisk. En realisering vil påkræve, at der vil skulle afsættes ressourcer i et omfang, der ikke står mål med de ressourcer, der er afsat til indsatsen.

Revisionsenheden konstaterer samtidig, at målene for kosttilskud i ernæringsstrategien kan opdeles i 2 typer af mål.

På den ene side er der en målsætning, der er rettet mod de eksterne brugere af kontrollen, det være sig borgere og virksomheder. Det drejer sig om målet om at gøre reglerne om kosttilskud mere gennemskuelige for brugerne. For at vurdere om brugerne synes, at den udarbejdede kosttilskudsvejledning og de aktiviteter, der ligger bag de øvrige delmål for dette område, har gjort reglerne mere gennemskuelige, må styrelsen gennemføre en brugerundersøgelse. Fødevarestyrelsen bør overveje, hvorvidt styrelsen ønsker at have effektmål, hvor mål-opfyldelsen skal opgøres blandt eksterne brugere.

På den anden side er der de målsætninger, der mest er rettet mod styrelsens egen kontrolindsats. Det drejer sig om de øvrige målsætninger for kosttilskud. Vurderingen af mål-opfyldelsen og dermed succeskriterierne eller effektmålene vil her kunne opgøres uden at inddrage eksterne brugere.

#### **8.4.4 Fødevarestyrelsen bør ajourføre målsætningerne**

Ernæringsstrategien fra 2004 er blevet opdateret i 2005 og i 2006. Revisionsenheden konstaterer imidlertid, at målsætningerne for kontrollen med kosttilskud ikke er blevet justeret i takt med, at de forskellige tiltag er implementeret. Med hensyn til målsætningen for fødevarer til særlig ernæring er målsætningen ikke blevet justeret i forhold til, at der i ernæringsstrategien er blevet tilført mere ambitiøse delmål, end målsætningen lægger op til. Delmålene fra 2005 og 2006 afspejler således en højere prioritering af kontrollen med fødevarer til særlig ernæring end målsætningen fra 2004. Hertil kommer, at det i marts 2007 blev besluttet, at fødevarer til særlig ernæring også skulle være en del af Kosttilskudsgruppens opgaveportefølje, hvilket også afspejler en opprioritering af området.

Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen overvejer, om der er brug for at ajourføre målsætningerne eller formulere nye målsætninger i takt med, at de oprindelige målsætninger er blevet opfyldt, eller der er sket en omprioritering af et område.

## 8.5 Planlægningen er generelt egnet til at nå målene i kontrolforordningen

### Konklusion for afsnit 8.5

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsens planlægning og tilrettelæggelse af kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i praksis er egnet til at nå målene i kontrolforordningen. Den nationale kontrolplan beskriver imidlertid den planlagte kontrol så overordnet, at den ikke i sig selv dokumenterer, at Fødevarestyrelsens planlægning af kontrollen er egnet til at nå målene i kontrolforordningen.

Revisionsenheden har i rapporten formuleret en række anbefalinger, som Fødevarestyrelsen kan følge op på for at styrke kontrollen yderligere.

Kontrolforordningens formål er dels at forebygge, fjerne eller nedbringe risici for mennesker og dyr. Dels har forordningen til formål at yde garanti for fair praksis i forbindelse med handel og beskyttelse af forbrugernes interesser. Ifølge kontrolforordningen skal medlemsstaterne udarbejde flerårige nationale kontrolplaner, der udstikker de overordnede nationale, strategiske mål for kontrolindsatsen. I 2007 har Fødevarestyrelsen i samarbejde med Plantedirektoratet udarbejdet en sådan kontrolplan.

I den flerårige, nationale kontrolplan redegør Fødevarestyrelsen for den kontrolindsats, som styrelsen planlægger at gennemføre for at leve op til kravene i fællesskabslovgivningen, herunder særligt kontrolforordningen. Styrelsen fastsætter dermed også, hvordan styrelsen planlægger kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring.

Revisionsenheden har undersøgt, om den planlagte kontrol med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, som den er beskrevet i den nationale kontrolplan, er egnet til at nå målsætningerne i kontrolforordningen. Resultatet fremgår af følgende afsnit:

- Kosttilskudsgruppen har en central rolle i styrelsens planlægning af kontrollen med kosttilskud.
- Kontrollen med fødevarer til særlig ernæring udføres som en del af den rutinemæssige kontrol.
- Den nationale kontrolplan henviser til resultatmål, der ikke er specifikke for kosttilskud og særlig ernæring.
- Undersøgelsen viser forhold ved Fødevarestyrelsens planlægning, der er egnet til at nå målene i kontrolforordningen.

### 8.5.1 Kosttilskudsgruppen har en central rolle i styrelsens planlægning af kontrollen med kosttilskud

Af den flerårige, nationale kontrolplan fremgår det, at Fødevarestyrelsens kontrolindsats på området for kosttilskud dels består af den rutinemæssige kontrol i virksomhederne, dels af Kosttilskudsgruppens aktiviteter. Kosttilskudsgruppen har dermed en central rolle i styrelsens planlægning af kontrollen med kosttilskud.

Planlægningen og prioriteringen af kontrollen med kosttilskud i de kommende år er ikke yderligere beskrevet i kontrolplanen.

### **8.5.2 Kontrollen med fødevarer til særlig ernæring udføres som en del af den rutinemæssige kontrol**

Det fremgår af den flerårige, nationale kontrolplan, at Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer til særlig ernæring indgår som en del af fødevareregionernes løbende kontrol i fødevarer-virksomhederne. Kontrolplanen beskriver ikke planlægningen eller prioriteringen yderligere.

Undersøgelsen viser samtidig, at Fødevarestyrelsen i 2007 har taget initiativ til at specialisere kontrollen med fødevarer til særlig ernæring, idet denne kontrol fremover skal indgå i Kosttilskudsgruppens opgaveportefølje. Revisionsenheden anbefaler, at den flerårige, nationale kontrolplan bliver revideret i overensstemmelse hermed.

### **8.5.3 Den nationale kontrolplan henviser til resultatmål, der ikke er specifikke for kosttilskud og særlig ernæring**

Af den nationale kontrolplan fremgår det under afsnittene om kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, at styrelsens aktuelle kontrolplaner for 2007 fremgår af resultatkontrakten. Revisionsenheden konstaterer imidlertid, at resultatkontrakten for 2007 ikke har specifikke mål for kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring.

I resultatkontrakten for 2007 er der mål om, at Fødevarestyrelsen skal leve op til kontrolfrekvensvejledningen, hvilket gælder for kontrollen i alle typer virksomheder og ikke specifikt for virksomheder indenfor områderne kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Taget som et udtryk for Fødevarestyrelsens prioritering, viser resultatkontrakten, at Fødevarestyrelsen prioriterer den rutinemæssige kontrol i virksomhederne frem for eksempelvis kampagner på området. Revisionsenheden konstaterer samtidig, at for virksomheder i detailledet, der markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring er kontrolfrekvensen fra 2005 til 2006 sat ned fra 1 til 0,5 pr. år og i 2008 yderligere til 0,2 pr. år.

### **8.5.4 Undersøgelsen viser forhold ved Fødevarestyrelsens planlægning, der er egnet til at nå målene i kontrolforordningen**

Tilrettelæggelsen af kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring beskrives meget overordnet i den nationale kontrolplan. Planen beskriver også generelle forhold omkring tilrettelæggelse af kontrollen, som også gælder for kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Således beskriver planen, at Fødevarestyrelsen har et system til risikovurdering og behovsorientering af audit i virksomhederne og henviser til kontrolfrekvensvejledningen. Kontrolplanen beskriver også, at styrelsen har systemer til supervision og verifikation af planlagte arrangementer, og hvordan styrelsen sikrer, at medarbejderne har tilstrækkelige kompetencer, er upartiske m.m.

Da beskrivelserne af kontrollen i den nationale kontrolplan er meget overordnede, dokumenterer de ikke i sig selv, at Fødevarestyrelsens planlægning af kontrollen er egnet til at nå målene i kontrolforordningen. Denne revision har afdækket en del af den planlægning, der finder

sted i forbindelse med kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring. Revisionsenheden vurderer, at følgende forhold i forbindelse med Fødevarestyrelsens planlægning og tilrettelæggelse af kontrollen er egnet til at nå målsætningerne i kontrolforordningen:

- Kosttilskudsgruppens behovsorienterede planlægning af aktioner og kampagner.
- Prioritering af kontrollen i engrosleddet frem for detaileddet ved planlægningen af aktioner.
- Den behovsorienterede vurdering af antallet af audits i de enkelte engrosvirksomheder i henhold til kontrolfrekvensvejledningen.
- Kontrollen i engrosleddet planlægges gennemført af specialister på området.
- Tilrettelæggelse af kompetenceudvikling for specialister på området ved kurser, aktioner mv.

Revisionsenheden kan ikke pege på forhold i planlægningen af kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, som ikke er med til at nå målene i kontrolforordningen. Revisionsenheden har dog i rapporten formuleret en række anbefalinger, som Fødevarestyrelsen kan følge op på for at styrke kontrollen yderligere.

## Konklusion for kapitel 8

Fødevarestyrelsen gennemfører som hovedregel kontrollen med de virksomheder, der importerer, producerer og markedsfører kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring, i henhold til lovgivningen. Dog forlanger Fødevarestyrelsen ikke, at virksomhederne beskriver deres markedsføringsaktiviteter i egenkontrolprogrammet, hvilket ellers er et krav i autorisationsbekendtgørelsen.

Undersøgelsen peger også på, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj i enkelte tilfælde ikke behandler klagesager og dispensationsansøgninger efter gældende lovgivning og god forvaltningsskik.

Fødevarestyrelsen lever ikke op til egne retningslinjer for hurtig sagsbehandling af klager over manglende opsættende virkning.

Fødevarestyrelsen lever op til de målsætninger, der blev fastsat for kontrollen med kosttilskud i ernæringsstrategien i 2004. På området for fødevarer til særlig ernæring har styrelsen indfriet de delmål, som styrelsen har opstillet. Nogle af de fastlagte delmål fremstår dog ikke som en operationalisering af styrelsens overordnede målsætning på området, mens de øvrige delmål ikke udgør en dækkende operationalisering af målsætningen for området. Revisionsenheden kan derfor ikke afgøre, om styrelsen har nået målsætningen.

Styrelsen har ligeledes levet op til de mål for kontrolområdet, der har været i styrelsens resultatkontrakt. Samtidig har Kosttilskudsgruppen efterlevet de planer, der har været for gruppens virksomhed. Styrelsen levede dog i 2004 og 2005 ikke op til de

målsætninger, der var om at gennemføre kontrolbesøg i alle detailvirksomheder.

Kontrollen gennemføres overordnet set på en ressourcemæssig hensigtsmæssig måde. Revisionsenheden har dog observeret enkelte forhold ved kontrollen, der ikke er udtryk for en optimal udnyttelse af ressourcerne, og har formuleret en række anbefalinger, som Fødevarestyrelsen kan anvende til at optimere ressourceanvendelsen.

De planlagte delmål for kontrollen med kosttilskud har overordnet set medført de ønskede resultater. Dog skal der tages forbehold for, at Fødevarestyrelsen ikke for hver af målsætningerne har opstillet succeskriterier eller effektmål, som beskriver, hvornår styrelsen mener, at det ønskede resultat af delmålene er nået. Revisionsenheden anbefaler styrelsen at overveje at opstille målbare effektmål eller succeskriterier for styrelsens strategiske indsatsområder.

For kontrollen med fødevarer til særlig ernæring fremstår delmålene ikke som en operationalisering af den formulerede målsætning på området. Revisionsenheden kan derfor ikke afgøre, om Fødevarestyrelsen reelt lever op til målsætningen for kontrollen med fødevarer til særlig ernæring, og om de planlagte delmål har givet det ønskede resultat.

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsens planlægning og tilrettelæggelse af kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring i praksis er egnet til at nå målene i kontrolforordningen. Den nationale kontrolplan beskriver imidlertid den planlagte kontrol så overordnet, at den ikke i sig selv dokumenterer, at Fødevarestyrelsens planlægning af kontrollen er egnet til at nå målene i kontrolforordningen.

Revisionsenheden har i rapporten formuleret en række anbefalinger, som Fødevarestyrelsen kan følge op på for at styrke kontrollen yderligere.

Kåre Degn Johansson  
Revisionschef  
26. november 2007

# Fødevarekontroludvalgets bemærkninger

Markedet for kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring er karakteriseret ved, at der finder handel sted udenfor de virksomheder, som er registreret eller autoriseret af Fødevarestyrelsen til at importere, producere og forhandle disse produkter. Det være sig over Internettet, via postordre eller ved import af produkter, som sælges videre uden Fødevarestyrelsens kendskab. Den ulovlige markedsføring af kosttilskudsprodukter mv., der måtte finde sted fra ikke-autoriserede virksomheder, er kun omfattet af revisionsundersøgelsen i den udstrækning, at Fødevarestyrelsen har ført kontrol med de pågældende virksomheder. Det skyldes, at revision er bagudrettet og udelukkende baserer sig på data om den kontrol, der er gennemført og dokumenteret. Selv om det ikke er omfattet af revisionen, finder Fødevarekontroludvalget, at det er vigtigt, at Fødevarestyrelsen har fokus på at lave opsøgende kontrol, eksempelvis på Internettet, for at komme ulovlig import og ulovlig handel til livs.

Produkterne bliver i stort omfang importeret fra andre lande, som ikke er så restriktive i kontrollen og har lempeligere lovgivning. Fødevarekontroludvalget finder det derfor vigtigt at iværksætte et samarbejde med andre lande for at harmonisere fortolkningen af EU-lovgivningen og intensiteten af kontrollen.

Kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring er produkter, der henvender sig til forbrugere, som ønsker et supplement med ernæringsmæssig eller fysiologisk virkning til den daglige kost eller som har særlige ernærings- og helbredsmæssige behov. Dette kræver, at især markedsføringen af produkterne bliver kontrolleret, således at vildledning og ulovlige anprisninger fanges op i kontrollen. På dette punkt kræver produkterne en mere intensiv kontrol end andre fødevarer. Dette betyder, at kontrollen ved kilden bør suppleres med stikprøvekontrol i detailledet, idet det er her, produkterne markedsføres overfor forbrugerne. Ressourcerne, der anvendes til kontrollen, må målrettes hertil, ligesom de nødvendige ressourcer også i fremtiden må være til stede.

Forbrugerrådets repræsentanter i Fødevarekontroludvalget, Sofie Krogh Holm og Jørgen Højmark Jensen, har specifikt anført, at kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring er produkter, der dels henvender sig til forbrugere, som har særlige ernærings- og helbredsmæssige behov og dels til folk, som tror de har det. Der er således fare for, at markedsføringen kommer til at udnytte folks angst for at blive syge til at vildlede forbrugeren.

Revisionsrapporten viser, at oprettelsen af Kosttilskudsgruppen har styrket kontrollen med kosttilskud betragteligt. Styrkelsen skyldes bl.a., at Kosttilskudsgruppen har uddannet en gruppe tilsynsførende specielt til dette område. Udvalget bifalder, at Kosttilskudsgruppen fremover foruden kosttilskud skal have særlig ernæring som sit ressortområde. Udvalget har dog på baggrund af revisionsrapporten fået den opfattelse, at det ikke altid er hensigtsmæssigt, at Kosttilskudsgruppen som en regionalt forankret enhed udfører kontrolkoordinerende opgaver på vegne af Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, der har det overordnede ansvar for kontrolstyring og -koordinering. Fødevarekontroludvalget skal følgelig anbefale, at Kosttilskuds-

gruppen organisatorisk kommer til at høre under Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Med oprettelsen af den nye klagesagsenhed pr. 1. januar 2008 kan Fødevarestyrelsen i Mørkhøj både rådgive og vejlede regionerne i konkrete sager, og dermed er begrundelsen for, at Fødevarestyrelsen i sin tid valgte at placere Kosttilskudsgruppen i en region, ikke længere til stede.

Rapporten viser også, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs sagsbehandling desværre ikke altid lever op til forvaltningsloven, egne retningslinjer og god forvaltningsskik. Det er således efter udvalgets opfattelse bekymrende, at dispensationsansøgninger fra virksomheder ikke er journaliseret som sådan i styrelsens journalsystem, ligeså vel som det er beklageligt, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke får journaliseret relevante akter på de sager, de hører til. Desuden bør Fødevarestyrelsen i Mørkhøj efter udvalgets opfattelse søge at forkorte den tid, det tager at behandle en klage eller dispensationsansøgning fra en virksomhed, især når klagen vedrører spørgsmålet om opsættende virkning.

Kontrollen med markedsføring med henblik på at kontrollere for vildledning er en meget vigtig del af kontrollen på området. Fødevarekontroludvalget finder, at det er væsentligt, at Fødevarestyrelsen stiller krav om, at de virksomheder i detailledet, der eksempelvis selv udarbejder og anvender markedsføringsmateriale, skal oplyse om hvilke markedsføringsaktiviteter, de har, i deres egenkontrolprogrammer. Dette skal være med til at garantere, at de tilsynsførende får kendskab til og kontrollerer alle aktiviteterne i virksomheden. Fødevarekontroludvalget er opmærksomt på, at helsekostforretninger og apoteker, der netop er de forretninger, der i denne sammenhæng er relevante at kontrollere, i henhold til fødevarerforliget fra maj 2007 er klassificeret som ultra-lav risiko virksomheder, der ikke behøver at dokumentere den udførte egenkontrol. Dette må imidlertid ikke medføre, at egenkontrol for markedsføring ikke kontrolleres.

Kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring bygger samtidig på et relativt komplekst regelsæt. Derfor støtter udvalget rapportens anbefaling om, at kontrollen med kosttilskud og fødevarer til særlig ernæring også i detailledet fremover bliver udført af specialister.

Revisionsrapporten indeholder flere anbefalinger end de, der er trukket frem ovenfor. Fødevarekontroludvalget kan tilslutte sig rapportens anbefalinger.

### **Fødevarekontroludvalget**

Merethe Guldborg (formand), Sofie Krogh Holm, Jørgen Højmark Jensen, Erik Bisgaard Madsen, Annette Nygaard de Voss