

**Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri**

Den 8. december 2008

3.1 /GRBS

## **Ministerens tale ved samråd i Fødevareudvalget den 10. december 2008**

DET TALTE ORD GÆLDER

### **Spørgsmål I:**

” Vil ministeren redegøre for sagen om vildledende markedsføring for Becel Pro.activ produkterne?”

### **Spørgsmål J:**

” Vil ministeren redegøre for, hvorfor fødevareregionen ikke i forbindelse med manglende efterlevelse af et påbud om tilbagetrækning af produkterne i 2003 udstedte en bøde til Unilever Danmark?”

### **Spørgsmål K:**

” Mener ministeren, at sanktionen for overtrædelse af reglerne bør afspejle virksomhedens størrelse og den markedsføringsmæssige gevinst, som virksomheden har fået ud af deres ulovlige og aggressive markedsføringskampagner de sidste seks år?”

**Svar:**

**Indledning:**

Udvalget har kaldt mig i samråd for at redegøre for sagen om vildledende markedsføring af produktserien Becel pro.activ. Herunder har udvalget ønsket en redegørelse for valget af sanktioner i denne type sager.

Jeg vil tillade mig at besvare samrådsspørgsmål I, J og K samlet.

**Betingelser for markedsføring**

**Sondring mellem novel food regler og anprisningsregler**

Før jeg redegør nærmere for selve sagen om Becel-produkterne, vil jeg kort forklare, hvad det er for en type produkter, og hvilke regler denne form for produkter er underlagt.

Produkterne i serien Becel pro.activ består af plantefedtstoffer, yoghurt og mælkeprodukter mv., der er tilsat en ingrediens – plantesteroler, der er EU-godkendt som ny fødevarer (novel food) og dermed er blevet sikkerhedsvurderet. Produkter med tilsatte phytosteroler/-stanoler skal mærkes i henhold til en Kommissions forordning om mærkning af fødevarer eller fødevarer ingredienser tilsat phytosteroler, phytosteroléstere, phytostanoler og/eller phytostanoléstere.

Hermed er det hensigten at oplyse forbrugerne om virkningerne af produktet og den målgruppe, de er tiltænkt.

Det er blandt andet et krav, at produkterne skal eksempelvis mærkes med en erklæring om, at de udelukkende er beregnet til personer, der ønsker at sænke kolesterolindholdet i blodet. Denne oplysning skal tjene som en advarselsmærkning (sikkerhedsforanstaltning) for, at produktet når den rette målgruppe. Mærkningen må ikke formuleres på en sådan måde, at den får karakter af en ulovlig sundhedsanprisning, og oplysningerne må ikke vildlede forbrugerne, idet de generelle mærknings- og anprisningsregler skal overholdes.

I juli 2007 trådte nye regler for ernærings- og sundhedsanprisninger i kraft. Anprisninger af produkter er kendetegnet ved at være frivillige budskaber, der er egnet til at give forbrugerne en forventning om, at den pågældende fødevarer har særlige egenskaber. Med anprisningsforordningen er det nu blevet muligt at anvende anprisninger af en reduceret risiko for sygdom i forbindelse med markedsføring af fødevarer. Det forudsætter dog, at anprisningen er godkendt ved Kommissionen ifølge den angivne procedure.

Forskellen mellem novel food reglerne og anprisningsreglerne er derfor, at novel food reglerne

indeholder en række obligatoriske mærkningskrav, og anprisningsreglerne regulerer de frivillige budskaber, der benyttes i markedsføringen af fødevarer.

Indtil anprisningsreglerne trådte i kraft, har frivillige anpriser været reguleret af de generelle vildledningsregler i fødevareforordningens artikel 16.

Yderligere er det efter § 76 i mærkningsbekendtgørelsen forbudt at markedsføre en fødevarer med angivelse af, at indtagelse af det pågældende produkt kan have gavnlige virkninger på sygdomme eller sygdomssymptomer.

Der er således faste regler for, hvordan produkter med plantesteroler – som Becel pro.activ – skal mærkes. I dette tilfælde drejer sagen sig om, at Unilever har overskredet grænsen mellem, hvordan de skulle mærke i henhold til godkendelsen af produktet, og gået over til i stedet at sundhedsanpriser produktet på en måde, der ikke har været i overensstemmelse med reglerne.

### **Redegørelse om sagen:**

I 2003 har Fødevarestyrelsen påbudt Unilever at ændre markedsføringen af produktserien Becel pro.activ, idet der blandt andet var anvendt ulovlige sundhedsanpriser. Unilever redegjorde derefter tilfredsstillende overfor fødevareregionen for, hvilke ændringer virksomheden ville iværksætte som følge af Fødevarestyrelsens afgørelse. Fødevarestyrelsen har derfor opfattet denne sag fra 2003 som værende afsluttet.

Forbrugerrådet klagede i 2005 og 2006 over Unilevers markedsføring af produktserien Becel pro.activ. Blandt andet på den baggrund påbød Fødevareregion Øst, Kontrolafdeling Rødovre, i oktober 2007 Unilever at trække produkterne i serien Becel pro.activ tilbage. Fødevareregionen begrundede afgørelsen med, at der i markedsføringen af produkterne var benyttet anprisninger, som var i strid med forbudet mod ulovlige sundhedsanprisninger i henhold til § 76 i mærkningsbekendtgørelsen. Produkterne blev markedsført med anprisningerne ”sænker kolesteroltallet” og ”for højt kolesteroltal? Snup en håndmad!”.

Med ikrafttræden af anprisningsforordningen er det blevet muligt at anvende visse sundhedsanprisninger, men det forudsætter godkendelse efter en særlig procedure.

Efter et indslag i TV2 har Unilever med baggrund i den pågældende udsendelse udsendt ”FAKTA om Becel pro.activ”. Indholdet i ”FAKTA om Becel pro.activ” er imidlertid efter kontrolafdelingens vurdering et udtryk for grov vildledning af modtagerne og dermed i strid med artikel 16 i fødevarerforordningen.

Teksten i fakta-arket er egnet til at give forbrugerne en opfattelse af, at produkterne i serien Becel pro.activ er

fødevarer med en ganske særlig status i Danmark. Fødevareregionens afgørelse blev meddelt Unilever's advokat den 12. oktober 2007.

Samme dag, som afgørelsen blev truffet, påklagede Unilever afgørelsen, idet virksomheden fandt, at påbuddet – og særligt sanktionen var for vidtgående. Fødevarestyrelsen gav virksomhedens klage opsættende virkning. Begrundelsen for dette var, at styrelsen vurderede, at indtagelse af selve produktet og markedsføringen ikke umiddelbart udgjorde en sundhedsrisiko.

Forbrugerrådet klagede også over afgørelsen med den begrundelse, at fødevareregionen i deres vurdering af, om markedsføringen var ulovlig, burde have inddraget flere af de forhold, som Forbrugerrådet i klager fra 2005 og 2006 havde anført.

Sekretariatet for Fødevarer- og Veterinærklager har den 27. oktober 2008, truffet afgørelse i sagen som 2. instans.

Sekretariatet har delvist stadfæstet fødevareregionens afgørelse. Men i stedet for at påbyde tilbagetrækning, har sekretariatet påbudt Unilever at ændre markedsføringen således, at der ikke benyttes anprisninger vedrørende gavnlige virkninger på sygdomme eller sygdomssymptomer. Unilever skulle senest den 25.

november 2008 dokumentere overfor fødevareregionen, at de havde ændret markedsføringen, som det blev påbudt i afgørelsen.

## **Valg af sanktioner**

Angående spørgsmålet om, hvorfor Unilever ikke fik en bøde i 2003, har jeg fået oplyst af Fødevareregionen, at der i juli 2003 blev givet et påbud om, at virksomheden skulle dokumentere, at markedsføringen af produktserien var i overensstemmelse med de relevante regler.

Fødevareregionen fulgte op på påbuddet, og vurderede, at virksomheden på tilfredsstillende vis redegjorde for, hvilke ændringer, der ville blive iværksat som følge af Fødevarestyrelsens afgørelse.

Der blev derfor ikke i 2003 udstedt påbud om tilbagetrækning af Becel pro.activ produkterne, og det var således ikke aktuelt for fødevareregionen at vurdere, om der skulle udstedes et administrativt bødeforlæg som anført i samrådsspørgsmålet.

I relation til valg af sanktioner, er det vigtigt at slå fast, at vildlednings – og anprisningssager er skønssager. I disse sager er der ikke tale om overtrædelse af en klar regel, hvorfor der oftest sanktioneres på anden vis end bødeudstedelse.

Formålet med sanktionering er at sikre reglernes overholdelse. Efter kontrolafdelingens vurdering kunne dette i denne sag bedst lade sig gøre ved et påbud.

Udstedelse af en bøde ville ikke i højere grad sikre reglernes efterlevelse. For det første ville bødestørrelsen - selv med inddragelse af virksomhedens størrelse - være ubetydelig i forhold til de omkostninger en tilbagetrækning eller påbud om ændret markedsføring vil medføre. Et påbud om tilbagetrækning eller ændret markedsføring vil for virksomhederne typisk opleves som mere indgribende end en bøde.

I den konkrete sag har jeg fået oplyst, at virksomheden har indstillet nye kampagner fra efteråret 2007, og nu midlertidigt må holde pause med leveringen af Becel pro.activ til det danske marked. Dertil skal lægges de vanskeligheder, det indebærer at skulle genintroducere produktet på markedet, hvis og når det bliver aktuelt.

## **Konsekvenser**

Og nu til spørgsmålet om, hvorvidt sanktionen afspejler virksomhedens størrelse og den markedsføringsmæssige gevinst, som virksomheden eventuelt måtte have fået.

Det gælder helt grundlæggende, at sanktioner skal være tilpasset den konkrete virksomhed og den konkrete situation.

Det gælder også, når vi taler om bøder. Ved fastsættelsen af, hvor stor en bøde skal være, vil det derfor ofte være relevant at tage højde for størrelsen af virksomheden og den økonomiske gevinst. Det lægger reglerne også op til.

Der er således i fødevareloven bestemmelser om, at bøder kan differentieres efter virksomhedens omsætning og størrelse og efter størrelsen af en eventuel uberettiget gevinst. Når vi taler om administrative bødeforlæg, er det i praksis udmøntet ved, at store virksomheder normalt vil få fordoblet normalbøden på området. Hvis der er opnået en større uberettiget gevinst, eller der er andre skærpende omstændigheder, kan bøden desuden forhøjes med op til 100 %.

Hvis det på grund af virksomhedens størrelse og overtrædelsens karakter vurderes, at bøden skal være endnu større end forhøjelsen på 100 %, vil det være en sag for domstolene.

I straffelovens almindelige bestemmelser, som jo også gælder på fødevareområdet, er der to muligheder for at inddrage en gevinst:

- 1) en direkte konfiskation af den ulovlige fortjeneste eller
- 2) fastsættelse af bødens størrelse, så den afspejler den skønnede fortjeneste. Skal straffelovens bestemmelser anvendes, forudsætter det en politimæssig efterforskning og en domstolsbehandling.

Jeg har ikke noget grundlag for at tvivle, at fødevareregionen og Sekretariatet for Fødevarer- og Veterinærklager administrerer de mulige sanktioner på en fornuftig måde.

Det er ligeledes min vurdering, at der ikke er behov for skærpede straffe på området for vildledende markedsføring.

Afslutningsvis kan jeg tilføje, at sager som denne, som er blevet behandlet ved en klagesagsenhed, altid vil kunne prøves ved domstolene.