



Fødevarestyrelsen
Kontoret for jura og international
koordination
Mørkhøj Bygade 19
2860 Søborg
hoering@fvst.dk

27. juli 2007
JLL

Hørings svar - Forslag til lov om ændring af lov om fødevarer, lov om hold af dyr og lov om biavl

FødevareIndustrien i Dansk Industri (FI) har med e-mail af 2. juli 2007 modtaget ovennævnte udkast til lovændring i høring. På vegne af FI's 230 medlemsvirksomheder skal vi fremsætte følgende bemærkninger til forslaget:

FI er grundlæggende tilfreds med forliget om fødevarekontrollen, som regeringen og Folketingets partier indgik den 31. maj, og som er den væsentligste grund til den foreslåede ændring. Forliget, og den forudgående ekspertundersøgelse, ser FI som et startskud til en mere moderne og effektiv fødevarekontrol. FI er derfor også meget enige i, at det er nødvendigt at tilpasse fødevarereloven, så forliget kan gennemføres. FI finder samtidig, at det er væsentligt, at ændringerne gennemføres målrettet de behov som ekspertundersøgelsen og forliget peger på, og samtidig understøtter de sigtelinier, der er i forliget. Ikke mindst i relation til styrket vejledning af fødevarevirksomhederne.

Endvidere ligger det FI meget på sinde, at forslaget afspejler den globaliserede virkelighed, som fødevarevirksomhederne står i. Vi finder det væsentligt, at der arbejdes på at sørge for sikre fødevarer i hele EU, og vi støtter ikke særregler i et frit indre marked. Efter FIs vurdering risikerer lovforslaget uforvarende at kunne skabe tekniske handelshindringer for danske og udenlandske fødevarevirksomheder, der ønsker at markedsføre fødevarer i Danmark.

Endelig er FI generelt optaget af fødevarevirksomhedernes retssikkerhed. Fødevarevirksomheder er underlagt omfattende kontrol, offentliggørelse af kontrolresultater og stramme sanktioner ved overtrædelser. Mange fødevarevirksomheder er derudover 3. parts certificerede. Enkeltstående sager har vist, at svindel og dårlig moral desværre forekommer, og det skader hele fødevarerhvervets omdømme. Derfor er FI enig i, at der bør

sanktioneres skrappt mod personer eller selskaber, der bevidst svindler eller systematisk bryder lovgivningen på anden vis til fare for forbrugernes sikkerhed og for egen vindings skyld. Omvendt må vi også fastholde, at den generelle fødevarerlovgivning ikke bør fastlægges med udgangspunkt i svindel og dårlig moral i enkeltstående tilfælde. Efter FIs opfattelse er der behov for at overveje udviklingen i relation til virksomhedernes retssikkerhed på flere områder. Dette gøres ikke i tilstrækkelig grad med det aktuelle forslag, der på enkelte områder forringer retssikkerheden for fødevarer virksomhederne generelt.

På baggrund af dette vil FI gerne fremsætte følgende specifikke bemærkninger, der vedrører de enkelte forslag og bemærkningerne til dem:

Lovforslagets § 1, nr. 2

Det er i de specielle bemærkninger angivet, at forslaget alene vedrører økologiske produkter. Det burde efter FIs opfattelse så fremgå direkte af bestemmelsen, der efter sin ordlyd ikke er begrænset til den økologiske produktion. Det kan f.eks. ske ved at tilføje et stk. 2: Ministeren for Familie- og Forbrugeranliggender kan fastsætte regler om behandling af økologiske fødevarer.

Lovforslagets § 1, nr. 3

FI forstår forslaget således, at der er tale om at give Fødevarestyrelsen en tilsvarende hjemmel som den Forbrugerstyrelsen har. FI hæfter sig ved, at tilføjjelsen er indsat i kapitel 4, og derfor alene vil kunne anvendes til tests vedrørende kost og ernæring, og alene til sammenlignende tests og således ikke til kontrolaktiviteter. FI er som udgangspunkt ikke tilhænger af sådanne tests, og ser derfor heller ikke behov for denne tilføjjelse til loven. Forbrugerstyrelsen har allerede mulighed for at gennemføre sammenlignende forbrugertests, og FI kan ikke se, at der er grund til at give Fødevarestyrelsen en sådan kompetence, særlig ikke når den formuleres så bredt som er sket, og dermed ikke begrænses til det anvendelsesområde hvor Forbrugerstyrelsen i dag foretager tests for Fødevarestyrelsen. FI er derudover betænkelige overfor forslaget ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning, idet prøver kan udtages anonymt.

Forslaget repræsenterer en uheldig blanding af myndighedsopgaver og forbrugertests, og denne sammenblanding kan erfaringsmæssigt vanskeliggøre kommunikationen mellem Fødevarestyrelsen og virksomhederne.

FI kan derfor ikke støtte forslaget.

Lovforslagets § 1, nr. 7

FI er meget tilfredse med, at der forslås etableret en central, uafhængig enhed, til at behandle klager over afgørelser truffet i første instans. I forbindelse med etableringen af en sådan enhed er det væsentligt, at der bevares et fagligt godt forhold til Fødevarestyrelsen, så styrelsens faglige vi-

den kan anvendes af enheden. FI finder derfor også dette element meget positivt. I den forbindelse har FI bemærket at det forudsættes, at enheden generelt kan indhente eksternt bistand som led i sin sagsbehandling, jf. alm. bemærkninger, afsnit 2.1.2. Det kunne med fordel nærmere præciseres, hvad der mere konkret tænkes på. Endelig finder FI, at de muligheder Fødevarestyrelsen i Mørkhøj får til at opprioritere vejledningen og rådgivningen af virksomheder og fødevareregionerne, som følge af dette forslag, med fordel kan beskrives nærmere i bemærkningerne. Det gælder også virksomhedernes mulighed for at henvende sig løbende for at få vejledning, jf. det i forliget anførte.

Lovforslagets § 1, nr. 8

I forlængelse af EF Domstolens dom i sag nr. C-111/03, afsagt den 20. oktober 2005, fjernede Fødevarestyrelsen sidste år krav om forhåndsanmeldelse i forbindelse med import af produkter af animalsk oprindelse, da en sådan ordning er i strid med fællesskabsretten (direktiv 89/662/EØF) og ikke kan retfærdiggøres af hensyn til den offentlige sundhed, tilrettelæggelse af kontrollen m.v. FI er meget tilfredse med, at den nævnte regel blev afskaffet, idet den klart forstyrrede handlen unødigt.

FI kan ikke støtte, at der indføres særlige krav om forhåndsanmeldelser. Efter FIs vurdering er forslaget her meget bredt formuleret, og kan i praksis risikere at blive et carte blanche for fødevarerollen til at stille krav om forhåndsanmeldelse eller dokumentation af fødevarens status uden at der har vist sig problemer med virksomheden eller produktet, og uanset om baggrunden er fødevarerisiko eller andre regler på fødevarerområdet, f.eks. mærkning. FI finder dette særdeles betænkeligt, også af retssikkerhedsmæssige grunde.

Selv hvis fødevarerollen kan administrere denne påbudsmulighed ikke-diskriminerende, vil der efter FIs opfattelse formentlig være tale om en teknisk handelshindring, der skader alle virksomheder, der ønsker at producere eller markedsføre fødevarer i eller fra Danmark eller handle med danske fødevarer. FI skal i den forbindelse også henlede opmærksomheden på kontrolforordningens artikel 3, stk. 6, 2. pkt., der sætter en meget høj tærskel for, hvornår der kan anvendes anmeldelsesordninger. Det bemærkes, at formuleringen er strammere end den der er anvendt i artikel 5, stk. 3, litra c i direktiv 89/662/EØF, der var genstand for ovennævnte dom. Forslaget er heller ikke i overensstemmelse med forligstekstens fokus på øget importkontrol. FI kan således ikke støtte forslaget.

Hvis det alligevel ønskes at gennemføre forslaget, bør det som minimum præciseres, under hvilke forhold der kan meddeles påbud. FI foreslår i den forbindelse, at det i bemærkningerne præciseres, at der alene kan meddeles påbud, såfremt det er strengt nødvendigt og på grundlag af en konkret begrundet mistanke vedr. fødevarerisikoen ved et produkt.

Lovforslagets § 1, nr. 9

FI er enig i, at det kan være nødvendigt at udføre opfølgende kontrol i konkrete sager, samt at en sådan beslutning naturligtvis er en afgørelse, der er underlagt forvaltningslovens regler herom. Sådan praktiseres det også i dag, hvor det i påbud, forbud og bødeforelæg meddeles, at der kan udføres gebyrfinansieret opfølgende kontrol. Det kunne dog fremgå tydeligere af skrivelserne, at den ekstra kontrol er en del af afgørelsen, og at der således kan klages over dette element. FI vil gerne opfordre Fødevarestyrelsen til under alle omstændigheder at foretage sådan en præcisering af sine breve.

FI er endvidere enig i, at det er fornuftigt, at fødevarekontrollen får muligheden for at lave opfølgende kontrolbesøg efter en indskærpelse. Dette er et element i en yderligere behovsorientering af kontrollen.

FI støtter således intentionerne i forslaget. Imidlertid er FI betænkelige overfor den konkrete udformning forslaget har fået.

En indskærpelse er allerede i dag af indgribende karakter for den enkelte virksomhed. Indskærpelsen er reelt fødevarekontrollens skøn af, at en konkret handling eller undladelse fra en virksomheds side ikke er forenelig med lovgivningen. Det fremgår også indirekte af Fødevarestyrelsens kontrolvejledning, hvorefter en indskærpelse gives på baggrund af faktiske forhold observeret på virksomheden, sammenholdt med lovgivningen. Virksomheden bliver med andre ord nødt til at handle anderledes som en konsekvens af indskærpelsen. I relation til kontrolresultater resulterer en indskærpelse også i et resultat 2, og dermed en bedømmelse der viser, at forholdene efter fødevarekontrollens opfattelse kunne være bedre. Allerede i dag er en indskærpelse efter FIs opfattelse derfor en afgørelse, og det er kritisabelt, at virksomhederne ikke i overensstemmelse med forvaltningsloven partshøres og får klagevejledning. Når man dertil lægger lovforslaget om, at indskærper næsten pr. automatik - altså i 90 % af tilfældene - skal udløse et ekstra kontrolbesøg, understreger dette bare i endnu højere grad, at indskærper klart er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb.

FI frygter endvidere, at partshøringen over afgørelsen om ekstra kontrol reelt ikke vil blive foretaget, da den ekstra kontrol nærmest er en automatisk følge af indskærpelsen, og indskærpelsen i sig selv efter loven ikke skal opfattes som en afgørelse.

FI finder det kunstigt og retssikkerhedsmæssigt meget betænkeligt, at det fastholdes og lovfæstes, at indskærper ikke skulle være afgørelser, at man udskiller en del af indskærpelsens konsekvenser som en afgørelse men friholder selve indskærpelsen, at man anvender forvaltningslovens undtagelsesregel om mundtlige afgørelser endda på afgørelser, der medde-

les skriftligt og *at* man dermed fraviger nogle af de væsentligste retssikkerhedsgarantier i forvaltningsloven, endda uden klart at redegøre for det i lovbemærkningerne. FI kan derfor ikke støtte forslaget i dets nuværende udformning.

Endvidere skal FI pege på, at det må være en fejl når "direktiver" nævnes i forslaget, da direktiver skal implementeres i dansk ret før de kan skabe forpligtelser for virksomhederne. En henvisning til "fødevarelovgivningen" burde være tilstrækkelig.

Lovforslagets § 1, nr. 11

Forslaget til § 52 a kan FI tilslutte sig.

Vedr. forslaget til § 52 b er der tale om en videreførelse af en eksisterende bestemmelse i økologiloven, og således alene tale om en teknisk ændring. FI går derfor ud fra, at det alene er overtrædelser af regler vedr. den økologiske produktionsmetode fastsat i medfør af fødevareloven, der kan danne grundlag for bestemmelsens anvendelse, og at det er en fejl, at dette ikke fremgår tydeligt af bestemmelsen. Tilsvarende gør sig gældende for forslagens § 2, nr. 13 i relation til lov om hold af dyr.

Lovforslagets § 1, nr. 12

Det er positivt, at Fødevarekontroludvalgets område udvides til også at omfatte veterinærkontrollen, idet der derved bliver bedre overensstemmelse med kontrolforordningen, samtidig med at muligheden for revision af Fødevarestyrelsens ressourceforbrug forbedres.

Lovforslagets § 1, nr. 13

Det må være en fejl når det skrives, at organisationerne udpeger medlemmerne. Der menes formentlig, at organisationerne indstiller medlemmer, og ministeren foretager udpegning.

Lovforslagets § 1, nr. 16 og 17

Fødevarestyrelsen offentliggør i dag kontrolresultater på Internettet og i detailvirksomheder på selve virksomheden. For engrosvirksomhederne, som FI repræsenterer, har vi ikke noget imod offentliggørelse af kontrolresultater i forbindelse med tilsyn, blot virksomhedernes retssikkerhed ikke krænkes, herunder at fortroligheden omkring forretningshemmeligheder respekteres.

To forhold giver anledning til bekymring.

For det første kan FI ikke tilslutte sig forslaget om, at kontrolresultaterne skal gøres tilgængelige via virksomhedernes hjemmesider. Dels er der tale om en indgriben af væsentlig karakter, idet virksomheden pålægges at indrette sin hjemmeside på en bestemt vis. Dette indgreb kan efter FIs

vurdering ikke retfærdiggøres med henvisning til forbrugeroplysning, da der allerede i dag eksisterer regler for postordrevirksomheder og internetbaserede virksomheder. Der er således ikke den fornødne balance og proportionalitet i reguleringen, særligt ikke i relation til engrosvirksomheder. Endvidere er resultaterne allerede tilgængelige på Internettet, så interesserede kan nemt fremsøge dem. Derudover trækker forslaget i den forkerte retning i relation til administrative byrder på virksomhederne. FI mener ikke at skønnet om, at det kun skulle tage fem minutter for den enkelte virksomhed er retvisende. Skønnet tager ikke højde for, at virksomheden skal tilpasse informationen til designet og opbygningen af virksomhedens hjemmeside, og skal inddrage dette i vedligeholdelsen og den løbende udvikling af virksomhedens hjemmeside og kommunikation på Internettet. Efter FIs umiddelbare skøn er de administrative konsekvenser for erhvervslivet således højere end de anførte 2.500 timer. Det skal holdes sammen med, at Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender i forvejen har langt til regeringens mål om reduktion af de administrative byrder for erhvervslivet med 25 %.

For det andet lægges der op til, at Fødevarestyrelsen skal anvende ikke ubetydelige ressourcer på at gøre kontrolresultater tilgængelige på andre internetsider og med andre teknologier. Dels er det efter FIs opfattelse typisk ikke relevant for forbrugerne, at engrosvirksomheder omfattes af de i lovbemærkningerne nævnte ordninger, og dels finder FI, at de ressourcer Fødevarestyrelsen skal anvende på dette med fordel kunne bruges bedre på andre emner i forliget, f.eks. en styrket vejledning af og dialog med virksomhederne, og forbedret vejledning og rådgivning af fødevareregionerne fra Fødevarestyrelsens centrale enhed, herunder udarbejdelse af tjeklister og best practice kataloger. En sådan prioritering vil give mere fødevarer sikkerhed for pengene.

Afslutningsvist skal det i forhold til bemærkningerne til nr. 17 understreges, at andre EU medlemsstater uden problemer opfylder kontrolforordningens artikel 7 uden at have en offentliggørelsesordning, der kan sammenlignes med den danske. Smiley-ordningen kan derfor ikke siges at være nødvendig af hensyn til kontrolforordningen, hvilket man fejlagtigt får indtryk af ved at læse bemærkningerne.

Udover disse specifikke bemærkninger, er der enkelte forhold, som FI finder bør inddrages i loven, og som vil understøtte gennemførelsen af forliget om fødevarer kontrollen.

Vejledning af og dialog med virksomhederne

Fødevarer lovgivningen er kompleks, og det stiller store krav til virksomhederne at orientere sig i regelsættet og bedømme situationer i forhold til dette. Og det er virksomhedernes ansvar at overholde lovgivningen, hvilket også fremgår af EU's fødevarerforordning. Man kan ikke kontrollere sig til sikre fødevarer - det er noget man producerer.

Imidlertid har virksomheder ofte behov for vejledning. Det er i alles interesse, at virksomhederne får den fornødne vejledning. Virksomhederne undgår at skulle ændre produktion eller mærkning, fødevarekontrollen kan anvende kontrolressourcerne mere rationelt og forbrugerne undgår at der ved fejl markedsføres fødevarer, der ikke overholder fødevarelovgivningen. FI er derfor meget tilfredse med, at det i forliget om fødevarekontrollen er slået fast, at der skal øget fokus på vejledning og dialog. Særligt er FI tilfredse med, at forliget understreger, at Fødevarestyrelsen skal vejlede virksomhederne *konkret* i forhold til mulige løsninger til at overholde lovgivningen.

FI har ved tidligere lejligheder påpeget nødvendigheden af øget fokus på vejledning, uden at det har medført mærkbare forbedringer. Det vil derfor være tilrådeligt, at vejledningsaspektet fremhæves specifikt i fødevareloven, for at understrege den nye fokus på området og skabe grundlag for en tilfredsstillende implementering af forliget på dette område.

Konkret kan dette f.eks. ske ved at ændre fødevarelovens § 47 således, at vejledning og dialog nævnes specifikt, og at det i bemærkningerne præciseres yderligere. Der kan her tages udgangspunkt i selve forligsteksten, der på side 5 i bilaget rummer mange positive elementer på dette område.

Endelig skal FI bemærke, at Fødevarestyrelsen endnu ikke har etableret en offentliggørelse af principielle afgørelser, som styrelsen har lovet siden 2005. Der kan henvises til Fødevarestyrelsens notat af 7. juni 2005 til Det Rådgivende Fødevareudvalg om rådgivning og vejledning af virksomheder og besætningsejere og til Revisionsenhedens rapport vedrørende fødevarekontrollen i 2004. FI kan i den sammenhæng også henvise til hensynene bag § 5 i Justitsministeriets cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation.

En offentliggørelse af principielle afgørelser vil have en positiv betydning for fødevarevirksomhederne, og også være med til at sikre større ensartethed i fødevarekontrollen. FI skal derfor opfordre til, at ordningen nu etableres.

Forhåndsbesked ved påtænkt markedsføring

En måde at gennemføre yderligere konkret vejledning på er, at indføre et system med forhåndsbesked til virksomheder i forbindelse med påtænkt markedsføring og mærkning.

Et sådant system er i dag gennemført hos Forbrugerombudsmanden, hvor virksomheder kan få bedømt påtænkt markedsføring i relation til markedsføringsloven samt evt. særlovgivning indenfor en periode på 3 uger. Bedømmelsen har ikke karakter af en egentlig bindende forhåndsbesked. I relation til fødevarevirksomheder vil et sådant system ikke kollidere

med bestemmelserne i fødevareforordningen om, at det er virksomhedernes ansvar at overholde fødevarelovgivningen.

Forbrugerombudsmanden er ekspert på markedsføringslovens område, men kan ikke forventes at have et indblik i de mange og komplicerede mærkningsregler, der findes på fødevareområdet. Ordningen er derfor efter FIs opfattelse ikke generelt egnet til, at varetage forhåndsbeskeder indenfor fødevarelovgivningens område. Ekspertisen til dette findes i Fødevarestyrelsen.

FI finder, at tidspunktet til at indføre en sådan ordning på fødevarelovgivningens område er rigtigt. Det er der flere grunde til. For det første er der med fødevareforliget sat øget fokus på vejledning af virksomhederne, og en sådan ordning vil meget konkret kunne bidrage til dette. For det andet er der med oprettelsen af en uafhængig klageinstans skabt gode muligheder for, at etablere en sådan ordning centralt i Fødevarestyrelsen, da styrelsen ikke vil have habilitetsproblemer i forhold til eventuelle senere spørgsmål vedr. lovligheden af en gennemført markedsføring, da denne afgøres af fødevareregionerne og den uafhængige klageinstans. Endelig er der opnået erfaringer med en sådan ordning hos Forbrugerombudsmanden i relation til markedsføringsloven, hvorfor der ikke er tale om, at man begiver sig ud i uopdyrket land.

FI foreslår på den baggrund, at der i fødevareloven indføres en bestemmelse om forhåndsbesked fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj til virksomheder i forbindelse med påtænkt markedsføring i lighed med den der allerede eksisterer hos Forbrugerombudsmanden, jf. markedsføringslovens § 25.

Målrettet brug af sanktioner som led i øget behovsorientering

Forliget om fødevarekontrollen gennemfører et tilsynskoncept, der har øget fokus på risiko- og behovsorienteringen. Dette er meget positivt, og FI støtter en sådan øget fokus.

Efter FIs opfattelse kan man dog samtidig med fordel gennemføre en øget behovsorientering af sanktioneringen af overtrædelser af fødevarelovgivningen. Formålet med at sanktionere, herunder straffe, for overtrædelser af fødevarelovgivningen er at sikre, at lovgivningen overholdes og forbrugere får sikre fødevarer fri for vildledning. Når fødevarekontrollen vælger sanktion bør der tages hensyn til dette formål.

Målt i forhold til skyld er der tre forskellige årsager til overtrædelser:

1. Reglerne overtrædes bevidst (forsætligt)
2. Reglerne overtrædes ved en uheldig fejl (uagtsomt)
3. Reglerne overtrædes uden at virksomheden kan bebrejdes noget

Efter FIs opfattelse er der markant forskel på situation 1 på den ene side og situation 2 og 3 på den anden side. Således finder FI det berettiget og

fornuftigt, at der reageres konsekvent med straf, gerne kombineret med andre virkemidler, ved overtrædelser der er forsætlige. Ved forsætlige overtrædelser er der behov for, at myndighederne skrider konsekvent og hårdt ind til gavn for både forbrugerne og de mange seriøse og veldrevne fødevarevirksomheder.

Modsat bør der i situation 2 og 3, særligt i første gangs overtrædelser, sanktioneres med mildere sanktioner¹, der fremmer en overholdelse af reglerne, fordi viljen tydeligvis er tilstede fra virksomhedens side. FI ser her de kommende muligheder om påbud vedr. rådgivning og uddannelse som et naturligt element.

Styrkelsen af den juridiske kompetence i fødevareregionerne, som er indeholdt i forliget, bør give et solidt grundlag for, at regionerne kan foretage bedømmelse af, om der i en konkret sag er tale om forsætlige eller uagtsomme overtrædelser.

Hvis der gennemføres ændringer i tråd med disse bemærkninger, vil det samlede kontrolsystem efter FIs vurdering blive endnu mere behovsorienteret, og samtidig vil sanktionssystemet leve bedre op til kontrolforordningens art. 54 og 55.

FI har med tilfredshed noteret sig, at Fødevarestyrelsen har indbudt brancheorganisationerne til to møder om dele af fødevarerforliget. Det er et godt initiativ. Som det fremgår af vores høringssvar er der imidlertid også andre dele af forliget og ændringerne i fødevarerloven, som FI finder væsentlige, herunder sammenlignende forbrugertests, påbud om forhåndsmeldelser og status samt spørgsmål vedr. vejledning af virksomhederne, og FI vil gerne anmode styrelsen om en drøftelse af disse emner.

Skulle der være behov for at drøfte ovenstående bemærkninger står vi naturligvis gerne til rådighed.

Med venlig hilsen

Janus Lodahl

¹ I situation 3 vil der ikke være noget grundlag for straf.