



FØDEVARESTYRELSEN

Nabotjek af fødevarerlovgivningen

8. april 2014



PA Consulting Group
Tuborg Boulevard 5
DK-2900 Hellerup
Tel: +45 39 25 50 00
Fax: +45 39 25 51 00
www.paconsulting.com

LEDELSESRESUMÉ

Regeringen har besluttet at gennemføre et nabotjek i udvalgte medlemsstater som led i regeringens vækstplan for fødevarer. Nabotjekket har til formål at afdække, om den danske administration af de fælles EU-regler på fødevarerområdet medfører ulige konkurrencevilkår for de danske fødevarervirksomheder.

Fødevarestyrelsen har bedt PA Consulting Group (PA) gennemføre et nabotjek og en sammenligning af administrationen af udvalgte områder og regler, hvor danske fødevarervirksomheder har vurderet, at den danske håndhævelse er særligt byrdefuld. Analysen er afgrænset til at belyse den del af administration, som vedrører engros- og detailsektoren.

Fødevarerlovgivningen dækker et meget bredt område og er reguleret af en lang række EU-forordninger og direktiver samt nationale særregler og lovgivning. Analysen omfatter udvalgte områder, som vurderes at medføre ulige konkurrencevilkår for danske fødevarervirksomheder. PA har i samarbejde med fødevarerhvervet udvalgt fem områder med særlige byrder på baggrund af erfaringer fra ti danske virksomheder med aktiviteter i andre EU-medlemsstater samt fra ni danske erhvervsorganisationer, jf. kapitel 2. Dette er gjort med henblik på at fokusere analysen til de områder af fødevarerlovgivningen, som medfører de største byrder og ulige konkurrencevilkår for fødevarerhvervet.

I Danmark vægtes fødevarsikkerheden højt. I forbindelse med den afholdte workshop for de deltagende virksomheder gav virksomheder udtryk for den grundlæggende opfattelse, at det danske system og administration på fødevarerområdet er fornuftig og hensigtsmæssig sammenlignet med andre EU-medlemsstater, og at den danske fødevareradministration og system blandt andet styrker virksomhedernes position på eksportmarkederne.

Den høje vægtning af fødevarsikkerheden pålægger også virksomhederne en række byrder, som kan begrænse virksomhedernes vækstmuligheder. Derfor er det relevant til stadighed at overveje systemet med henblik på løbende at sikre, at byrderne for de danske virksomheder er så små og så begrænsede som muligt, samt at konkurrencevilkårene ikke forringes unødigt.

Nærværende analyse og sammenligning af tilrettelæggelsen og administrationen på fødevarerområdet i Sverige, Nederlandene, Slesvig-Holsten, Storbritannien og Danmark har vist, at der er forskellige måder at organisere og sammensætte administrationen på fødevarerområdet i de fem medlemsstater. Det er blandt andet i vægtning mellem kontrol og vejledning af virksomhederne og graden af samarbejde mellem myndighed og erhvervsorganisationer.

De enkelte elementer, som et medlemsstats system består af, skal derfor ses i sammenhæng med det samlede system, som det er tilpasset til. Sammenligning og analyse af elementer i forskellige landes administration på fødevarerområdet og konsekvenserne for virksomhedernes byrder og konkurrencevilkår af de enkelte elementer skal derfor ses i sammenhæng med det samlede system, som disse indgår i.

Resultatet af sammenligningen og analysen af den danske administration og de fire udvalgte medlemsstats administration har identificeret elementer, som er særligt interessante i forhold til tilrettelæggelsen af fødevarerlovgivningen på de områder, som de danske fødevarervirksomheder peger på som særligt byrdefulde.

Det er PA's vurdering, at det i en dansk kontekst er særligt relevant at overveje en større grad af risikobaseret kontrol i form af fx kædekontrol og inddragelse af tredjepartscertificeringer i tilrettelæggelsen af kontrolfrekvenser samt effektivisering af ansøgningsprocessen for eksportcertifikater gennem digitalisering af ansøgningsprocessen ved internetbaseret ansøgning eller pr. mail.

Herudover har PA identificeret tre andre elementer i de andre medlemsstaters fødevareadministration og systemer, som det med fordel kan overvejes at implementere i Danmark i en tilpasseret form.

I det følgende redegøres kort for baggrunden for udvælgelsen af de fem områder og for de væsentligste observationer og analyseresultater på tværs af de fem medlemsstater.

Byrdeområde 1: Gennemførelse af kontrol

<i>Baggrund for udvælgelse</i>	De danske virksomheder har på den afholdte workshop vurderet, at der ikke i det danske system tages tilstrækkeligt hensyn til virksomheder med god regelefterlevelse, herunder tredjepartscertificeringer eller et omfattende internt kvalitetssikringssystem (fx kæder) i tilrettelæggelsen af kontrolfrekvensen og risikovurderingen. Det medfører, at virksomheder både har omkostninger til offentlige kontrolbesøg og til interne eller private kontrolbesøg (dobbelkontrol).
--------------------------------	--

Det er PA's vurdering, at det med fordel kan overvejes at øge det risikobaserede kontrolsystem i Danmark yderligere ved at benytte elementer fra den kædekontrol og tredjepartscertificeringer, som anvendes i Storbritannien og Nederlandene, og at sådanne elementer vil reducere byrderne for virksomheder med god regelefterlevelse.

Vurderingen er blandt andet baseret på følgende analyseresultater og observationer:

- I Nederlandene, Storbritannien og Danmark er kontrolfrekvensen for virksomheder med henholdsvis kontrolaftale med rådgivningsvirksomhed og godkendte tredjepartscertificeringer reduceret på forskellig vis
- I Nederlandene og Storbritannien er kontrolfrekvensen og/eller omfanget af kontrollen reduceret for nogle virksomheder med flere forretninger (kæder)
- Seks cases af typiske og repræsentative fødevarevirksomheder viser, at Nederlandenes, Slesvig-Holstens og Storbritanniens kontrolsystemer har en lavere kontrolfrekvens for virksomheder med den højeste grad af regeloverholdelse sammenlignet med det danske kontrolsystem.

Byrdeområde 2: Vejledning og hjælp til regelefterlevelse

<i>Baggrund for udvælgelse</i>	De danske virksomheder har på den afholdte workshop vurderet, at hver enkelt virksomhed bærer individuelle omkostninger i form af tid og ressourcer til at forstå og selv udvikle procedurer og systemer til overholdelse af regler og krav. Virksomhederne efterspørger, at en større del af den store og respekterede viden, som fødevarestyrelsen besidder, deles og kommer fødevarevirksomhederne til gode. Vejledning med bidrag fra fødevarestyrelsen vil kunne reducere virksomhedernes ressourceforbrug til arbejdet med overholdelse af regler og krav.
--------------------------------	--

Det er PA's vurdering, at det med fordel kan overvejes at styrke vejledningen af virksomheder i overholdelse af regler og krav i Danmark yderligere ved at benytte elementer fra den vejledning, som gennemføres i de fire sammenlignede medlemsstater, herunder:

- Løbende afholdelse af foredrag og kurser for virksomheder i et samarbejde mellem myndigheder og erhvervsorganisationer om hvordan virksomhederne overholder regler og krav i fødevarelovgivningen
- Øget fokus på vejledningens effekt for regelefterlevelsen og fødevaresikkerheden med inspiration fra Storbritanniens initiativer på området, herunder en-til-en-vejledning, startpakker og konkrete anvisninger på regeloverholdelse (assured guidance).

Vurderingen er blandt andet baseret på følgende analyseresultater og observationer:

- De fire udvalgte medlemsstater afholder eller allokerer i højere grad løbende ressourcer til kurser og foredrag med det formål at undervise og vejlede fødevarevirksomhederne i regler og krav, end tilfældet er i Danmark
- Storbritannien yder gratis en-til-en-vejledning (coaching) til virksomheder med høj risiko for fødevaresikkerheden/mange overtrædelser¹
- Eventuel styrkelse af vejledningsindsatsen bør ske under behørig hensyntagen til effekten på kontrolindsatsen og den afledte effekt på virksomhedernes regelefterlevelse.

¹ Det skal dog bemærkes, at kontrolbyrden er væsentlig lavere, og at den samlede effekt på regelefterlevelsen ikke er entydigt positiv

Byrdeområde 3: Udvalgte hygiejneregler

<i>Baggrund for udvælgelse</i>	De danske virksomheder har på den afholdte workshop vurderet, at krav til indretning af lokaler medfører byrder og omkostninger enten til ekstern rådgivning eller påbud om ombygning ved kontrolbesøg.
--------------------------------	---

Det er PA's vurdering, at virksomhedernes udfordringer og omkostninger i forbindelse med indretning af lokaler kan reduceres ved at øge vejledningen – fx gennem en-til-en vejledning eller mere konkrete og specifikke vejledninger, der anviser, hvordan indretningen kan etableres i overensstemmelse med regler og krav.

Vurderingen er blandt andet baseret på, at Storbritannien og Slesvig-Holsten yder en-til-en-vejledning i forbindelse med indretning af virksomheden, og at denne vejledning i opleves som en hjælp til bedre regelefterlevelse og færre overtrædelser af virksomhederne.

Byrdeområde 4: Tilsætning af vitaminer og mineraler samt sundhedsanprisninger

<i>Baggrund for udvælgelse</i>	De danske virksomheder har på den afholdte workshop vurderet, at de danske særregler for tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud medfører ulige konkurrencevilkår i forhold til andre virksomheder i EU. Endvidere vurderer de danske virksomheder, at den danske håndhævelse af sundhedsanprisninger er strengere end i andre medlemsstater og medfører ulige konkurrencevilkår.
--------------------------------	--

Det er PA's vurdering, at et tættere samarbejde mellem Fødevestyrelsen og erhvervet om bedømmelse af den enkelte sundhedsanprisning vil kunne øge forståelsen for og dialogen om kriterier og regler for bedømmelse af sundhedsanprisninger. Vurderingen er blandt andet baseret på følgende analyseresultater og observationer:

- Nederlandene har indgået et tæt samarbejde med erhvervet om bedømmelsen af anprisninger, som fremmer forståelsen og dialogen om bedømmelse af sundhedsanprisninger
- Der er ikke væsentlige forskelle i bedømmelsen af anprisninger mellem de fem medlemsstater, og Danmark er ikke hårdere i håndhævelsen af EU-reglerne end de fire andre medlemsstater.

Byrdeområde 5: Eksportcertifikater

<i>Baggrund for udvælgelse</i>	De danske virksomheder har på den afholdte workshop vurderet, at den danske administration i forbindelse med ansøgning om og udstedelse af eksportcertifikater er unødigt tung og byrdefuld for virksomhederne, da processen er manuel, tidskrævende og papirtung i Danmark med store omkostninger for virksomhederne til følge.
--------------------------------	--

Det er PA's vurdering, at ansøgningsprocessen for eksportcertifikater kan effektiviseres gennem digitalisering af ansøgningsprocessen ved internetbaseret ansøgning eller ansøgning pr. mail.

Vurderingen er blandt andet baseret på, at Nederlandene, Storbritannien og Sverige har digitaliseret ansøgningsprocessen for eksportcertifikater, som alene foregår digitalt via hjemmeside eller mail, og som reducerer de manuelle og omkostningstunge papirgange mellem myndighed og virksomheder.

Udover kortlægning og sammenligning af de af erhvervet udvalgte byrdeområder har PA kortlagt og sammenlignet omfanget af kontrol og anmærkninger i forbindelse med overtrædelser på tværs af de fem medlemsstater, jf. kapitel 8, hvilket har givet følgende observationer og analyseresultater:

- Der er en væsentligt mindre andel kontroller med anmærkninger i detailsektoren i Danmark end i de fire andre medlemsstater
- Der gennemføres flere kontroller pr. detailvirksomhed i Danmark end i de fire andre medlemsstater
- Der gennemføres flere kontroller pr. engrosvirksomhed i Danmark, Slesvig-Holsten og Sverige end i Storbritannien og Nederlandene
- I forhold til det samlede antal anmærkninger giver Danmark, Slesvig-Holsten og Nederlandene omtrent samme antal alvorlige anmærkninger i form af bøder, fratagelse af autorisation og anmeldelse til politiet men væsentligt flere end Storbritannien og Sverige.

INDHOLD

1	ANALYSENS BAGGRUND, TILRETTELÆGGELSE OG METODE	5
1.1	Baggrund og formål med analysen	5
1.2	Analysens tilrettelæggelse og metode	6
2	FOKUSERING AF ANALYSERAMMEN	8
3	BYRDEOMRÅDE 1: GENNEMFØRELSE AF KONTROL	10
3.1	Overblik over tilrettelæggelse og forvaltning af fødevarekontrollen i de fem medlemsstater	11
3.2	Opsummering og sammenligning	17
4	BYRDEOMRÅDE 2: VEJLEDNING OG HJÆLP TIL REGELEFTERLEVELSE	19
4.1	Overblik over de fem medlemsstaters vejledningssystem	20
4.2	Opsummering og sammenligning	23
5	BYRDEOMRÅDE 3: HYGIEJNE	24
5.1	Overblik over udvalgte hygiejneregler i de fem medlemsstater	24
5.2	Opsummering og sammenligning	25
6	BYRDEOMRÅDE 4: TILSÆTNING AF VITAMINER OG MINERALER TIL FØDEVARER OG KOSTTILSKUD, SAMT ANPRISNINGER	27
6.1	Bedømmelse af 2 cases vedrørende sundhedsanprisninger	28
6.2	Regler for tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud i de fem medlemsstater	31
6.3	Regler for vejledning til henholdsvis forbruger og fagperson/andre virksomheder	31
6.4	Opsummering og sammenligning	32
7	BYRDEOMRÅDE 5: EKSPORTCERTIFIKATER	34
7.1	Beskrivelse af de fem landes ansøgnings- og udstedelsesproces for eksportcertifikater	35
7.2	Opsummering og sammenligning	37
8	OVERBLIK OVER KONTROLLER OG ANMÆRKNINGER I FORBINDELSE MED OVERTRÆDELSER	38
8.1	Overblik over det samlede antal kontroller og overtrædelser	39
8.2	Overblik over kontroller og anmærkninger ved overtrædelser fordelt på henholdsvis detail- og engrossektor	41
9	MULIGE INITIATIVER TIL NEDBRINGELSE AF FØDEVAREVIRKSOMHEDERNES BYRDER	43
	BILAG B: SAMLET DATAMATERIALE FOR KONTROLSTATISTIK I DE FEM MEDLEMSSTATER	46

1 ANALYSENS BAGGRUND, TILRETTELÆGGELSE OG METODE

I det følgende beskrives baggrunden for nærværende analyse af administration af udvalgte fælles EU-regler for fødevarerlovningen i Danmark, Sverige, Slesvig-Holsten, Storbritannien og Nederlandene. Analysen har til formål at belyse forskelle og ligheder mellem medlemsstaternes fødevarerlovning og forvaltning, herunder om den danske forvaltning er mere restriktiv og pålægger de danske fødevarer virksomheder større byrder og ulige konkurrencevilkår. Endvidere redegøres for analysens tilrettelæggelse og organisering samt de benyttede metoder i hver af analysens faser.

1.1 Baggrund og formål med analysen

Som opfølgning på de anbefalinger, som Vækstteam for Fødevarer har fremlagt i april 2013, har Regeringen som led i Regeringens vækstplan for fødevarer besluttet at gennemføre et nabotjek i udvalgte medlemsstater. Nabotjekket har til formål at afdække, om den danske administration af de fælles EU-regler på fødevarerområdet medfører ulige konkurrencevilkår for de danske fødevarer virksomheder.

Nabotjekket skal belyse, om den danske håndhævelse er mere restriktiv, end hensynet til forbruger- og fødevarer sikkerheden og eksporten tilsiger. Analysen skal afdække, hvilke styrker og svagheder der er i de respektive systemer. Analysen er afgrænset til at belyse den del af administration, som vedrører engros- og detailsektoren.

Fødevarestyrelsen har bedt PA Consulting Group (PA) gennemføre et nabotjek og en sammenligning af administrationen af udvalgte områder og regler i fødevarerlovningen i Danmark, Sverige, Slesvig-Holsten, Nederlandene og Storbritannien, som har til formål at belyse følgende:

- Giver den danske håndhævelse af fødevarerlovningen anledning til ulige konkurrencevilkår for fødevarer virksomhederne?
- Hvori består forskellene mellem den danske og udvalgte EU-medlemsstaters håndhævelse af fødevarerlovningen?
- Hvilke styrker og svagheder opleves i de respektive systemer?
- Er der elementer fra sammenligningslandene, som med fordel kan implementeres i den danske myndighedsudøvelse?

Fokus for analysen har været, hvor danske virksomheder har vurderet at den danske håndhævelse er særlig byrdefuld. På baggrund af sammenligningen har PA udarbejdet nærværende rapport, som blandt andet beskriver følgende:

- De områder af fødevarerlovningen og administrationen heraf som de danske fødevarer virksomheder vurderer som de mest byrdefulde, og som medfører ulige konkurrencevilkår:
 - Tilrettelæggelse og gennemførelse af kontrol i fødevarer virksomheder, herunder omfanget af den risikobaserede kontrol samt de direkte og indirekte omkostninger for virksomhederne i forbindelse med gennemførelse af kontrollen
 - Kortlægning af omfanget og dybden af den vejledning som tilbydes fødevarer virksomheder i forbindelse med hjælp til regelefterlevelse
 - Kortlægning af udvalgte regler og krav på hygiejneområdet
 - Kortlægning af bedømmelsespraksis for sundhedsanprisninger

- Kortlægning af regler for tilsætning af vitaminer og mineraler i fødevarer og kosttilskud
- En kortlægning og analyse af hvordan antallet af kontroller, overtrædelser og sanktioner ser ud i de fire andre EU-medlemsstater sammenlignet med Danmark.

1.2 Analysens tilrettelæggelse og metode

PA har tilrettelagt en analyse med vægt på inddragelse, samarbejde og lydhørhed over for analysens primære interessenter, Fødevarestyrelse og fødevarerhvervet, der løbende har bidraget til analysen. Projektorganisationen er derfor blevet etableret med det formål at sikre størst mulig inddragelse og samarbejde med de involverede parter. Projektorganisationen har bestået af:

- Styregruppe med deltagelse af Fødevarestyrelsen, Fødevareministeriets departement, Finansministeriet og PA
- Følgegruppe med deltagelse af Fødevarestyrelsen, erhvervet og PA
- Arbejdsgruppe med deltagelse af Fødevarestyrelsen og PA.

Arbejdsgruppen bestod af medarbejdere fra Fødevarestyrelsen og havde til formål at bibringe PA og analysen den nødvendige faglige viden og indsigt. Arbejdsgruppens medlemmer er løbende blevet inddraget og har i væsentligt omfang bidraget i det daglige arbejde.

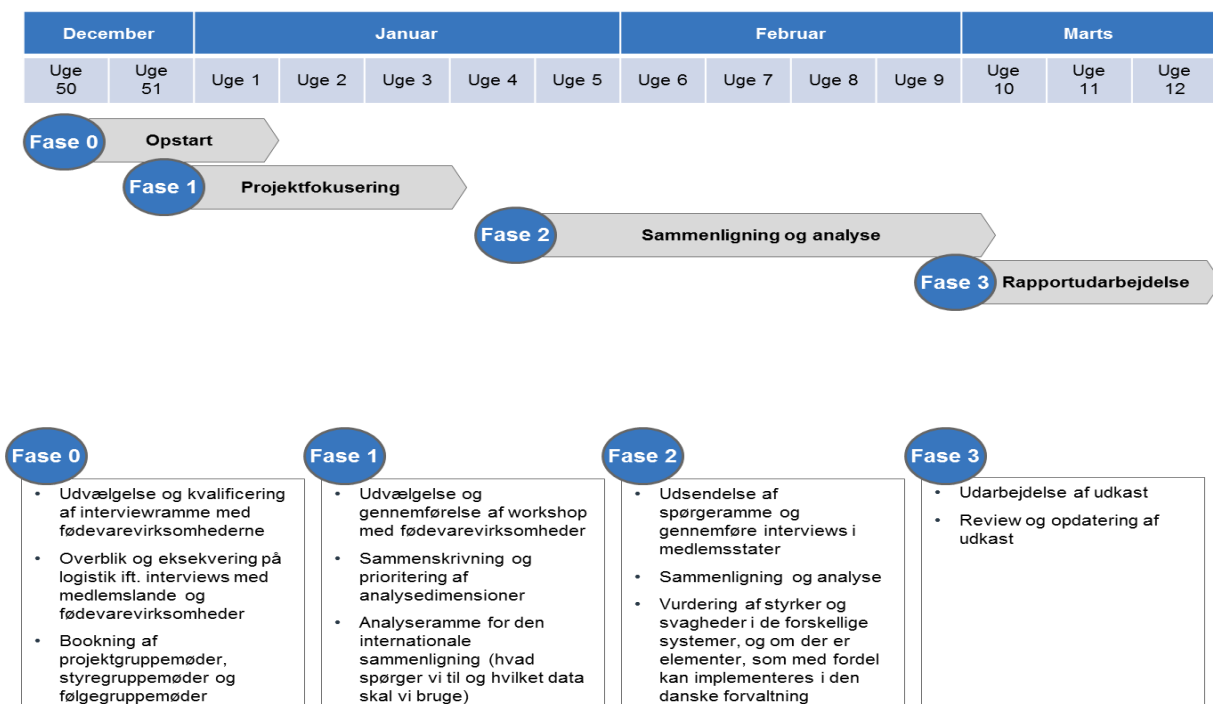
Arbejdsgruppen har refereret til styregruppen, som løbende er blevet orienteret om projektets fremdrift og inddraget ved centrale beslutninger for projektets retning. Følgegruppen med deltagelse af fødevarerhvervet er ligeledes blevet inddraget i projektførløbet i forbindelse med identificering af byrder og områder med ulige konkurrencevilkår for danske virksomheder og i forbindelse med udvælgelsen af fokusområder for analysen.

PA har overordnet tilrettelagt projektet og analysen ud fra nedenstående faser:

- Projektfokuseringsfase
- Sammenlignings- og analysefase
- Rapportudarbejdelsesfase

De tre faser er opsummeret i nedenstående figur 1.1. ud fra de primære aktiviteter, der er foretaget i hver fase.

Figur 1.1 Projektførløbets faser



Projektfokuseringsfase

Formålet med projektfokuseringsfasen har været at opnå indsigt i og overblik over den danske og den fælles EU-fødevarerlovgivning. Samtidig at inddrage danske virksomheders erfaringer med den danske administration heraf med henblik på at fokusere surveyen og analysen til de områder, som har størst betydning for konkurrencevilkårene og byrderne for de danske virksomheder.

Aktiviteterne har bestået af en grundlæggende desk-research og indsamling af baggrundsmateriale i form af forordninger, direktiver, lovgivning, vejledninger, kontrol- og sagsbehandlerinstrukser samt produktionsdata for kontroller og overtrædelser. Der er gennemført møder og interviews med en række nøglemedarbejdere i Fødevarestyrelsen.

Endvidere er der indsamlet input fra fødevarerhvervet og afholdt workshops med en række danske virksomheder med aktiviteter i andre EU-medlemsstater med det formål at prioritere analyserammen og fokusere surveyen til de områder med størst betydning for konkurrencevilkårene for fødevarer virksomhederne i Danmark.

På det grundlag er de faktorer, som påvirker virksomhedernes byrder og konkurrencevilkår, identificeret, og fokusområder i udarbejdelse af spørgeskemaer til de udvalgte medlemsstater og virksomheder i disse medlemsstater er blevet udvalgt.

Sammenlignings- og analysefase

Formålet med projektets sammenlignings- og analysefase har været at identificere og beskrive forskelle og ligheder mellem den danske administration og andre medlemsstaters administration på udvalgte områder af de fælles EU-regler. Dette er primært gjort gennem et internationalt survey af administrationen på de udvalgte områder i Sverige, Nederlandene, Storbritannien og Slesvig-Holsten.

Det internationale survey har omfattet dels en spørgeskemaundersøgelse, der er besvaret af fødevarermyndighederne i Sverige, Nederlandene, Storbritannien, Slesvig-Holsten og Danmark og dels gennemførte interviews og besøg i de samme medlemsstater. Endvidere er otte virksomheder i de fire medlemsstater blevet bedt om at besvare spørgsmål vedrørende deres oplevelse af administrationen på udvalgte områder. I den forbindelse er det væsentligt at bemærke, at selv om det er særdeles relevant at udveksle erfaringer på tværs af medlemslande, så skal sammenligninger mellem forskellige lande fortolkes varsomt blandt andet på grund af forskelle i forvaltningen og kontrollens organisering, landbrugs- og fødevareremæssige karakteristika mv. De fire medlemsstater er derfor udvalgt på baggrund af en relativt større grad af sammenlignelighed med Danmark og den danske forvaltningspraksis og -standard.

På den baggrund har det internationale survey fungeret som sammenligning i forhold til administrationen af de af erhvervet udvalgte områder med størst betydning for konkurrencevilkårene.

Endvidere har formålet med projektets analysefase været at sammenligne administrationen, bedømmelsespraksis og kontroltrykket for fødevarer virksomheder i Danmark og de fire udvalgte medlemsstater. I den forbindelse har fokus været på at identificere forskelle, der har betydning for størrelsen og omfanget af de byrder, som forvaltningen og administrationen pålægger virksomhederne i de fem medlemsstater. I analysefasen er der desuden foretaget en vurdering af fordele og ulemper ved elementer i de udvalgte medlemsstaters administrationspraksis og systemer, der har betydning for niveau og omfang af byrder for virksomhederne på den ene side og fødevarer sikkerheden og overholdelsen af de fælles EU-regler og lovgivning på den anden side.

Dataindsamlingen har efter PA's vurdering tilvejebragt et tilstrækkeligt grundlag for at foretage rimelige og objektive vurderinger af fordele og ulemper ved elementer af de deltagende medlemsstaters systemer og administration.

Kortlægningen og analysen af rapporteres i nærværende rapport, hvor medlemsstaternes systemer og administration af de udvalgte områder i fødevarer lovgivningen beskrives, sammenlignes og analyseres.

2 FOKUSERING AF ANALYSERAMMEN

I det følgende beskrives analyserammen for nærværende analyse af udvalgte områder i fødevarelovgivningen samt udvælgelsesprocessen og baggrunden for prioriteringen af de udvalgte områder i fødevarelovgivningen, som indgår i analysen.

Fødevarelovgivningen dækker et meget bredt område og er reguleret af en lang række EU-forordninger og direktiver samt nationale særregler og lovgivning. Givet nærværende projekts afgrænsning både tidsmæssigt og ressourcemæssigt har det derfor været nødvendigt at prioritere og fokusere projektets analyseramme til de områder af fødevarelovgivningen og håndhævelsen heraf, som har størst betydning for fødevarevirksomhedernes konkurrencevilkår, og som pålægger de danske virksomheder de største byrder.

Fødevarevirksomhederne er pålagt en række byrder som følge af reguleringen af fødevareområdet enten direkte eller indirekte, herunder:

- Direkte omkostninger i form af egenbetaling for myndighedskontrol, omkostninger til egenkontrol, indkøb af materiel og indretning af lokaler mv.
- Direkte og indirekte transaktionsomkostninger i form af afsættelse af ressourcer under kontrolbesøg, tilegnelse og forståelse af regler og krav, sagsbehandlingstider mv.
- Sanktionsomkostninger for bestemte forseelser, øget kontrol og skærpet sanktionering ved fejl.

I forbindelse hermed kan forskelle i fortolkningen og håndhævelsen af fælles EU-regler mellem medlemsstaterne medføre forskellige niveauer for virksomhedernes byrder i forbindelse med regelefterlevelsen, som kan medføre ulige konkurrencevilkår.

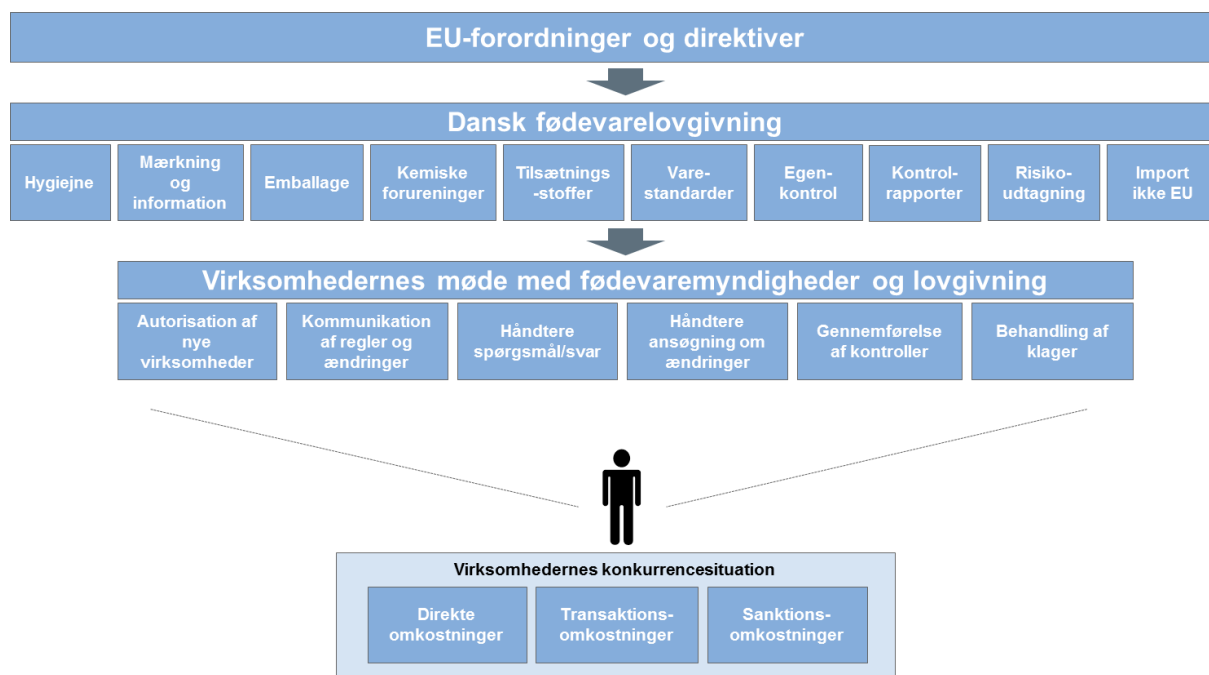
For at fokusere analyserammen og den efterfølgende survey og sammenligning har PA indhentet input fra ti danske virksomheder med aktiviteter i andre EU-medlemsstater samt fra en række erhvervsorganisationer.

Tabel 2.1. Virksomheder og erhvervsorganisationer som har bidraget til prioritering af analyseområder.

Fødevarevirksomheder	Erhvervsorganisationer/Følgegruppe
<ul style="list-style-type: none">• Carlsberg Danmark• McDonald's• Jensens Bøfhus• Daloon• Dansk Supermarked• Kellogs• CM Food A/S• Arla Foods• Tulip• DLG Foods	<ul style="list-style-type: none">• Bryggeriforeningen• HORESTA• Dansk Industri• Dansk Erhverv• Landbrug & Fødevarer• De Samvirkende Købmænd• Danish Seafood Association• Økologisk Landsforening• COOP

PA har i forbindelse med indhentning af input til fokusering af analyserammen gennemført en workshop med de ti virksomheder med udgangspunkt i deres oplevelser af håndhævelsen af fødevarelovgivningen og interaktionen mellem myndighed og virksomheder. Formålet hermed var fokusering af analyserammen og prioritering af de områder, som, de danske virksomheder vurderer, pålægger dem de største byrder. Analyserammen til prioritering af fokusområder fremgår af figur 2.1.

Figur 2.1 Analyseramme til projektfokusering



Analyserammen tager udgangspunkt i dels myndighedernes håndhævelse af fødevarerlovningen (lovgivning, regler og krav) og dels betydningen heraf for fødevarer virksomhedernes byrder og konkurrenceevne. Den omfatter alle de elementer, som potentielt har betydning for virksomhedernes konkurrencesituation for dermed at sikre, at alle relevante aspekter afdækkes. Endvidere bidrager analyserammen til at strukturere input og drøftelser med henblik på at sikre ensartede analysedimensioner til den internationale sammenligning.

På den baggrund har de ti virksomheder og ni erhvervsorganisationer udvalgt fem områder med særlige byrder, som kan medføre ulige konkurrencevilkår for de danske fødevarer virksomheder.

Tabel 2.2. Erhvervets prioritering af områder for den internationale sammenligning

Fokusområde	Byrder og omkostninger (Virksomhedernes vurdering)
<i>Gennemførelse af kontrol</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ikke tilstrækkeligt hensyn til virksomheder med god regelefterlevelse, herunder tredjepartscertificeringer eller et omfattende internt kvalitetssikringssystem (fx kæder) i tilrettelæggelsen af kontrolfrekvensen og risikovurderingen, som medfører at virksomheder både har omkostninger ifm. offentlige kontrolbesøg og interne eller private kontrolbesøg (dobbel kontrol).
<i>Vejledning og hjælp til regelefterlevelse</i>	<ul style="list-style-type: none"> Hver enkelt virksomhed bærer individuelt omkostninger, i form af tid og ressourcer, til at forstå og egenudvikle procedurer og systemer til overholdelse af regler og krav. Disse omkostninger vil kunne reduceres ved mere vejledning og hjælp til regelefterlevelse fra myndighed og/eller erhvervsorganisationer, som besidder specialiseret viden og kompetencer.
<i>Udvalgte hygiejneregler</i>	<ul style="list-style-type: none"> Særligt krav til indretning medfører byrder og omkostninger enten ifm. ekstern rådgivning eller påbud om ombygning ved kontrolbesøg.
<i>Tilsætning af vitaminer og mineraler samt sundhedsanprisninger</i>	<ul style="list-style-type: none"> Danske særregler for tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud medfører ulige konkurrencevilkår ift. andre virksomheder i EU Håndhævelse af sundhedsanprisninger vurderes at være strengere i Danmark og medfører ulige konkurrencevilkår.
<i>Eksportcertifikater</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ansøgning om og udstedelse af eksportcertifikater er manuel, tidskrævende og papirtung i Danmark med store omkostninger for virksomhederne til følge. Mere digitalisering og enklere procedurer vil reducere virksomhedernes omkostninger.

Ovenstående fem områder har efterfølgende udgjort analyse- og spørgerammen for det internationale survey i de fem medlemsstater.

3 BYRDEOMRÅDE 1: GENNEMFØRELSE AF KONTROL

Sammenligningen af den danske og de fire udvalgte medlemsstaters tilrettelæggelse og gennemførelse af kontrol på fødevarerområdet viser, at der er en række forskelle, hvoraf de væsentligste er:

- I Nederlandene, Storbritannien og Danmark er kontrolfrekvensen for virksomheder med henholdsvis kontrolaftale med rådgivningsvirksomhed og godkendte tredjepartscertificeringer reduceret på forskellig vis
- I Nederlandene og Storbritannien er kontrolfrekvensen og/eller omfanget af kontrollen reduceret for nogle virksomheder med flere forretninger (kæder)
- Seks cases af typiske og repræsentative fødevarer virksomheder viser, at Nederlandenes, Slesvig-Holstens og Storbritanniens kontrolsystemer har en lavere kontrolfrekvens for virksomheder med den højeste grad af regeloverholdelse sammenlignet med det danske kontrolsystem
- Timeprisen for kontrol i engrossektoren og opfølgende kontrol er væsentligt højere i Danmark end i Slesvig-Holsten, Sverige og Storbritannien.

Som EU-medlemsstat har det enkelte land pligt til, at kontrollen på fødevarerområdet gennemføres i overensstemmelse med EU's forordninger og direktiver. Kontrolforordningen² stiller en række krav til de nationale myndigheders kontrol af fødevarer, foder, dyrevelfærd og dyresundhed.

Det betyder blandt andet, at den enkelte medlemsstat skal udarbejde kontrolplaner og gennemføre regelmæssig fødevarerkontrol med baggrund i en risikovurdering af fødevarer virksomhederne i forhold til risikoen for fødevarsikkerheden.

Det er op til den enkelte medlemsstat at tilrettelægge og definere indhold, baggrund og metode for den risikobaserede kontrol af fødevarer givet, at den blandt andet adresserer:

- Identificerede risici i forbindelse med fødevarer, fødevarer virksomheder, brug af processer, materialer, stoffer, aktiviteter eller arbejdsgange, der kan påvirke fødevarsikkerheden
- Om der tidligere er konstateret uregelmæssigheder med hensyn til fødevarer virksomhedsledernes overholdelse af fødevarer lovgivningen
- Pålideligheden af den gennemførte egenkontrol
- Oplysninger der kan tyde på manglende overholdelse af bestemmelserne.

² Kontrolforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 882/2004).

Byrder for danske virksomheder i forbindelse med gennemførelse af kontrol

En øget risikobaseret fødevarekontrol er et af de områder, som, virksomhederne vurderer, vil kunne lette byrder for virksomheder, der er gode til at efterleve reglerne. Virksomhederne vurderer, at en øget risikobaseret kontrol, der i højere grad letter kontroltrykket for virksomheder med god regeloverholdelse, vil kunne reducere byrderne for disse virksomheder.

Reduktionen af disse virksomheders byrder vil dels bestå af reduceret direkte betaling for kontrollen for engrosvirksomheder og dels af reduktion af de interne ressourcer, der skal stå til rådighed, mens kontrollen pågår.

Konkret peger virksomhederne på:

- Øget risikobaseret kontrolsystem, herunder færre kontroller i virksomheder med god regelefterlevelse samt en udvidelse af kontrolområder med risikobaseret kontrol (fx mærkningsordninger)
- Reduceret kontrol af fødevarevirksomheder med flere forretninger (kæder) og et godt internt kvalitetssikringssystem eller tredjepartscertificeringer vil reducere disse virksomheders byrder og deres nuværende omkostninger til både offentlige kontrolbesøg og interne eller private kontrolbesøg – og derved reducere dobbeltkontrollen
- Øget brug af anmeldt kontrol (fx i engrosvirksomheder uden produktion) vil kunne reducere kontrollens varighed og lette visse virksomheders byrder i forbindelse med gennemførelse af kontrollen, da personer og dokumentation vil være til rådighed, når kontrollen påbegyndes.

3.1 Overblik over tilrettelæggelse og forvaltning af fødevarekontrollen i de fem medlemsstater

I det følgende beskrives og sammenlignes de væsentligste elementer i de fem medlemsstaters risikobaserede kontrolsystemer, herunder kontrolfrekvenser, brug af anmeldt kontrol, kædekontrol og tredjepartscertificeringer. Der redegøres desuden for finansieringen af kontrollen og fordelingen heraf mellem myndighed og fødevareerhvervet.

Sammenligningen er foretaget i tabel 3.1 til 3.8. Uddybende beskrivelser eller kommentarer til sammenligningen er givet under hver tabel og opsamling i afsnit 3.2.

3.1.1 Tilrettelæggelsen af den risikobaserede kontrol i de fem medlemsstater

Det fremgår af tabel 3.1, at alle fem medlemsstater har tilrettelagt fødevarekontrollen med et stort fokus på, at kontrollen udføres, hvor risikoen for fødevarerens sikkerhed er stor. Således indeholder alle fem medlemsstaters tilrettelæggelse af kontrollen dels en risikovurdering af virksomheden i forhold til branche/aktivitet, herunder fødevaretype, produktionsmetode eller forbrugergruppe og dels en individuel risikovurdering af den enkelte virksomhed baseret på tidligere kontrolresultater.

Endvidere oplyser alle fem medlemsstater, at alle områder bliver kontrolleret efter en risikobaseret tilgang. Dog kontrollerer alle fem medlemsstater økologiske fødevarer minimum en gang årligt i henhold til Økologiforordningen, men kontrollen af økologiske fødevarer er herudover også omfattet af risikobaseret kontrol og kan kontrolleres oftere end en gang årligt.

Tabel 3.1 Tilrettelæggelse af den risikobaserede kontrol i de fem medlemsstater

	Myndighedens fastsættelse af kontrolfrekvensen for den enkelte fødevarer virksomhed foretages med udgangspunkt i:
Danmark	<ul style="list-style-type: none">• Brancherisiko – de enkelte brancher tildeles point i forhold til syv risikofaktorer, og summen placerer dem i en af fem risikogrupper. Hver risikogruppe har tilknyttet et antal ordinære kontrolbesøg inden for henholdsvis detail- og engrossektoren• Kontrolhistorik – Virksomheder uden anmærkninger de seneste 12 måneder og på de seneste fire kontrolbesøg (elitevirksomheder) kan få færre kontrolbesøg, mens virksomheder med anmærkninger³ får opfølgende kontrolbesøg
Storbritannien	<ul style="list-style-type: none">• Virksomhedens aktivitet – Virksomhederne får point på baggrund af fødevarer type, produktionsmetode, kundestørrelse og kundegruppe (fx børnehaver og hospitaler)• Regelefterlevelse – Virksomheder får point efter graden af regelefterlevelse. Anmærkninger ved tidligere kontrolbesøg og dårlig tillid til egenkontrol/ledelsessystemet medfører hyppigere kontrolbesøg
Nederlandene	<ul style="list-style-type: none">• Brancherisiko – Virksomhederne opdeles i risikogrupper på baggrund af fødevarer type og kunde grupper (fx restaurant, bageri, slagter, børnehaver, hospital osv.) mv.• Kontrolhistorik – Anmærkninger ved tidligere kontrolbesøg medfører hyppigere kontrolbesøg
Slesvig-Holsten	<ul style="list-style-type: none">• Virksomhedens aktivitet – Virksomhederne opdeles i risikogrupper på baggrund af fødevarer type og virksomhedstype, hvor fødevarer type er den væsentligste faktor• Kontrolhistorik – Anmærkninger ved tidligere kontrolbesøg medfører hyppigere kontrolbesøg
Sverige	<ul style="list-style-type: none">• Virksomhedens aktivitet – Virksomhederne opdeles i risikogrupper på baggrund af aktivitet, fødevarer type og kunde gruppe• Kontrolhistorik – Anmærkninger ved tidligere kontrolbesøg medfører hyppigere kontrolbesøg

3.1.2 Kontrolfrekvensen i de fem medlemsstater

De typiske kontrolfrekvenser i detail- og engrossektoren for de fem medlemsstater fremgår af tabel 3.2. Kontrolfrekvenserne er opgjort på baggrund af myndighedernes oplysninger om kontrolfrekvensen for seks typiske fødevarer virksomheder fordelt på både detail- og engrossektoren samt udleveret materiale. De seks virksomheder i casene er:

- McDonald's
- Supermarked med slagter, bager og delikatesse
- Supermarked alene med salg af pakket kød, mælk og brød
- Stort mejeri
- Kødvirksomhed, der producerer færdigvarer og fermenterede kødprodukter
- Engrosvirksomhed uden animalske fødevarer og uden produktion, oplagring eller transport

Sammenligningen viser, at Nederlandenes, Slesvig-Holstens og Storbritanniens kontrolsystemer medfører, at virksomheder i detailsektoren med den højeste grad af regeloverholdelse får en lavere kontrolfrekvens (hvert tredje år – i Nederlandene op til hvert femte år) end i det danske kontrolsystem (op til hvert andet år).

Sverige opgør kontrolomfanget og kontrolfrekvensen i minutters kontrol til den enkelte virksomhed og kan derfor ikke direkte sammenlignes med kontrolfrekvensen i Danmark og de tre andre medlemsstater.

³ Ved anmærkninger forstås indskærpelser, påbud, forbud, administrativ bøde, anmeldelse til politiet, fratagelse af autorisation eller registrering.

Tabel 3.2. Kontrollfrekvensen for seks typiske fødevarer virksomheder i de fem medlemsstater

Danmark	Kontrollfrekvensen (standardfrekvensen) varierer fra to årlige ordinære kontroller op til hvert andet år i detailsektoren og fra fem årlige, ordinære kontroller op til hvert andet år i engrossektoren ⁴ . Herudover kan virksomhederne blive udpeget til prioriterede kontroller (i brancher eller virksomheder med særlige problemer i forhold til fødevarer sikkerheden) samt kampagnekontroller.
Storbritannien	Kontrollfrekvensen varierer fra to årlige kontroller til hvert tredje år i detail- og engrossektoren (op til hvert femte år for mærkning mv.) og fra seks til en årlig kontrol i kødvirksomheder ⁵ .
Nederlandene	Kontrollfrekvensen varierer fra fem årlige kontroller til efter behov i detailsektoren. Nederlandene har ikke kunnet oplyse om kontrollfrekvenser i engrossektoren til denne survey.
Slesvig-Holsten	Kontrollfrekvensen varierer fra to årlige kontroller til kontrol hvert tredje år i detailsektoren og fra 12 årlige kontroller (i kødvirksomheder) til en årlig kontrol i engrossektoren generelt.
Sverige	Kontrollfrekvensen i Sverige fastsættes som kontrolltid (i minutter) til den enkelte virksomhed. Den allokerede kontrolltid kan anvendes på ét eller flere kontrolbesøg. Sverige opgør således ikke kontrollfrekvens i antal kontroller inden for en periode som de fire andre medlemsstater.

3.1.3 Opfølgende kontrol i de fem medlemsstater

Danmark, Nederlandene og Slesvig-Holsten udfører systematisk opfølgende kontrol ved konstaterede overtrædelser (eventuelt digitalt), mens Sverige og Storbritannien ikke udfører opfølgende kontrol ved mindre overtrædelser, jf. tabel 3.3.

Tabel 3.3. Opfølgende kontrol i de fem medlemsstater

Danmark	Der gennemføres systematisk opfølgende kontrol ved overtrædelser, der har resulteret i anmærkninger. Opfølgende kontrol kan i enkelte tilfælde udføres som en ikke-fysisk kontrol ved virksomhedens indsendelse af dokumentation i form af fx billeder og dokumenter.
Storbritannien	Der gennemføres opfølgende kontrol ved overtrædelser, dog ikke ved mindre anmærkninger.
Nederlandene	Der gennemføres opfølgende kontrol ved overtrædelser. Ved større overtrædelser foretages fysiske kontrolbesøg, mens opfølgende kontrol ved mindre overtrædelser kan foretages som en digital kontrol ved virksomhedens indsendelse af dokumentation i form af fx billeder og dokumenter.
Slesvig-Holsten	Der gennemføres opfølgende kontrol ved overtrædelser.
Sverige	Der gennemføres opfølgende kontrol ved overtrædelser – dog ikke ved mindre alvorlige anmærkninger.

⁴ I Danmark kan kontrollfrekvensen for nogle typer virksomheder, som ikke indgår i som en af de seks cases, fx kiosker, være mindre end hvert andet år men en kontrollfrekvens efter behov.

⁵ I Myndighederne i Storbritannien har ikke besvaret de seks cases direkte men udleveret kontrolplaner med dokumentation for kontrollfrekvenser, som blandt andet omfatter de virksomhedstyper, som indgår i de seks cases.

3.1.4 Brug af anmeldt kontrol i de fem medlemsstater

Brugen af anmeldt kontrol er skønnes, at ligge på samme niveau i Danmark, Sverige, Storbritannien og Nederlandene, mens Slesvig-Holsten aldrig anmelder ordinære kontrolbesøg, jf. tabel 3.4.

Tabel 3.4. Brug af anmeldt kontrol i de fem medlemsstater

Danmark	De fleste kontroller er uanmeldte. I virksomheder med mere end to årlige ordinære kontrolbesøg og et kompliceret egenkontrolprogram, kan der anmeldes ét kontrolbesøg. Kontrollen kan også anmeldes i virksomheder, der kun har åbent få timer dagligt eller kun visse dage.
Storbritannien	De fleste kontroller er uanmeldte med undtagelse af aftalte audits på kødvirksomheder, og med mindre det er hensigtsmæssigt for effektive drøftelser eller undersøgelser af ledelsessystemet.
Nederlandene	Nederlandene har ikke svaret direkte på omfanget af anmeldte kontroller. Myndighederne henviser til, at de anvender princippet om tillid til, at virksomhederne overholder reglerne medmindre andet er bevist, og de benytter derfor anmeldt kontrol, når det skønnes hensigtsmæssigt.
Slesvig-Holsten	Anmeldt kontrol anvendes ikke ved ordinær kontrol men ved opfølgende kontrol aftales tidspunkt for opfølgende kontrol.
Sverige	Anmeldt kontrol anvendes, hvis det er nødvendigt at møde en bestemt person, og i virksomheder der ikke har åbent regelmæssigt eller ligger i bjergene eller skærgården.

3.1.5 Brug af kædekontrol i de fem medlemsstater

I Nederlandene og Storbritannien kan kontrolfrekvensen og/eller omfanget af kontrollen for virksomheder med flere forretninger (kæder med et internt kvalitetssikringssystem) reduceres, jf. tabel 3.5.

Kædekontrol benyttes ikke i Danmark – hverken i forhold til reduktion af kontrolfrekvensen eller omfanget af kontrollen for kædevirksomheder.

Tabel 3.5. Brug af kædekontrol i de fem medlemsstater

Danmark	Danmark benytter ikke kædekontrol.
Storbritannien	Virksomheder med flere forretninger kan indgå et "partnerskab" med en lokal kontrolmyndighed, der kontrollerer visse emner centralt (fx hovedkvarteret) for hele kæden, fx HACCP-planer ⁶ . Disse emner kontrolleres så ikke i andre forretninger i kæden, som derfor får kortere og mindre omfattende kontroller. Kontrolfrekvensen bestemmes af de lokale kontrolmyndigheder men bliver som udgangspunkt ikke nedsat. Det er således ikke muligt at få nedsat kontrolfrekvensen i forbindelse med kædekontrol men alene omfanget af kontrollerne.
Nederlandene	Virksomheder med flere end 48 forretninger eller som har forretninger i hele landet, og som har et hovedkontor med indflydelse på de enkelte forretninger, kan blive kontrolleret som en samlet virksomhed gennem en kædekontrol. Kædekontrollen tager udgangspunkt i besøg i virksomhedens hovedkontor, hvor der blandt andet drøftes kædens etablerede egenkontrolprogram, kvalitetssikringssystemer, interne vejledninger og instrukser til personale og kundeklager. Kontrollen på hovedkontorer har mere karakter af informationsudveksling end egentlig kontrol. Kontrollen i kædens enkelte forretninger kan variere efter resultatet af kontrollerne af hovedkontoret og går fra monitorering (af fx forbrugerklager) hvert andet år i kæder med god regelefterlevelse til kontrol af maksimalt 50% af forretningerne. Ved monitorering reduceres omfanget af kontrollen til kun en til to emner.
Slesvig-Holsten	Slesvig-Holsten benytter ikke kædekontrol.
Sverige	I Sverige benyttes kædekontrol alene i forbindelse med kontrollen af en kædes egne produkter (labels), som kontrolleres et centralt sted for at undgå dobbeltkontrol som følge af Sveriges decentrale kommunale kontrolsystem med 250 decentrale enheder. Således påvirkes kontrolfrekvensen ikke i forbindelse med den svenske kædekontrol men alene omfanget af kontrollen, da alle fødevarer ikke skal kontrolleres i den enkelte butik.

3.1.6 Kontrol af virksomheder med tredjepartscertificeringer og lignende i de fem medlemsstater

I Nederlandene og Storbritannien er kontrolfrekvensen for virksomheder med henholdsvis aftale med private kontrolorganer og med godkendte tredjepartscertificeringer reduceret i forhold til tilsvarende virksomheder uden aftaler med private kontrolorganer eller tredjepartscertificeringer, jf. tabel 3.6.

I Danmark kan virksomheder med en international godkendt certificering hurtigere end andre virksomheder blive tilkendt elitestatus og derved få reduceret antallet af kontroller. Kontroltrykket nedsættes dog ikke yderligere i forhold til tilsvarende virksomheder med elitestatus.

⁶ HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) er et redskab til at vurdere fødevarerikkerhedsmæssige risici (farer) og til at etablere kontrolsystemer.

Tabel 3.6. Kontrol af virksomheder med tredjepartscertificeringer og lignende i de fem medlemsstater

Danmark	Virksomheder med en international godkendt certificering kan hurtigere end andre virksomheder blive tilkendt elitestatus og derved få reduceret kontroltrykket. Kontroltrykket nedsættes dog ikke yderligere i forhold til tilsvarende virksomheder med elitestatus.
Storbritannien	Virksomheder med en anerkendt tredjepartscertificering kan få nedsat antallet af kontroller i forhold til virksomheder uden certificering. Private kontrolorganer udfører økologikontrol.
Nederlandene	Virksomheder, der indgår aftale med et af syv anerkendte private kontrolorganer, kan få nedsat antallet af kontroller i forhold til virksomheder uden denne certificering/kontrol og efter to år helt undgå offentlig kontrol ved god regelefterlevelse. Kontrolmyndigheden samarbejder med de anerkendte private kontrolorganer, og resultaterne af de private kontrolorganers kontrol i virksomhederne er tilgængelige for kontrolmyndigheden. De private kontrolorganer sender hver måned en liste over virksomhedernes regelefterlevelsensniveau, så myndighederne ved, hvilke virksomheder de også skal kontrollere. Virksomhederne kan få rådgivning og vejledning til bedre regelefterlevelse af de private kontrolorganer men fra andre ansatte end dem, der gennemfører kontrollen. Ca. 3.000 virksomheder kontrolleres udelukkende af private kontrolorganer, svarende til ca. 3%. Private kontrolorganer udfører økologikontrol.
Slesvig-Holsten	Slesvig-Holsten benytter ikke tredjepartscertificeringer i forbindelse med kontrollen. Dog foretages økologikontrollen af private kontrolorganer.
Sverige	Sverige benytter ikke tredjepartscertificering. Dog foretages økologikontrollen af private kontrolorganer.

3.1.7 Offentliggørelse af kontrolresultat i de fem medlemsstater

Det er alene i Danmark, at kontrolresultatet skal være synligt for kunder i detailforretninger og på virksomhedernes hjemmeside, jf. tabel 3.7.

I Slesvig-Holsten offentliggøres kontrolresultatet ikke for kunden hverken i forretningen eller på internettet.

Tabel 3.7. Offentliggørelse af kontrolresultat i de fem medlemsstater

Danmark	Kontrolresultater (kontrolrapporten) skal være synlige på virksomhedernes hjemmeside, og kontrolrapporten skal hænge ved detailvirksomhedernes kundeindgange. Fødevarestyrelsen offentliggør de seneste fire kontrolrapporter på Smiley-hjemmeside.
Storbritannien	Kontrolresultater skal ikke være synlige for virksomhedens kunder i forretningen. Hygiejnekontrolresultater og hygiejne-ratings (seks kategorier) kan ses på kontrolmyndighedens hjemmeside. Kontrolmyndigheden offentliggør månedligt navne på kødkontrolvirksomheder, der ikke opfylder hygiejnestandarderne.
Nederlandene	Kontrolresultatet skal ikke være synligt for virksomhedens kunder i forretningen. Kontrolresultater kan ses på kontrolmyndighedens hjemmeside for større virksomheder. Pilotprojekt med fremvisning af alle virksomheders kontrolresultater på myndighedens hjemmeside er under implementering.
Slesvig-Holsten	Kontrolresultatet skal ikke være synligt for kunden i forretningen og offentliggøres ikke på internettet.
Sverige	Kontrolresultatet skal ikke være synligt for kunden i forretningen og offentliggøres ikke på internettet. Alle kan dog få indsigt i kontrolresultater ved henvendelse hos kontrolmyndigheden.

3.1.8 Finansiering af kontrollen i de fem medlemsstater

I detailsektoren er der ingen betaling for den udførte ordinære kontrol i virksomhederne i Danmark, Storbritannien, Nederlandene og Slesvig-Holsten, men virksomhederne i Sverige betaler for kontrollen i detailsektoren. Alle medlemsstaterne bortset fra Storbritannien kræver betaling for opfølgende kontrol.

Der er ingen betaling for ordinær kontrol i engrossektoren i Slesvig-Holsten, Nederlandene⁷ og Storbritannien udover den forordningsbestemte betaling i slagterier mv.

I engrossektoren er betalingen for den udførte kontrol i virksomhederne højere i Danmark end i Storbritannien, Sverige, Nederlandene og Slesvig-Holsten.

Timeprisen for opfølgende kontrol er højere i Danmark end i Slesvig-Holsten, Sverige og Storbritannien.

Nederlandene opkræver ikke betaling i forhold til anvendt tid men et fast gebyr pr. opfølgende kontrol på mellem 370 og 2.100 kr. afhængig af kontroltype.

Tabel 3.8. Finansiering af kontrollen i de fem medlemsstater

Danmark	Detailsektoren betaler ikke for ordinær kontrol. Engrossektoren betaler 340 kr. i startgebyr og 507 kr. pr. kvarter. Opfølgende kontrol ved anmærkninger koster 340 kr. i startgebyr og 507 kr. pr. kvarter svarende til 2.028 kr. i timen, mens opfølgning på påbud, forbud eller bøde koster 1.903 kr. i startgebyr og 507 kr. pr. kvarter, svarende til 2.028 kr. i timen.
Storbritannien	Ingen betaling for ordinær eller opfølgende kontrol i detail- og engrossektoren udover den forordningsfastsatte ⁸ betaling for kontrol i kødvirksomheder mv.
Nederlandene	Ingen betaling for ordinær kontrol i detail- og engrossektoren udover den forordningsfastsatte betaling for kontrol i kødvirksomheder samt i virksomheder der producerer og handler fiske- og æg-produkter. Opfølgende kontrol koster 1.400 kr. (190 Euro), opfølgende kontrol med prøveudtagning koster 2.100 kr. (285 Euro) og opfølgende kontrol uden fysisk besøg koster 370 kr. (50 Euro).
Slesvig-Holsten	Ingen betaling for ordinær kontrol i detail- og engrossektoren, udover den forordningsfastsatte ⁹ betaling for kontrol i kødvirksomheder mv. Opfølgende kontrol koster mellem 80 kr. og 150 kr. pr. kvarter, svarende til mellem 320 kr. og 600 kr. i timen afhængig af lønnen til den tilsynsførende (fx inspektør eller dyrlæge). Betalingen dækker omkostninger til kontrollen og sagsbehandlingen.
Sverige	Betaling for ordinær kontrol i både detail- og engrossektoren samt for opfølgende kontrol i både detail- og engrossektoren. Betalingen fastsættes af de lokale kommunale kontrolmyndigheder og varierer i forhold til den præfastsatte kontroltid, jf. det svenske risikobaserede kontrolsystem. Betalingen varierer fra ca. 450-1.100 kr. i timen.

3.2 Opsummering og sammenligning

Alle fem medlemsstater har tilrettelagt fødevarekontrollen med et stort fokus på, at kontrollen udføres, hvor risikoen for fødevarerisikoen er stor. Således indeholder alle fem medlemsstaters tilrettelæggelse af kontrollen dels en risikovurdering af virksomheden i forhold til branche/aktivitet –

⁷ I Nederlandene betaler fiske- og æggrossister også for kontrollen.

⁸ Kontrolforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 882/2004).

⁹ Kontrolforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 882/2004).

herunder fødevaretype, produktionsmetode eller forbrugergruppe – og dels en individuel risikovurdering af den enkelte virksomhed baseret på tidligere kontrolresultater.

Danmark, Nederlandene og Slesvig-Holsten udfører systematisk opfølgende kontrol ved konstaterede overtrædelser (eventuelt digitalt), mens Sverige og Storbritannien ikke udfører opfølgende kontrol ved mindre overtrædelser.

Baseret på sammenligningen af de fem medlemsstaters tilrettelæggelse af kontrollen samt sammenligningen af kontrolfrekvensen i seks cases af typiske fødevarevirksomheder er der forskelle i tilrettelæggelsen af den risikobaserede kontrol mellem de fem medlemsstater. De væsentligste forskelle til den danske forvaltning er:

- I Nederlandene og Storbritannien er kontrolfrekvensen for virksomheder med henholdsvis aftale med private kontrolorganer og med godkendte tredjepartscertificeringer reduceret i forhold til tilsvarende virksomheder uden aftaler med private kontrolorganer eller tredjepartscertificeringer
- I Nederlandene og Storbritannien kan kontrolfrekvensen og/eller omfanget af kontrollen for virksomheder med flere forretninger (kæder med et internt kvalitetssikringssystem) reduceres
- De seks cases af typiske og repræsentative fødevarevirksomheder viser, at Nederlandenes, Slesvig-Holstens og Storbritanniens kontrolsystemer har en lavere kontrolfrekvens for virksomheder med den højeste grad af regeloverholdelse sammenlignet med det danske kontrolsystem
- Brugen af anmeldt kontrol skønnes at være på samme niveau i Danmark, Sverige, Storbritannien og Nederlandene, mens Slesvig-Holsten aldrig anmelder ordinære kontrolbesøg.

Endvidere viser sammenligningen, at det alene er i Danmark, at kontrolresultatet skal være synligt for kunder i detailforretninger og på virksomhedernes hjemmeside.

Endelig viser sammenligningen af virksomhedernes betaling for den udførte kontrol, at virksomhedernes omkostninger til kontrol er højere i Danmark end i Storbritannien og Slesvig-Holsten og højere i engrossektoren end i Sverige, hvilket er baseret på følgende observationer:

- Der er ingen betaling for ordinær kontrol i detailsektoren i Danmark, Storbritannien, Nederlandene og Slesvig-Holsten.
- Der er ingen betaling for ordinærkontrol i engrossektoren i Slesvig-Holsten, Nederlandene og Storbritannien udover den forordningsbestemte betaling i slagterier mv.
- Timeprisen for kontrol i engrossektoren og opfølgende kontrol er højere i Danmark end i Slesvig-Holsten, Sverige og Storbritannien. Nederlandene opkræver ikke betaling i forhold til anvendt tid men et fast gebyr pr. opfølgende kontrol på mellem 370 og 2.100 kr. afhængig af kontroltype.

4 BYRDEOMRÅDE 2: VEJLEDNING OG HJÆLP TIL REGELEFTERLEVELSE

Sammenligningen mellem den danske og de fire udvalgte medlemsstats vejledning og hjælp til regelefterlevelse til fødevarevirksomheder har givet anledning til følgende observationer:

- De fire udvalgte medlemsstater afholder i højere grad løbende kurser og foredrag med det formål at undervise og vejlede fødevarevirksomhederne i regler og krav, end tilfældet er i Danmark
- Storbritannien yder en offentlig finansieret en-til-en-vejledning (coaching udført af private virksomheder) til virksomheder med høj risiko for fødevarerisikoen/mange overtrædelser og udarbejder korte operative vejledninger, der er rettet mod små og mellemstore virksomheder med det formål, at virksomhederne kan være forsikrede om, at hvis de følger vejledningen, overholder de fødevarerisikoen
- Danmark har udarbejdet mere skriftlig vejledning end Nederlandene og Slesvig-Holsten.

Et væsentligt element i sikring af fødevarerisikoen er virksomhedernes evne til og mulighed for at overholde de fastsatte regler og krav på fødevarerisikoen. Det forudsætter, at virksomhederne forstår lovgivningen og de fastsatte regler og krav.

Medlemsstaterne er forpligtet til, at gøre regler og krav i form af lovgivning, herunder forordninger tilgængelige for offentligheden og fødevarevirksomhederne.

Udover at sikre, at relevant lovgivning er tilgængelig for fødevarevirksomhederne er medlemsstaterne ikke forpligtet til at udarbejde fortolkninger og vejledninger til hvordan regler og krav overholdes i praksis.

Byrder for danske virksomheder i forbindelse med forståelse af regler og krav i fødevarerisikoen

De deltagende virksomheder og erhvervsorganisationer har peget på, at en styrkelse af vejledning og hjælp til regelefterlevelse vil kunne lette byrderne for alle fødevarevirksomheder i Danmark.

Ved at styrke vejledningsindsatsen til fødevarevirksomhederne vil de ressourcer, som den enkelte virksomhed bruger i forbindelse med tilegnelse og forståelse af lovgivningen, kunne reduceres.

Konkret peger virksomhederne på:

- Vejledninger med konkrete anvisninger på hvordan regler efterleves, og hvordan overtrædelser undgås ved mere konkrete og specifikke vejledninger
- Svar på konkrete spørgsmål fx i form af call-center eller Key Account Manager, som kan give virksomheden hurtige og gerne bindende svar på aktuelle problemstillinger – virksomhederne ønsker, at den viden og de kompetencer, som Fødevarestyrelsen besidder, i højere grad udbredes og deles med virksomhederne og erhvervet
- Direkte og aktiv vejledning af virksomheder i hvordan regler og krav overholdes i deres virksomhed – fx ved afholdelse af kurser og seminarer samt direkte vejledning fra myndigheden til

virksomheden (en-til-en) udover den vejledning som kan gives i forbindelse med gennemførelse af kontrolbesøg.

4.1 Overblik over de fem medlemsstaters vejledningssystem

I det følgende beskrives og sammenlignes de væsentligste elementer i de fem medlemsstaters arbejde med at etablere systemer til at vejlede og hjælpe fødevarevirksomheder med at forstå og overholde regler og krav i fødevarelovgivningen.

Sammenligningen er foretaget i tabel 4.1 til 4.4, og uddybende beskrivelser eller kommentarer til sammenligningen er givet under hver tabel og er opsummeret i afsnit 4.2.

4.1.1 Skriftlig vejledning i de fem medlemsstater

Alle fem medlemsstater har i større eller mindre grad udarbejdet skriftlige vejledninger til, hvordan regler og krav skal fortolkes og overholdes. Nederlandene udarbejder ikke selvstændige vejledninger men samarbejder med erhvervsorganisationerne om og godkender branchekoder.

Danmark har udarbejdet mere skriftlig vejledning end Sverige, Slesvig-Holsten og Nederlandene.

Storbritannien har stort fokus på vejledning i deres administration af fødevarelovgivningen og har udarbejdet en række forskellige vejledninger og videoer til forskellige typer af virksomheder.

Eksempler på ligheder og forskelle i omfang og dybde af vejledning i Danmark og Storbritannien kan findes på myndighedernes hjemmeside¹⁰.

Tabel 4.1. Skriftlig vejledning i de fem medlemsstater

Danmark	Udover at gøre den relevante lovgivning tilgængelig for fødevarevirksomhederne på hjemmesiden har Fødevarestyrelsen udarbejdet vejledninger på relevante områder i fødevarelovgivningen. Vejledningerne har en generel karakter og giver på nogle områder konkrete anvisninger til, hvordan fødevarelovgivningen overholdes i konkrete tilfælde. Fødevarestyrelsen har vurderet branchekoder udarbejdet af erhvervsorganisationerne, og hos virksomheder, som benytter branchekoder som grundlag for egenkontrolprogram, tager den tilsynsførende udgangspunkt i branchekoden.
Storbritannien	Udover at gøre den relevante lovgivning tilgængelig for fødevarevirksomhederne på hjemmesiden har Fødevaremyndigheden udarbejdet vejledninger på alle relevante områder i fødevarelovgivningen. Vejledningerne er specifikke med konkrete anvisninger til, hvordan fødevarelovgivningen overholdes i konkrete tilfælde. Fødevaremyndigheden i Storbritannien er blevet pålagt at udarbejde vejledninger med konkrete anvisninger til, hvordan virksomheden overholder regler og krav på alle relevante områder (assured guidance). Der udarbejdes vejledninger til virksomheder af forskellig størrelse eller type, herunder startpakker til nyetablerede virksomheder. Endvidere udarbejdes videoer med vejledning til små virksomheder, som er tilgængelige på hjemmesiden samt CD'er til udlevering.
Nederlandene	Udover at gøre den relevante lovgivning tilgængelig for fødevarevirksomhederne på hjemmesiden udarbejder Fødevaremyndigheden i Nederlandene ikke vejledninger til fødevarevirksomhederne. I stedet samarbejder fødevaremyndigheden med erhvervsorganisationerne om udformningen af branchekoderne, som ministeren godkender. Erhvervsorganisationerne skal gøre branchekoderne tilgængelige for alle fødevarevirksomheder evt. mod betaling. Branchekoderne benyttes som retningslinje ved myndighedens gennemførelse af kontrol i virksomhederne.

¹⁰ I Danmark: <http://www.foedevarestyrelsen.dk/Selvbetjening/Vejledninger/Hygiejnevejledningen/Sider/forside.aspx> og <http://www.foedevarestyrelsen.dk/Selvbetjening/Vejledninger/Autorisationsvejledning/Sider/forside.aspx>, og i Storbritannien: <http://www.food.gov.uk/business-industry/caterers/startingup/#.UzF0Oal7z4j> og <http://food.gov.uk/business-industry/caterers/training/hygiene-videos#.UzFzv6l7z4g>

Slesvig-Holsten	Udover at gøre den relevante lovgivning tilgængelig for fødevarevirksomhederne på hjemmesiden udarbejder Fødevaremyndigheden i Slesvig-Holsten ikke særskilte vejledninger til fødevarevirksomhederne men henviser til de nationale tyske vejledninger på føderalt niveau og til branchekoderne udarbejdet af erhvervsorganisationerne med godkendelse fra de centrale myndigheder. Slesvig-Holsten har udarbejdet enkelte vejledninger vedrørende fx kosttilskud. Større delstater har udarbejdet mere vejledningsmateriale.
Sverige	Udover at gøre den relevante lovgivning tilgængelig for fødevarevirksomhederne på hjemmesiden har den svenske centrale fødevaremyndighed udarbejdet vejledninger på relevante områder i fødevarelovgivningen. Vejledningerne har en generel karakter og giver ikke konkrete anvisninger til, hvordan fødevarelovgivningen overholdes i konkrete tilfælde.

4.1.2 Vejledning i forbindelse med gennemførelse af kontrollen i de fem medlemsstater

I Danmark kan den tilsynsførende give generel og/eller konkret vejledning til fødevarevirksomheder under de enkelte kontrolbesøg. Konkret vejledning ydes, når der er tale om simple og specifikke problemstillinger, hvor den tilsynsførende kan foreslå flere alternative løsningsforslag på aktuelle problemer. Vejledningen er dog aldrig en forhåndsgodkendelse. Endvidere kan virksomheden påbydes, at søge vejledning hos private godkendte rådgivningsfirmaer.

Ligeledes er det muligt at få vejledning af den tilsynsførende i forbindelse med gennemførelsen af kontrollen i alle fire sammenlignede medlemsstater, som ligeledes heller ikke er en forhåndsgodkendelse.

Storbritannien yder herudover også vejledning forud for kontrollen fx åbning af virksomhed, iværksættelse af ny produktion, indretning af lokaler. Modsat er den nederlandske tilgang, at myndighederne ikke i udgangspunktet står for vejledningen af virksomhederne, men at det er erhvervsorganisationerne eller private rådgivere, der skal yde rådgivning, og at myndighederne har tillid til denne rådgivning. Vejledningen i kontrolsituationen er derfor sammenlignelig med den danske vejledning.

4.1.3 Svar på specifikke spørgsmål i relation til virksomheden i de fem medlemsstater

Det er alene i Slesvig-Holsten at det ikke som udgangspunkt er muligt, at få svar på konkrete spørgsmål i relation til virksomheden eller regeloverholdelse. Danmark og Storbritannien har fastsat servicemål på svartiden, jf. tabel 4.3.

Tabel 4.3. Svar på specifikke spørgsmål i relation til virksomheden i de fem medlemsstater

Danmark	Spørgsmål i relation til en virksomheds overholdelse af konkrete regler og krav kan stilles til myndigheden og besvares/kvitteres for inden for ti dage.
Storbritannien	Spørgsmål i relation til en virksomheds konkrete overholdelse af regler og krav kan stilles til myndigheden og besvares inden for 15 dage. Givet den decentrale og lokale myndighedsstruktur henvender virksomheder sig typisk direkte til fx deres tilsynsførende og får svar. Herudover har Storbritannien en "help line" dedikeret til virksomheder og en "help line" til forbrugerhenvendelser.
Nederlandene	Spørgsmål i relation til en virksomheds konkrete overholdelse af regler og krav kan stilles til myndigheden. KPI for svartid er ikke fastsat.
Slesvig-Holsten	Spørgsmål i relation til en virksomheds konkrete overholdelse af regler og krav besvares i hovedreglen ikke men henvises til brancheorganisationerne.
Sverige	Spørgsmål i relation til en virksomheds generelle overholdelse af regler og krav kan stilles til myndigheden. KPI for svartid er ikke fastsat.

4.1.4 Direkte og aktiv vejledning af fødevarevirksomheder fx ved seminarer i de fem medlemsstater (direkte vejledning som ikke foregår i forbindelse med kontrollen)

Storbritannien har sammenlignet med de fire andre medlemsstater, herunder Danmark, et større fokus på vejledning og hjælp til regelefterlevelse til fødevarevirksomheder. Denne prioritering er foretaget med det formål dels at reducere fødevarevirksomhedernes byrder og dels at sikre, at et højt niveau for fødevarer sikkerheden bibeholdes og styrkes gennem bedre regelefterlevelse.

Fødevarermyndighederne i Storbritannien udfører således en række aktiviteter, herunder systematisk direkte og aktiv vejledning af den enkelte fødevarevirksomhed i form af kurser, seminarer, en-til-en-vejledning og opsøgende vejledning af virksomheder med høj risiko/mange overtrædelser, jf. tabel 4.4.

Arla i Storbritannien oplyser, at de har et tæt og løbende samarbejde med deres lokale fødevarermyndigheder og løbende søger råd og vejledning om konkrete problemstillinger. Arla vurderer dog, at denne rådgivning ikke altid er tilstrækkelig inden for virksomhedens specialiserede område og benytter derfor også løbende private rådgivere.

Endvidere er Arla i Sverige meget tilfreds med de informationsarrangementer, som den centrale myndighed afholder på en række områder, og som virksomheden finder meget nyttige. Dog efterspørges specialiserede tilsynsførende, der kan matche virksomhedens viden om mejeriproduktion.

Tabel 4.4. Direkte og aktiv vejledning af fødevarevirksomheder ved seminarer mv. i de fem medlemsstater (direkte vejledning som ikke foregår i forbindelse med kontrollen)

Danmark	Fødevarerstyrelsen oplyser, at de efter konkret vurdering stiller medarbejdere og viden til rådighed i forbindelse med arrangementer for fødevarevirksomheder i regi af erhvervsorganisationerne men har ikke et systematisk samarbejde på området.
Storbritannien	Fødevarermyndighederne i Storbritannien udfører systematisk direkte og aktiv vejledning af den enkelte fødevarevirksomhed i form af kurser, seminarer, en-til-en-vejledning og opsøgende vejledning af virksomheder med høj risiko. Myndighederne hyrer eksterne konsulenter til at gennemføre en-til-en-vejledning i form af coaching-forløb af virksomheder og måler effekten ved telefoninterviews og sammenligninger med områder/virksomheder uden en-til-en-vejledning. Målingerne viser en positiv effekt på regelefterlevelsen. De seneste ni år er der brugt £9 mio. til besøg af virksomheder med enten en startpakke og/eller direkte vejledning.
Nederlandene	Fødevarermyndigheden i Nederlandene stiller medarbejdere og viden til rådighed ved kurser og seminarer og har et løbende samarbejde med erhvervsorganisationer herom. Initiativer til kurser tages alene fra erhvervsorganisationernes side.
Slesvig-Holsten	Fødevarermyndigheden stiller viden og medarbejdere til rådighed for virksomhederne to til tre gange årligt ved kurser og foredrag på enkelte områder, fx kosttilskud, og har et løbende samarbejde med erhvervsorganisationer herom. Initiativer til kurser tages alene fra erhvervsorganisationernes side.
Sverige	De lokale kommunale fødevarermyndigheder i Sverige udfører direkte og aktiv vejledning af fødevarevirksomheder både i form af et løbende samarbejde med både centrale og lokale erhvervsorganisationer om kurser og foredrag og stiller viden og medarbejdere til rådighed hertil. Omfanget og systematikken af vejledningen er svingende fra kommune til kommune. Initiativer til kurser tages både fra myndighedens og erhvervsorganisationernes side.

4.2 Opsummering og sammenligning

Alle fem medlemsstater har i deres forvaltning og arbejde med at sikre fødevarer sikkerheden allokeret ressourcer til vejledning og hjælp til regeloverholdelse til fødevarer virksomhederne. Således har alle fem medlemsstater i større eller mindre grad udarbejdet skriftlige vejledninger til, hvordan regler og krav skal fortolkes og overholdes. Nederlandene udarbejder ikke selvstændige vejledninger men samarbejder med erhvervsorganisationerne om og godkender branchekoder.

Danmark har udarbejdet mere skriftlig vejledning til virksomhederne end Sverige, Slesvig-Holsten og Nederlandene.

Storbritannien har sammenlignet med de fire andre medlemsstater, herunder Danmark, et større fokus på vejledning og hjælp til regelefterlevelse til fødevarer virksomheder. Denne prioritering er foretaget med det formål dels at reducere fødevarer virksomhedernes byrder og dels at sikre at et højt niveau for fødevarer sikkerheden bibeholdes og styrkes gennem bedre regelefterlevelse. De væsentligste elementer i Storbritanniens arbejde med vejledning og hjælp til regelefterlevelse til fødevarer virksomhederne er:

- Vejledninger med konkrete eksempler og anvisninger på, hvordan virksomheden overholder regler og krav på alle relevante områder (assured guidance)
- Vejledninger målrettet forskellige typer af fødevarer virksomheder
- Videoer med vejledning til små virksomheder som er tilgængelige på hjemmesiden og CD'er til udlevering
- Kurser, en-til-en-vejledning og opsøgende vejledning af virksomheder med høj risiko eller mange overtrædelser
- Måler effekten af vejledningen ved telefoninterviews og sammenligninger med områder/virksomheder uden samme vejledning.

Danmark er den eneste af de fem medlemsstater, som ikke har et fast samarbejde mellem erhvervsorganisationer og myndighed om afholdelse af foredrag og kurser for virksomhederne med det formål, at undervise og vejlede virksomhederne i forståelse og overholdelse af regler krav i fødevarer lovgivningen.

Overordnet har sammenligning mellem den danske og de fire udvalgte medlemsstaters vejledning og hjælp til regelefterlevelse til fødevarer virksomheder, givet anledning til følgende observationer:

- Storbritannien har større fokus på vejledning og hjælp til regelefterlevelse til virksomheder end de fire andre medlemsstater, herunder Danmark og yder blandt andet en-til-en-vejledning til virksomheder med høj risiko for fødevarer sikkerheden/mange overtrædelser
- De fire udvalgte medlemsstater afholder eller allokerer løbende ressourcer til kurser og foredrag med det formål at undervise og vejlede fødevarer virksomhederne i overholdelsen af regler og krav.

5 BYRDEOMRÅDE 3: HYGIEJNE

Sammenligningen mellem den danske og de fire udvalgte medlemsstaters regler på hygiejneområdet har givet følgende observationer:

- Ingen medlemsstater giver forhåndsgodkendelser i forbindelse med indretning af virksomheden
- Storbritannien og Slesvig-Holsten yder dog en-til-en-vejledning af virksomheden i forbindelse med indretning af virksomheden.

Hygiejneområdet omfatter håndteringen og markedsføring af fødevarer. Reglerne på området er fastsat i EU-forordningerne¹¹ samt i hygiejnebekendtgørelsen¹², som supplerer forordningerne.

Hygiejneforordningerne fastlægger mål og rammer for indretning og drift af fødevarer virksomheder. Det overordnede mål er, at virksomhederne skal producere sikre fødevarer ved at indrette virksomhederne på en hensigtsmæssig måde og drive dem hygiejnisk forsvarligt.

Byrder for danske virksomheder i forbindelse med hygiejneområdet

De deltagende virksomheder og erhvervsorganisationer har peget på forvaltningen af en række elementer på hygiejneområdet som særligt byrdefuld.

Konkret peger virksomhederne på:

- Forhåndsgodkendelser af indretning af virksomheden vil dels kunne reducere omkostninger til planlægning og design af indretningen af virksomhedens lokaler og dels modvirke behovet for eventuelle ombygninger som følge af forkert/ulovlig indretning
- Dispensation for enkelte indretningskrav i gamle/fredede bygninger kan lette byrderne for fx mikrobryggerier og andre nicheproduktioner mv.
- At temperaturkrav til rå fisk på maks. to grader i Danmark er en strengere fortolkning af EU-reglerne i forhold til andre medlemsstater, som medfører ekstra byrder og omkostninger til virksomhederne.

Endvidere har PA undersøgt de fem medlemsstaters kriterier for, hvornår en virksomhed eller person er omfattet af reglerne i fødevarerlovgivningen, og hvilke kriterier eller bagatelgrænser medlemsstaterne har i forhold til omfanget og/eller hyppigheden af fødevarerproduktion/salg, før det er omfattet af regler i fødevarerlovgivningen.

5.1 Overblik over udvalgte hygiejneregler i de fem medlemsstater

Ingen af de fem medlemsstater giver mulighed for forhåndsgodkendelser af indretningen af fødevarer virksomheder i form af godkendelse af tegninger eller planer for indretningen af lokaler i forbindelse med opstart eller ombygning af virksomheden, jf. tabel 5.1.

Dog yder Storbritannien og Slesvig-Holsten konkret en-til-en-rådgivning af virksomheder i forbindelse med indretning af lokaler. Rådgivningen kan bestå af drøftelse af konkrete tegninger eller planer for

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarerhygiejne, som ændret, samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 853/2004 af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer, som ændret.

¹² Bekendtgørelse nr. 788 af 24. juni 2008 om fødevarerhygiejne, med senere ændringer.

indretning af virksomheden. Myndighederne i Slesvig-Holsten og Storbritannien vurderer, at denne rådgivning medfører, at virksomhederne har en lille risiko for at overtræde regler og krav til indretningen af lokaler.

I den forbindelse kan det bemærkes, at Arla i Storbritannien har tilkendegivet, at de oplever at kunne få forhåndsgodkendelser for blandt andet indretning i forbindelse med drøftelse af nye indretningstiltag med myndighederne. Ligeledes oplever McDonald's i Tyskland at have fået forhåndsgodkendelse af ny indretning.

Danmark er den eneste af de fem medlemsstater, der har en forvaltningspraksis, som kan give en formel dispensation til indretning af lokaler i gamle eller fredede bygninger, jf. tabel 5.1. Dog opererer Nederlandene med lempeligere krav til mobile virksomheder og Sverige med en vis fleksibilitet i forhold til indretning af virksomheder efter konkret vurdering af den enkelte virksomhed.

Det er dog vanskeligt at vurdere, om den svenske fleksibilitet adskiller sig væsentligt fra forvaltningspraksis i de fire andre medlemsstater, herunder den danske, hvor en vis fleksibilitet vurderes at blive anvendt, så længe fødevarer sikkerheden vurderes overholdt.

Temperaturkravet til opbevaring af rå fisk er maksimum to grader i Danmark, Sverige, Slesvig-Holsten og på samme niveau i Storbritannien (skal ligge på is), jf. tabel 5.1.

Ved produktion eller salg af fødevarer har Danmark, Storbritannien og Sverige fastsat kriterier for, hvornår en fødevarereproduktion eller salg af fødevarer er omfattet af reglerne i fødevarerlovgevingen. Grænserne for salg af fødevarer, som ikke omfattes af reglerne i fødevarerlovgevingen, er på et sammenligneligt niveau i de tre medlemsstater. Slesvig-Holsten og Nederlandene har derimod ikke fastsat faste grænser for, hvornår salg af fødevarer er omfattet af reglerne i fødevarerlovgevingen, som vurderes fra sag til sag.

Tabel 5.1. Overblik over de udvalgte hygiejneregler i de fem medlemsstater

	Storbritannien	Nederlandene	Slesvig-Holsten	Sverige	Danmark
<i>Forhåndshåndsgodkendelse af indretning</i>	Ingen mulighed for forhåndsgodkendelse af indretningskrav En-til-en-rådgivning i indretning	Ingen mulighed for forhåndsgodkendelse af indretningskrav	Ingen mulighed for forhåndsgodkendelse af indretningskrav En-til-en-rådgivning om indretning	Ingen mulighed for forhåndsgodkendelse af indretningskrav	Ingen mulighed for forhåndsgodkendelse af indretningskrav
<i>Dispensation for indretningskrav i gamle bygninger</i>	Ingen dispensation	Ingen dispensation, lempeligere regler for mobile virksomheder	Ingen dispensation	ingen dispensation men fleksibilitet i forhold til at indrette udstyr og aktiviteter efter forholdene	Dispensation i fredede bygninger kan gives
<i>Temperaturkrav i detailsektor</i>	Ingen, i praksis maks 8 grader Rå fisk: opbevares på is	Max 7 grader Rå fisk: ikke besvaret	Max 8 grader Rå fisk: maks. 2 grader	Ingen, følger forskrift på emballagen Rå fisk: maks. 2 grader	Max. 5 grader Rå fisk: maks. 2 grader
<i>Bagatelgrænser for produktion og salg af fødevarer</i>	Maks. salg 11 gange årligt	Ingen retningslinjer – vurderes fra sag til sag	Lejlighedsvist salg fx kirke, skole- og gadefest	Afhængig af risikoen, salg mellem 5 og 20 gange om året	Salg ca. ti gange årligt og max ca. 30 dage på et år.

Kilde: De nationale fødevarermyndigheder

5.2 Opsummering og sammenligning

Sammenligning mellem den danske og de fire udvalgte medlemsstaters implementering og forvaltning af hygiejnekrav til fødevarer virksomheder har givet anledning til følgende observationer:

- Ingen medlemsstater giver forhåndsgodkendelser i forbindelse med indretning af virksomheden

- Storbritannien og Slesvig-Holsten stiller sig til rådighed for en-til-en-vejledning om indretning af virksomheden, hvilket i praksis medfører en lille risiko for overtrædelse af regler og krav for indretning
- Det er alene i Danmark, der kan gives dispensation for indretningskrav i gamle eller fredede bygninger. Der dog en sammenlignelig praksis for at udvise fleksibilitet
- Temperaturkrav i detailsektorer er lavere i Danmark end i de fire øvrige medlemsstater, mens temperaturkrav til opbevaring af rå fisk er sammenligning i de fem medlemsstater
- Bagatelgrænser for produktion og salg af fødevarer er på et sammenligneligt niveau i de fem medlemsstater.

6 BYRDEOMRÅDE 4: TILSÆTNING AF VITAMINER OG MINERALER TIL FØDEVARER OG KOSTTILSKUD, SAMT ANPRISNINGER

Sammenligningen af den danske og de fire udvalgte medlemsstaters regler og forvaltning vedrørende tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud, samt anprisninger har givet følgende observationer:

- De fire andre medlemsstater har alle lempeligere krav til tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud end Danmark
- Der er ikke væsentlige forskelle i bedømmelsen af anprisninger mellem de fem medlemsstater, og Danmark er ikke hårdere i håndhævelsen af EU-reglerne end de fire andre medlemsstater
- Nederlandene har indgået et samarbejde med erhvervet om bedømmelsen af anprisninger.

Tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer er både reguleret af EU-regler¹³, herunder hvilke vitaminer og mineraler der må tilsættes og af danske regler for, hvor meget der må tilsættes af de enkelte vitaminer og mineraler¹⁴.

Kosttilskud er ligeledes reguleret ved EU-regler¹⁵, der er suppleret med danske regler¹⁶, herunder maksimumsgrænser for indhold af vitaminer og mineraler.

Ernærings- og sundhedsanprisninger vedrører angivelser, logoer, billeder, symboler og varemærker mv., der indikerer, at en fødevarer har en særlig ernæringsmæssig egenskab med hensyn til indhold af næringsstoffer eller andre stoffer (ernæringsanprisning), eller at fødevareren eller en bestanddel af fødevareren har en effekt på sundheden (sundhedsanprisning).

Regler for ernærings- og sundhedsanprisninger er reguleret af EU-lovgivning¹⁷. EU har udarbejdet lister over godkendte ernærings- og sundhedsanprisninger, som må anvendes for fødevarer. Oversigt over godkendte og afviste anprisninger kan findes i Kommissionens register¹⁸.

Tilføjelser til eller brug af alternative formuleringer for den EU-godkendte sundhedsanprisning må ikke afvige fra betydningen af den godkendte anprisning. Det er den enkelte medlemsstat som ved kontrol er forpligtet til at vurdere, om tilføjelser eller alternative anprisninger er i overensstemmelse med de godkendte anprisninger.

¹³ Forordning (EF) nr. 1925/2006 om tilsætning af vitaminer og mineraler samt visse andre stoffer til fødevarer.

¹⁴ Bekendtgørelse nr. 1104 af 26/11/2012 om tilsætning af næringsstoffer til fødevarer

¹⁵ Direktiv 2002/46/EF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om kosttilskud

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 1440 af 15/12/2009 om kosttilskud

¹⁷ Forordning (EF) nr. 1924/2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer

¹⁸ EU Register of nutrition and health claims made on foods - <http://ec.europa.eu/nuhclaims/>

Byrder for danske virksomheder i forbindelse med tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud, samt anprisninger

De deltagende virksomheder og erhvervsorganisationer har peget på regler og forvaltningen vedrørende tilsætning af vitaminer og mineraler og sundhedsanprisninger som særligt byrdefuld.

Konkret peger virksomhederne på:

- Den danske praksis for fortolkning og vurdering af sundhedsanprisninger er strengere end i andre medlemsstater, hvilket medfører, at danske virksomheder er underlagt ulige konkurrencevilkår
- De danske regler for tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud er strengere end andre medlemsstater og medfører begrænsninger for virksomhedernes produktsortiment på det danske marked
- Den danske fortolkning og administration af fælles EU-regler om information og vejledning, der er henvendt til forbrugere omfatter i Danmark også information henvendt til fagpersoner eller andre virksomheder. Det er erhvervets opfattelse, at andre medlemsstater ikke fortolker de fælles EU-regler om information henvendt til forbrugere til også at omfatte fagpersoner eller andre virksomheder og at den danske fortolkning medfører begrænsninger for de danske virksomhedernes muligheder for at informere, vejlede og markedsføre produkter til andre virksomheder og fagpersoner og dermed ulige konkurrencevilkår.

6.1 Bedømmelse af 2 cases vedrørende sundhedsanprisninger

For at vurdere om der eksisterer forskelle i bedømmelsespraksis mellem Danmark og de fire udvalgte medlemsstater, har PA indsamlet vurderinger og bedømmelser af to konkrete cases (to godkendte sundhedsanprisninger). For de to cases er der angivet i alt 16 alternative og/eller supplerende anprisninger, som de fem medlemsstater har vurderet lovligheden af.

De fem medlemsstater har bedømt sundhedsanprisningerne efter deres egen bedømmelsespraksis. Bedømmelsen er efterfølgende drøftet med hver medlemsstat under besøgene hos medlemsstaternes fødevarermyndigheder.

De to cases og 16 alternative og/eller supplerende anprisninger og bedømmelser fremgår af tabel 6.1 og 6.2.

De to godkendte sundhedsanprisninger er eksempler på typiske sundhedsanprisninger og er udvalgt og sammensat af forskellige typer og former for anprisninger med henblik på at udgøre et repræsentativt udsnit af ofte forekommende sundhedsanprisninger. De valgte otte forskellige anprisninger for hver case antages at være realistiske alternative formuleringer og/eller supplerende anprisninger, herunder tilknyttede uspecifikke sundhedsanprisninger, som benyttes for godkendte sundhedsanprisninger og kan derfor formodes at udgøre et dækkende billede af mulige situationer, som bedømmes i Danmark og de fire sammenlignede medlemsstater.

Nedenfor sammenlignes bedømmelserne fra de fem medlemsstater af hver af de to cases og de væsentligste overvejelser og hensyn i hver medlemsstats bedømmelse udledes med henblik på at vurdere, om der er væsentlige forskelle i bedømmelsen af den enkelte anprisning og i bedømmelsespraksis som helhed.

I Nederlandene bedømmes sundhedsanprisninger i et samarbejde med erhvervet, og de nederlandske myndigheder har uddelegeret bedømmelsen af anprisninger til en bestyrelse bestående af erhvervsorganisationer og reklamebranchen. Fødevarermyndigheden fører tilsyn/kontrol med bestyrelsens afgørelser og bedømmelser. Nederlandene har derfor ikke foretaget vurderinger og bedømmelse af de cases.

De fem medlemsstaters bedømmelse af Case A

Medlemsstaterne har bedømt otte alternative formuleringer til den EU-godkendte sundhedsanprisning *“Vitamin D contributes to the maintenance of normal bones”*.

Sammenligningen af bedømmelsen af de alternative formuleringer til ovenstående sundhedsanprisning viser, at der er forskelle i bedømmelsen af de otte anprisninger, da alene tre ud af de otte anprisninger bedømmes ens i de fire medlemsstater, jf. tabel 6.1.

Ses der på det samlede billede, er der alene mindre forskelle mellem de fire medlemsstaters bedømmelsespraksis, da tre ud af fire medlemsstater har bedømt fire anprisninger til at være inden for rammerne af EU-lovgivningen, og fire anprisninger vurderes at være for vidtgående.

Slesvig-Holsten har bedømt fem til at være inden for rammerne af EU-lovgivningen og tre til at være for vidtgående.

Generelt tager de fem medlemsstater alle udgangspunkt i de følgende tre kriterier:

- Den alternative formulering af anprisningen skal have den samme betydning som den godkendte anprisning – anprisningen ikke må være stærkere i sin anprisning end den godkendte formulering af anprisningen
- At supplerende oplysninger enten er inden for rammerne af ”samme betydning” eller ikke er vildledende. Hvis supplerende oplysninger ikke vurderes at være en sundhedsanprisning, er der videre rammer for anprisningen, så længe den overholder de generelle regler om vildledende mærkning
- Ved tilknyttede uspecifikke anprisninger – skal disse anprisninger være tilstrækkeligt relateret til den godkendte anprisning.

Tabel 6.1. Case A – Alternative anprisninger tilknyttet den godkendte sundhedsanprisning

EU-godkendt sundhedsanprisning:		“Vitamin D contributes to the maintenance of normal bones”			
	Storbritannien	Nederlandene	Slesvig-Holsten	Sverige	Danmark
“Vitamin D helps to maintain normal bones”	OK	I Nederlandene foretages vurderingen og bedømmelsen af sundhedsanprisninger af en uafhængig bestyrelse bestående af erhvervsorganisationer, repræsentanter fra reklamebranchen. Fødevaremyndigheden fører tilsyn/kontrol med bestyrelsens afgørelser og bedømmelser.	OK	OK	OK
“good for the bones”, “bone health”	OK		Ikke OK	OK	OK
“Vitamin D is a fat-soluble vitamin.”	OK		OK	OK	OK
“Vitamin D helps to absorb calcium, which plays a part in bone mineralization.”	OK		OK	Ikke ok	OK
“Vitamin D contributes to strengthen normal bones”	Ikke ok		Ikke OK	Ikke ok	Ikke ok
a)“makes you feel well”, b)“stronger bones”	a) ikke OK b) ikke OK		a) ikke OK b) ikke OK	a) OK b) ikke OK	a) ikke OK b) ikke OK
“Bone formation takes approximately 4 to 6 months to complete.”	Ikke ok		OK	Ikke ok	Ikke ok
“Osteocytes represent terminally differentiated osteoblasts and function within syncytial networks to support bone structure and metabolism.”	Ikke ok		OK	Ikke ok	Ikke ok
Overordnet sammenligning	4 OK og 4 ikke OK		5 OK og 3 ikke OK	4 OK og 4 ikke OK	4 OK og 4 ikke OK

Kilde: De nationale fødevaremyndigheder

Det skal bemærkes, at Slesvig-Holsten i langt højere grad end de tre andre medlemsstater lægger vægt på, at anprisningen ikke må ”vække angst” hos forbrugeren, og om den er faktisk/ikke faktisk korrekt ved vurderingen af anprisningerne.

Et eksempel herpå er i bedømmelsen af den alternative anprisning ”Good for the bones” og ”Bone health”, som Slesvig-Holsten ikke bedømmer som lovlig, men som de tre andre medlemsstater bedømmer som lovlig.

De tre medlemsstater, herunder Danmark, som bedømmer anprisningen til at være lovlig begrundet bedømmelsen med, at der er tale om en anprisning af uspecifik karakter, som er tilstrækkeligt relateret til den godkendte sundhedsanprisning.

Baggrunden for den slesvig-holstenske bedømmelse er, at anprisningen kan give forbrugeren den opfattelse, at produktet er nødvendigt for at opretholde en god sundhedstilstand og modsat vække "angst", hvis produktet ikke benyttes.

Ligeledes kan Slesvig-Holstens bedømmelse af anprisningerne *"Bone formation takes approximately 4 to 6 months to complete"* og *"Osteocytes represent terminally differentiated osteoblasts and function within syncytial networks to support bone structure and metabolism"* som lovlige henføres til, at anprisningen ikke giver forbrugeren den opfattelse, at produktet er nødvendigt for at opretholde en god sundhedstilstand, men alene er en faktisk oplysning.

Modsat bedømmer de tre andre medlemsstater anprisningerne til at være ulovlige grundet deres specifikke beskrivende karakter af fysiologiske processer, som ligger uden for den EU-godkendte anprisning af D-vitamin.

De fem medlemsstaters bedømmelse af Case B

Medlemsstaterne har bedømt otte alternative formuleringer til den EU-godkendte sundhedsanprisning: *"EPA and DHA contribute to the normal function of the heart"*.

Tabel 6.2. Case B – Alternative anprisninger tilknyttet den godkendte sundhedsanprisning

EU-godkendt sundhedsanprisning:	"EPA and DHA contribute to the normal function of the heart"				
	Storbritannien	Nederlandene	Slesvig-Holsten	Sverige	Danmark
"EPA and DHA make the heart function normally."	Ikke ok	I Nederlandene foretages vurderingen og bedømmelsen af sundhedsanprisninger af en uafhængig bestyrelse bestående af erhvervsorganisationer, repræsentanter fra reklamebranchen. Fødevaremyndigheden fører tilsyn/kontrol med bestyrelsens afgørelser og bedømmelser.	Ikke ok	Ikke ok	Ikke ok
a)"optimizes heart health", b)"will strengthen your heart", c)"makes your heart beat"	Ikke ok		Ikke ok	Ikke ok	Ikke ok
"A double-walled sac called the pericardium encases the heart, which serves to protect the heart and anchor it inside the chest."	Ikke ok		Ikke ok	Ikke ok	Ikke ok
"Cardiology is the medical speciality that deals with cardiac diseases and abnormalities."	Ikke ok		Ikke ok	Ikke ok	Ikke ok
"EPA and DHA play a part in making the heart function normally."	OK		Ikke ok	OK	OK
a)"good for your heart", b)"supports the heart", c)"a picture of a heart"	OK		Ikke ok	OK	OK
"Eicosapentaenoic acid (EPA or also icosapentaenoic acid) is an omega-3 fatty acid."	OK		OK	OK	OK
"The heart has the size of a fist located just behind and slightly left of the breastbone."	OK		OK	Ikke ok	OK
Overordnet sammenligning	4 OK og 4 ikke OK		2 OK og 6 ikke OK	3 OK og 5 ikke OK	4 OK og 4 ikke OK

Kilde: De nationale fødevaremyndigheder

Sammenligningen af de ovenstående sundhedsanprisninger viser, at der også her er forskelle mellem den slesvig-holstenske bedømmelse og de tre andre medlemsstaters. Forskellen i bedømmelserne

kan som beskrevet i ovenstående Case A henføres til forskellen mellem den slesvig-holstenske og de tre andre medlemsstaters, herunder den danske, bedømmelsesmetode, hvor Slesvig-Holsten lægger større vægt på, at anprisningen ikke må "vække angst", og om den er faktisk/ikke faktisk korrekt.

Herudover er der forskel på bedømmelsen af den alternative anprisning "The heart has the size of a fist located just behind and slightly left of the breastbone", mellem Sverige, som bedømmer anprisningen som ulovlig og Danmark og Storbritannien, som bedømmer den som lovlig.

Forskellen i bedømmelse af anprisningen mellem medlemsstaterne kan ikke henføres til forskelle i bedømmelsesmetode, da alle tre medlemsstater benytter den samme bedømmelsesmetode.

Denne forskel viser, at der i bedømmelsen, uanset om den samme bedømmelsesmetode benyttes, er en grad af subjektivitet afhængig af blandt andet konteksten, som bedømmelsen foretages i, og som indvirker på bedømmelsen af en anprisning.

6.2 Regler for tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud i de fem medlemsstater

For at bedømme om der eksisterer forskelle på reglerne for tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud, er Danmark og de fire medlemsstater blevet spurgt om deres praksis vedrørende maksimumsgrænser.

Tabel 6.3 viser de nationale regler for tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud i de fem medlemsstater.

Tabel 6.3. Overblik over regler for tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud i de fem medlemsstater

	Storbritannien	Nederlandene	Slesvig-Holsten	Sverige	Danmark
<i>Nationale maksimumsgrænser for tilsætning af mineraler og vitaminer til fødevarer</i>	Ingen maksimumsgrænser, anbefalinger til niveauet af vitaminer og mineraler	Maksimumsgrænser for fedtopløselige vitaminer A og D og anbefalinger til niveauet af andre vitaminer og mineraler	Alene maksimumsgrænser for fedtopløselige vitaminer A og D	Ingen maksimumsgrænser	Maksimumsgrænser for både mineraler og vitaminer baseret på konkret risikovurdering
<i>Nationale maksimumsgrænser for tilsætning af mineraler og vitaminer til kosttilskud</i>	Ingen maksimumsgrænser, anbefalinger til niveauet af vitaminer og mineraler	Ingen maksimumsgrænser	Ingen maksimumsgrænser	Ingen maksimumsgrænser	Maksimumsgrænser for både mineraler og vitaminer

Kilde: De nationale fødevaremyndigheder

Det ses af tabel 6.3, at Danmark, Slesvig-Holsten og Nederlandene i mere eller mindre udbredt grad har maksimumsgrænser for tilsætningen af vitaminer og mineraler til fødevarer, mens Storbritannien og Sverige ikke har maksimumsgrænser for hverken tilsætning af vitaminer eller mineraler til fødevarer.

Det er alene Danmark, som har maksimumsgrænser for tilsætning af vitaminer og mineraler til kosttilskud.

6.3 Regler for vejledning til henholdsvis forbruger og fagperson/andre virksomheder

Forordning (EF) Nr. 1924/2006 fastsætter regler og krav til informationer og anpriser om fødevarer til forbrugere. Det fremgår af denne forordning, at reglerne finder anvendelse på ernærings- og sundhedsanpriser i kommercielle meddelelser, uanset om det er i form af mærkning, præsentation eller reklame for fødevarer, der leveres i den foreliggende form til den endelige forbruger.

De danske virksomheder har ønsket en sammenligning af de fem medlemsstaters fortolkning og forvaltning af reglerne i forordning (EF) Nr. 1924/2006 i forhold til, om medlemsstaterne fortolker forordningen således, at den også omfatter informationer og sundhedsanprisninger, der ikke direkte er henvendt til forbrugere men til fagpersoner, fx sundhedspersonale, eller andre virksomheder.

PA har indhentet oplysninger om fortolkning og forvaltningspraksis i forhold til informationer og anprisninger henvendt til henholdsvis fagpersoner og andre virksomheder i de fem medlemsstater, som fremgår af tabel 6.4.

Danmark, Slesvig-Holsten og Nederlandene har fortolket Forordning (EF) Nr. 1924/2006 således, at information og sundhedsanprisninger anvendt for fødevarer er omfattet af forordningen, herunder materiale til fagpersoner og andre virksomheder, og at der således ikke gøres forskel på information til forbrugere, fagpersoner eller andre virksomheder. Storbritannien og Sverige vurderer modsat, at informationer til andre virksomheder ikke direkte er omfattet af forordningen. Storbritannien vurderer endvidere, at informationer til fagpersoner ikke er omfattet af forordningen. Derfor kan regler og krav til informationer og sundhedsanprisninger til både fagpersoner og andre virksomheder afvige fra de forordningsfastsatte regler og krav, der gælder for forbrugere. Dette forudsætter dog, at forbrugerne er hindret adgang til de informationer, som er henvendt til fagpersoner og andre virksomheder, fx gennem adgangskoder til hjemmesider.

Tabel 6.4. Overblik over regler for vejledning til henholdsvis forbruger og fagperson eller andre virksomheder

	Storbritannien	Nederlandene	Slesvig-Holsten	Sverige	Danmark
<i>Forskel i krav og regler til hhv. forbrugere og til fagpersoner</i>	Ja, hvis forbrugere er hindret adgang til informationen, fx ved adgangskode til hjemmeside mv.	Ingen differentiering mellem regler for information til forbrugere og til fagpersoner ¹⁹	Ingen differentiering mellem regler for information til forbrugere og til fagpersoner	Ingen differentiering mellem regler for information til forbrugere og til fagpersoner	Ingen differentiering mellem regler for information til forbrugere og til fagpersoner
<i>Forskel i krav og regler til hhv. forbrugere og til virksomheder</i>	Ja, hvis forbrugere er hindret adgang til informationen, fx ved adgangskode til hjemmeside mv.	Ingen differentiering mellem regler for information til forbrugere og til andre virksomheder	Ingen differentiering mellem regler for information til forbrugere og til andre virksomheder	ja, hvis forbrugere er hindret adgang til informationen, fx ved adgangskode til hjemmeside mv.	Ingen differentiering mellem regler for information til forbrugere og til andre virksomheder

6.4 Opsummering og sammenligning

Sammenligning mellem den danske og de fire udvalgte medlemsstaters regler og forvaltning vedrørende tilsætning af vitaminer og mineraler, samt sundhedsanprisninger har givet anledning til følgende observationer:

- De fem medlemsstater benytter overordnet set de samme kriterier ved bedømmelse af anprisninger. Dog lægger Slesvig-Holsten i større grad end de øvrige medlemsstater vægt på, om en anprisning vækker angst, og om supplerende oplysninger er faktisk korrekte
- Der er en grad af subjektivitet i bedømmelsen af anprisninger, som blandt andet afhænger af konteksten, som bedømmelsen foretages i, og som indvirker på bedømmelsen af en anprisning
- Nederlandene har indgået et samarbejde med erhvervet og uddelegeret bedømmelsen af anprisninger til en bestyrelse bestående af erhvervsorganisationer og reklamebranchen. Fødevarermyndigheden fører tilsyn/kontrol med bestyrelsens afgørelser og bedømmelser
- Der er ikke væsentlige forskelle i bedømmelsen af anprisninger mellem de fem medlemsstater, og Danmark er ikke hårdere i håndhævelsen af EU-reglerne end de andre medlemsstater

¹⁹ Det skal dog bemærkes, at en nederlandsk erhvervsorganisation (Dutch Food and Groceries Association) som har besvaret spørgeskemaet oplever at der gøres forskel på regler for information til forbrugere og til sundhedspersonale.

- De fire andre medlemsstater har alle lempeligere krav til tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud end Danmark
- Sverige og Storbritannien har lempeligere krav til information og anprisninger, der er henvendt til fagpersoner og andre virksomheder, såfremt det er sikret, at forbrugere ikke har adgang til disse informationer.

7 BYRDEOMRÅDE 5: EKSPORTCERTIFIKATER

Sammenligningen af den danske og de fire udvalgte medlemsstaters ansøgnings- og udstedelsesproces af eksportcertifikater har givet følgende observationer:

- Nederlandene, Storbritannien og Sverige har i modsætning til Danmark digitaliseret ansøgningsprocessen for eksportcertifikater, som alene foregår digitalt via hjemmeside eller mail
- Nederlandene udsteder som det eneste af medlemsstaterne i analysen individuelt formulerede eksportcertifikater til virksomheder mod betaling.

Eksportcertifikater udstedes, når en virksomhed ønsker at eksportere fødevarer til lande uden for EU (tredjelande), og modtagerlandet ønsker dokumentation for, at fødevarerne lever op til oprindelseslandets nationale regler og krav til fødevareresikkerheden.

Eksport til ikke EU-medlemsstater er reguleret af EU-lovgivning²⁰, og som udgangspunkt har EU forhandlingsretten med tredjelande om eksportbetingelser for hele EU. I de tilfælde, hvor EU ikke har forhandlet fælles eksportbetingelser på plads, kan de enkelte medlemsstater forhandle direkte med tredjelandene og indgå bilaterale aftaler om eksportbetingelser. Disse individuelle aftaler bortfalder dog i det øjeblik, hvor EU forhandler andre betingelser med samme tredjeland. På nuværende tidspunkt har EU kun forhandlet fælles eksportbetingelser med en håndfuld lande på plads, hvorfor eksportbetingelser og eksportcertifikater typisk er reguleret gennem bilaterale aftaler mellem de enkelte EU-medlemsstater og tredjelande.

Ved samhandel af fødevarer mellem EU-medlemsstater er der ikke krav om udstedelse af certifikater. Dog udstedes samhandelscertifikater i stort omfang, idet mange fødevarer samhandles mellem EU-lande, inden de eksporteres endeligt ud af EU. I disse tilfælde vil myndigheden i afsenderlandet, som skal udstede eksportcertifikat til tredjelandet have brug for baggrundsattestation attesteret af myndighederne i det EU-land, hvor fødevareren er produceret.

Overordnet kan eksportcertifikaterne opdeles i tre typer:

- a. Certificering af ikke-partispecifikke fødevarer
- b. Certificering af partispecifikke fødevarer
- c. Certificering af eksport til tredjeland med særlige krav til myndighedsforsegling og eventuel dokumentation af de eksporterede fødevarer.

For certifikattype a og b gælder det, at der ikke skal foretages fysisk kontrol af de eksporterede fødevarer ved eksport. Fødevaremyndigheden dokumenterer alene, at fødevarerne lever op til den almindelige fødevareresikkerhed i EU og oprindelseslandet, der er sikret gennem den nationale risikobaserede kontrol.

Certifikattype b adskiller sig fra type a ved større krav til informationer om produktets oprindelse og sporbarhed, som skal anføres på certifikatet.

²⁰ Kontrolforordningen (Europa-parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 882/2004) og Rådets Direktiv 96/93/EF af 17. december 1996 om udstedelse af certifikater for dyr og animalske produkter og bekendtgørelse nr. 121 af 12/02/2007.

Ved udstedelse af certifikattype c, skal fødevaremyndigheden, udover kravene i certifikattype b, foretage fysik kontrol og forsegling af den enkelte fødevarereksport.

Generelt skal alle tre typer eksportcertifikater være udstedt på officielt papir forsynet med et vandmærke og original myndighedsunderskrift for at dokumenterer troværdigheden af certifikatet for tredjeland.

Det betyder, at eksportcertifikater som udgangspunkt skal være et originalt fysisk dokument, der følger de eksporterede fødevarer til fortoldning i tredjelandet.

Byrder for danske virksomheder i forbindelse eksportcertifikater

De deltagende virksomheder og erhvervsorganisationer har peget på processen for ansøgning og udstedelse af eksportcertifikater som særligt byrdefuld.

Konkret peger virksomhederne på:

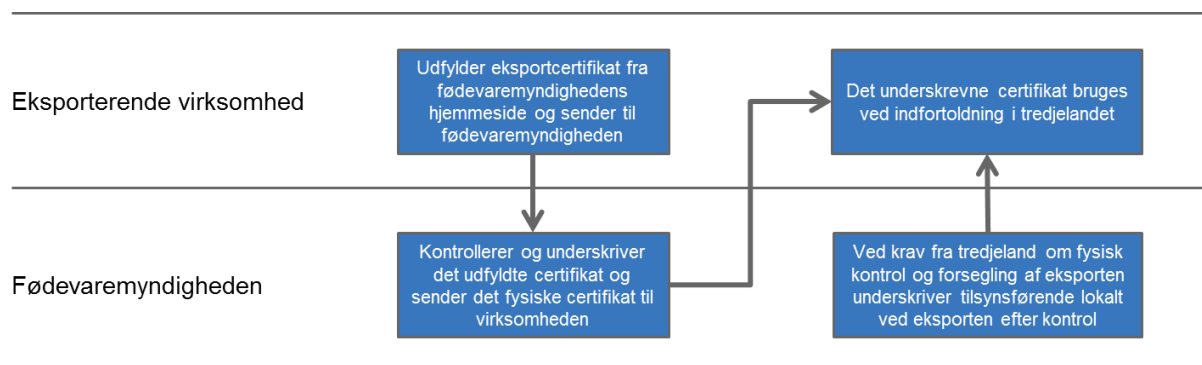
- Manuel sagsgang ved ansøgning og udstedelse af eksportcertifikater medfører meget papirarbejde og omkostninger til transport, da hele processen foregår manuelt og på fysisk papir med indlevering og afhentning hos fødevaremyndigheden
- Ufleksible standardcertifikater hindrer eksport, fx i forbindelse med berigede fødevarer som ikke er lovlige Danmark, men som er lovlige i destinationslandet, og som derfor ikke kan få udstedt eksportcertifikat. Dette hindrer eksporten og skaber ulige konkurrencevilkår for danske virksomheder sammenlignet med medlemsstater hvor der udstedes mere fleksible eksportcertifikater eller berigelse af fødevarer er mindre restriktivt.

7.1 Beskrivelse af de fem landes ansøgnings- og udstedelsesproces for eksportcertifikater

PA har kortlagt den generiske proces for ansøgning og udstedelse af eksportcertifikater i de fem medlemsstater med fokus på interaktionen mellem myndighed og virksomhed og de elementer heri, som har betydning for virksomhedernes byrder i forbindelse med udstedelse af eksportcertifikater. Fokus har ikke været på myndighedernes interne sagsgange, herunder intern koordinering i forbindelse med fremskaffelse af relevante oplysninger om den ansøgende virksomhed eller gennemførelse af relevante kontroller i forbindelse med godkendelse og udstedelse af certifikatet.

Overordnet er alle fem medlemsstater underlagt de samme krav til eksportcertifikater fra tredjelands og har derfor alle de samme trin og processer i forbindelse med udstedelses- og ansøgningsprocessen af eksportcertifikater, jf. figur 7.1.

Figur 7.1. Generisk ansøgnings- og udstedelsesproces for eksportcertifikater



Kilde: De nationale fødevaremyndigheder

Surveyen af de fem medlemsstaters proces for ansøgning og udstedelse af eksportcertifikater viser, at ansøgnings- og udstedelsesprocessen grundlæggende er tilrettelagt på én af to forskellige måder, der medfører forskelligt niveau for virksomhedernes byrder:

1. Al information mellem virksomhed og myndighed udveksles fysisk med manuelle processer og i papirform
2. Ansøgning gennemføres elektronisk via hjemmeside og udstedelse sker fysisk med manuelle processer og i papirform.

I Danmark og Slesvig-Holsten er ansøgnings- og udstedelsesprocessen tilrettelagt alene med fysisk ansøgning ved indlevering af ansøgningen til den lokale fødevaremyndighed senest dagen inden eksporten afsendes.

I Sverige, Nederlandene og Storbritannien er ansøgningsprocessen gjort elektronisk uden fysisk indlevering af ansøgning til fødevaremyndigheden.

Udstedelsesprocessen er tilrettelagt ens i de fem medlemsstater og de udstedte certifikater enten afhentes hos fødevaremyndigheden eller sendes til virksomheden med post.

Digitalansøgning i både Nederlandene, Sverige og Storbritannien skal som hovedregel ske senest tre dage før eksporten gennemføres. I Nederlandene kan ansøgning/rekvirering af fysisk kontrol og forsegling (certifikattype c) foretages frem til om morgenen dagen inden eksport.

Alle tre medlemsstater har dog etableret procedurer til dag til dag udstedelse med afhentning af certifikatet hos myndigheden, når nødvendigt, efter samme model som i Danmark og Slesvig-Holsten.

Elektronisk sagsbehandlingssystem i Nederlandene

Nederlandene har endvidere etableret et elektronisk sagsbehandlingssystem til ansøgning og sagsbehandling af eksportcertifikater (Client Export), hvor eksportvirksomhederne er oprettet i systemet og har adgang til at udfylde eksportcertifikaterne online. De oplysninger, som myndighederne allerede har om virksomheden, blandt andet vedrørende gennemførte kontroller i virksomheden, udfyldes automatisk af systemet. Systemet letter den interne sagsgang hos både myndighed og virksomheder, da en række oplysninger ikke skal koordineres og kontrolleres i forbindelse med udstedelse af eksportcertifikatet. Systemet er finansieret gennem gebyret for udstedelse af eksportcertifikaterne, og omkostningen til systemet er derfor finansieret af virksomhederne, jf. afsnit 7.1.2 nedenfor.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der er forventning om, at EU på længere sigt udvikler et fælles EU-system, eventuelt i form af udvidelse af det eksisterende TRACES-system, som er EU-Kommissionens elektroniske database til registrering af informationer om og udstedelse af certifikater og dokumenter i forbindelse med samhandel med levende dyr, visse animalske produkter, import af levende dyr og animalske produkter. Der kan understøtte koordineringen af oplysninger i forbindelse med eksport og udstedelse af eksportcertifikater.

7.1.1 Flexibilitet i formuleringen af eksportcertifikater

Danske virksomheder har peget på manglende flexibilitet i standardcertifikaterne som en hindring for eksporten. Særligt i forbindelse med berigede fødevarer, som ikke er lovlige i Danmark som følge af særregler men er lovlige i destinationslandet og andre EU-medlemsstater. På grund af standardteksten "produktet er frit omsætteligt i EU/oprindelseslandet" kan der ikke udstedes eksportcertifikat til denne type fødevarer og kosttilskud.

I Nederlandene udsteder myndighederne fleksible eksportcertifikater, hvor individuelle ønsker til formuleringer i certifikatet fra virksomhederne indgår. Prisen for udviklingen af disse individuelle certifikater er 4.800 kr. (650 Euro). Herefter kan virksomheden benytte det individuelle certifikat ved udstedelse af certifikat til fremtidige eksporter til samme pris som standardcertifikater (450 kr.).

Det er dog uklart om myndigheder i Nederlandene vil udstede eksportcertifikater, hvor nationale regler for fx tilsætning af vitaminer og mineraler ikke er overholdt. Nederlandene har vide regler for tilsætning af vitaminer og mineraler til fødevarer og kosttilskud og har derfor ikke oplevet problemstillingen.

De fire andre medlemsstater, herunder Danmark udsteder alene standardcertifikater. Der kan dog udarbejdes nye standardcertifikater, såfremt virksomheden kan dokumentere nye eller ændrede krav fra tredjelandet.

7.1.2 Betaling for eksportcertifikater

Tabel 7.1 viser priserne for udstedelse af eksportcertifikater i de fem medlemsstater. Det ses af tabellen, at Danmark opkræver en mindre betaling for udstedelse af eksportcertifikater uden fysisk kontrol end Nederlandene, men en højere betaling end i Sverige. Betalingen for eksportcertifikater i Danmark og Slesvig-Holsten er på et sammenligneligt niveau.

Betalingen for eksportcertifikater med fysisk kontrol er sammensat meget forskelligt på tværs af de fem medlemsstater, og eventuelle prisforskelle eller ligheder vil afhænge kontrollens varighed.

Tabel 7.1. betaling for udstedelse af eksportcertifikater

	Storbritannien	Nederlandene	Slesvig-Holsten	Sverige	Danmark
Eksportcertifikat uden fysisk kontrol af fødevarerne	Ingen betaling til de centrale myndigheder men betaling til embedsdyrlægen som selv fastsætter prisen.	450 kr. pr. certifikat	75-150 kr. pr. kvarter afhængig af medarbejder-type	Ingen betaling	99 kr. pr. certifikat
Eksportcertifikat med fysisk kontrol af fødevarerne	Ingen betaling til myndigheden men betaling til dyrlægen som underskriver.	Startgebyr på 1.150 pr. og efterfølgende 280 kr. pr. kvarter	75-150 kr. pr. kvarter afhængig af medarbejder-type	260 kr. pr. certifikat	99 kr. pr. certifikat +507 kr. pr. kvarter

Kilde: De nationale fødevarermyndigheder

I Storbritannien opkræver myndigheden ikke betaling for udstedelse af eksportcertifikater men virksomhederne betaler embedsdyrlægen for godkendelse og underskrift af certifikatet. Betalingen reguleres ikke af myndigheden og er derfor en sag mellem virksomheden og embedsdyrlægen. PA skønner, at betalingen er højere end prisen i Danmark på 99 kr. pr. certifikat.

7.2 Opsummering og sammenligning

Sammenligning mellem den danske og de fire udvalgte medlemsstaters proces for ansøgning og udstedelse af eksportcertifikater til fødevareraktiviteter har givet anledning til følgende observationer:

- Nederlandene, Storbritannien og Sverige har digitaliseret ansøgningsprocessen for eksportcertifikater, som alene foregår digitalt via hjemmeside eller mail
- Nederlandene udsteder individuelt formulerede eksportcertifikater til virksomheder mod betaling
- Prisen for eksportcertifikater uden fysisk kontrol er lavere i Danmark end i Storbritannien og Nederlandene men højere end i Sverige som opkræver betaling for udstedelsen
- Prisen for eksportcertifikater med fysisk kontrol er sammensat meget forskelligt på tværs af de fem medlemsstater, og eventuelle prisforskelle eller ligheder vil afhænge kontrollens varighed.

8 OVERBLIK OVER KONTROLLER OG ANMÆRKNINGER I FORBINDELSE MED OVERTRÆDELSER

Sammenligningen af den danske og de fire udvalgte medlemsstaters kontroltryk og overtrædelser har givet følgende observationer:

- Der er en væsentligt mindre andel kontroller med anmærkninger i detailsektoren i Danmark end i de fire andre medlemsstater
- Der gennemføres flere kontroller pr. detailvirksomhed i Danmark end i de fire andre medlemsstater
- Der gennemføres flere kontroller pr. engrosvirksomhed i Danmark, Slesvig-Holsten og Sverige end i Storbritannien og Nederlandene
- I forhold til det samlede antal anmærkninger giver Danmark, Slesvig-Holsten og Nederlandene omtrent samme antal alvorlige anmærkninger i form af påbud, forbud, bøder, fratagelse af autorisation og anmeldelse til politiet men væsentligt flere end Storbritannien og Sverige.

PA har kortlagt antallet af fødevarekontroller og overtrædelser af fødevarelovgivningen i Sverige, Nederlandene, Slesvig-Holsten, Storbritannien og Danmark for året 2012 gennem indhentning af datamateriale via spørgeskemaer udsendt til de fem medlemsstater samt opfølgende interviews. Data omfatter kontroller og anmærkninger i både detailsektoren og engrossektoren fordelt på henholdsvis:

- Antal gennemførte kontroller
- Antal kontroller med anmærkninger (samlet kontrolresultat)
- Antal anmærkninger givet ved kontrollen (delresultater eller samlet resultat)
- Opdeling af anmærkninger efter sanktionstype
- Antallet af fødevarevirksomheder/kontrolobjekter.

Overtrædelser er registreret i form af de håndhævelsesforanstaltninger eller anmærkninger, som myndighederne har givet som følge af overtrædelserne. Det drejer sig om indskærpelser, påbud, forbud, administrative bøder samt fratagelse af autorisation eller registrering.

Statistikken udgør således et godt billede af antal kontroller og anmærkninger fordelt på sektor og type af overtrædelse. Det udgør derfor et anvendeligt grundlag for sammenligning af niveau og omfang af kontroltrykket og overtrædelser i fødevarevirksomheder på tværs af de fem medlemsstater.

Det samlede datamateriale fremgår af Bilag A.

Det skal bemærkes, at der kan være forskel på, hvornår myndighederne opfatter et forhold som en overtrædelse, og hvornår det registreres som en overtrædelse, ligesom der kan være forskel på, hvordan myndighederne agerer i forhold til konstaterede overtrædelser. Der kan også være forskel på, hvor hurtigt og i hvor lang tid myndighederne bruger eskalerende sanktionering. Det skal fx bemærkes, at i Danmark bliver bagatelagte overtrædelser registreret som ingen anmærkninger og dermed ikke som overtrædelser. I flere af de andre medlemsstater kan dette dog også være tilfældet.

8.1 Overblik over det samlede antal kontroller og overtrædelser

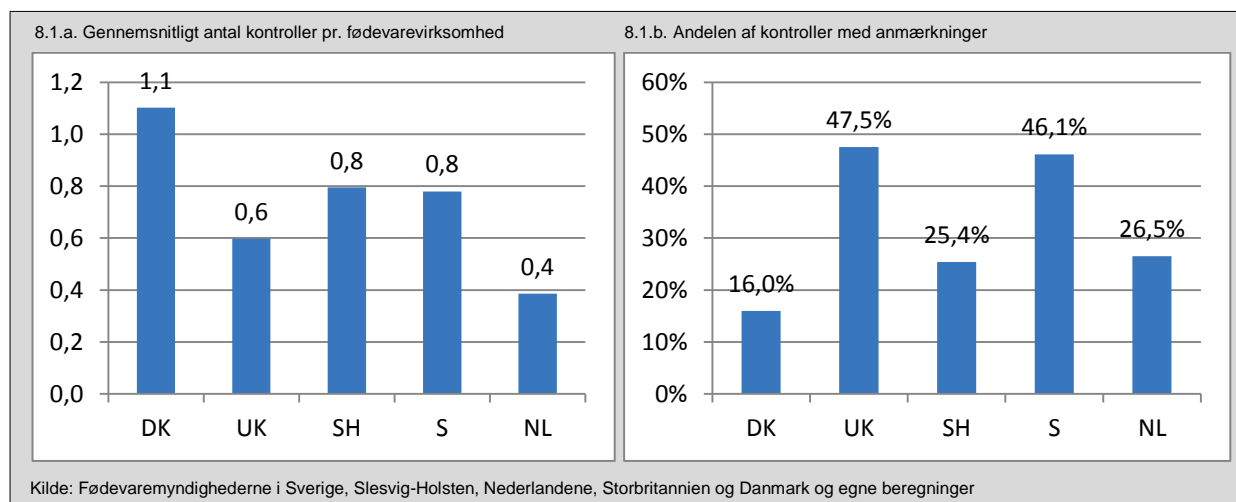
Det gennemsnitlige antal kontroller pr. fødevarevirksomhed viser, hvor mange kontroller myndighederne i gennemsnit gennemfører i en fødevarevirksomhed årligt.

Af nedenstående figur 8.1.a fremgår det, at der er forskelle ift., hvor ofte fødevaremyndighederne i de fem medlemsstater kontrollerer en fødevarevirksomhed²¹. I Danmark kontrolleres fødevarevirksomhederne i gennemsnit mere end en gang årligt. I Slesvig-Holsten og Sverige kontrolleres fødevarevirksomhederne lidt under en gang årligt. Fødevaremyndighederne i Storbritannien og Nederlandene gennemfører kontrol i fødevarevirksomhederne ca. hvert andet år.

Således gennemføres der næsten tre gange så mange kontroller i fødevarevirksomhederne i Danmark sammenlignet med Nederlandene og næsten dobbelt så mange sammenlignet med Storbritannien.

På tværs af de fem medlemsstater gennemføres der således klart flest kontroller pr. virksomhed i Danmark, og de danske fødevarevirksomheder oplever derfor det største kontroltryk. Kontroltrykket er udelukkende opgjort som antal kontroller. Tidsforbruget til kontrol er ikke vurderet og varierer formentlig.

Figur 8.1. Gennemsnitligt antal kontroller pr. fødevarevirksomhed²² samt andelen af kontroller med anmærkninger (samlet kontrolresultat) – 2012



Af figur 8.1.b fremgår det, at andelen af kontroller med overtrædelser i Danmark er væsentligt lavere end i de fire andre medlemsstater. I Danmark konstateres der kun overtrædelser i ca. 16% af kontrollerne, mens der i Storbritannien og i Sverige konstateres overtrædelser i op mod halvdelen af de gennemførte kontroller.

²¹ I Danmark opdeles et supermarked med bager, slagter og almindelige dagligvarer i tre kontrolobjekter og tæller derfor som tre fødevarevirksomheder i statistikken. Ligeledes opgøres antallet af kontroller i antal kontrolrapporter og ikke på virksomhedsniveau, således at virksomheden i dette eksempel får tre kontrolrapporter - en for hvert kontrolobjekt. Det er ikke umiddelbart muligt at afgøre, hvilke kontrolobjekter der udgør en virksomhed, da de ikke entydigt er knyttet sammen i databasen i Danmark. I de andre medlemsstater er kontroldata opgjort pr. virksomhed med en kontrolrapport pr. virksomhed. Det kan betyde en skævvridning i forhold til antal virksomheder og ved opgørelse af anmærkninger på kontrolniveau og delresultatniveau. PA vurderer, at den potentielle skævvridning vil være lille, når der ses på det relative niveau mellem antal virksomheder/kontrolobjekter og antal kontroller/kontrolrapporter.

²² I de danske data er kun medtaget ordinær og ekstra kontrol. Kontroller der udelukkende omfatter fx daglig kontrol ved slagtning, kontrol ved eksport af kød og kødprodukter til visse tredjelande, kontrol med visse typer import samt økologikontrol indgår ikke i opgørelsen med mindre de er gennemført sammen med den øvrige fødevarekontrol (ordinær og ekstra kontrol). Der kan også være mindre forskelle i opgørelserne for de andre medlemsstater. PA vurderer, at disse mindre forskelle ikke har en størrelse, der kan påvirke det samlede billede af de fem medlemsstaters kontrolstatistik.

Således er andelen af kontroller med anmærkninger ca. tre gange så høj i Storbritannien og Sverige sammenlignet med i Danmark og op mod dobbelt så høj i Slesvig-Holsten og Nederlandene sammenlignet med i Danmark.

Der kan der være en række forskellige årsager til den lavere andel af kontroller med anmærkninger i Danmark, herunder:

- Forskel i tilgangen til den risikobaserede kontrol i medlemsstaterne – fordelingen af kontroller på henholdsvis virksomheder med få overtrædelser og virksomheder med mange overtrædelser. Jf. kapitel 3 kan den danske tilrettelæggelse af den risikobaserede kontrol muligvis medføre flere kontroller i virksomheder med god regelefterlevelse sammenlignet med de fire andre medlemsstater og dermed medvirke til, at andelen af kontroller med anmærkninger er mindre i Danmark
- Forskel i varigheden og omfanget af kontrolbesøgene mellem de fem medlemsstater – en mere grundig kontrol finder flere overtrædelser og omvendt
- En forebyggende effekt af et vist kontroltryk i Danmark (kan dog ikke kvantificeres)²³
- Systematisk opfølgende kontrol efter alle kontrolbesøg med anmærkninger – jf. kapitel 3 gennemfører Danmark systematisk opfølgende kontrol på alle overtrædelser, indtil kontrolresultatet er uden anmærkninger. Denne praksis vil øge andelen af kontroller uden anmærkninger og derfor medføre, at andelen af kontroller med anmærkninger reduceres. Slesvig-Holsten udfører dog også systematisk opfølgende kontrolbesøg og har den næst laveste andel kontroller med anmærkninger.
- At det alene er i Danmark, at kontrolresultat skal være synligt for virksomhedens kunder, medfører et større incitament til regelefterlevelse for de danske virksomheder sammenlignet med virksomhederne i de fire andre medlemsstater
- Bedømmelsesmetode og -niveau, herunder forskel i grænsen for, hvornår en overtrædelse betragtes som en bagatel og dokumenteres under ingen anmærkninger på kontrolrapporten
- Endelig kan en generelt bedre regelefterlevelse i de danske virksomheder medvirke til en mindre andel kontroller med anmærkninger i Danmark.

Der er således en række faktorer, som kan forklare forskelle i niveauet for overtrædelser mellem de fem medlemsstater. Det er PA's opfattelse, at den danske Smiley-ordning med krav om synligt kontrolresultat i forretningen er en væsentlig årsag til den lavere overtrædelsesfrekvens i Danmark sammenlignet med de fire andre medlemsstater²⁴.

Fordeling af anmærkninger/sanktionstyper

Ved konstaterede overtrædelser på et kontrolbesøg kan der i Danmark gives følgende anmærkninger/sanktioner:

- Indskærpelse
- Påbud eller forbud
- Bøder, fratagelse af autorisation eller registrering, politianmeldelse.

Sanktioner givet på et kontrolbesøg kan opgøres på to forskellige måder:

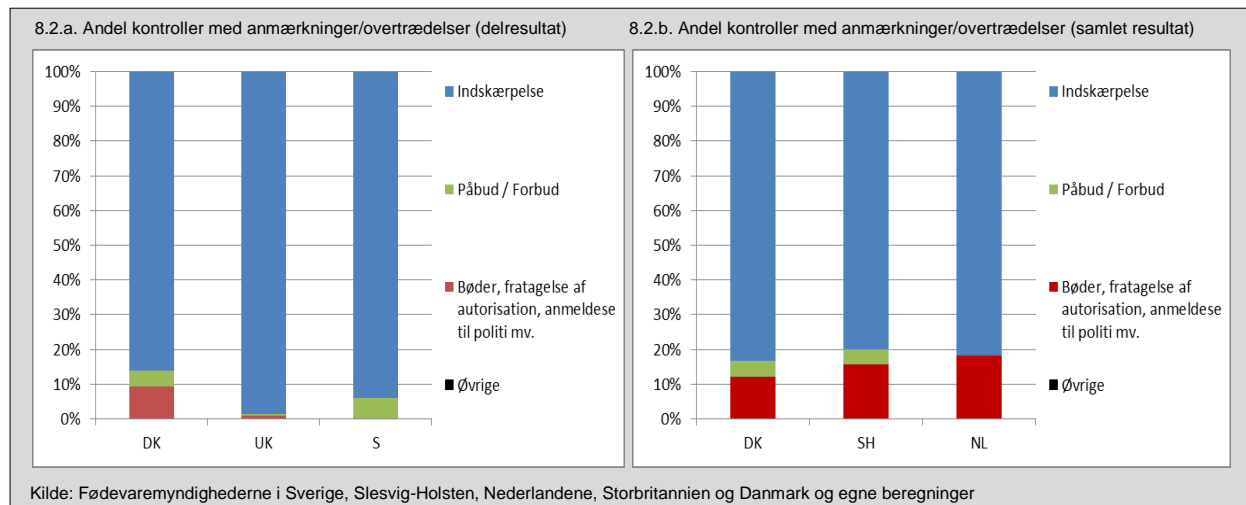
- Delresultat – registrering af den enkelte sanktion for hvert område/emne som kontrolleres på kontrolbesøget. Det vil sige der kan registres flere sanktioner ved det samme kontrolbesøg
- Samlet resultat – registrering af den mest alvorlige sanktion samlet for kontrolbesøget.

²³ Fødevarestyrelsen har dog tidligere analyseret, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem kontroltryk og overtrædelsesniveau (smiley-fordeling) i detailsektoren. I analysen indgik ikke alle detailbrancher.

²⁴ Siden Smiley-ordningens indførelse i 2002 har andelen af overtrædelser pr. kontrol i Danmark være faldende, fra ca. 30% i 2002 til ca. 16% i 2012.

I Storbritannien og Sverige sker registreringen på delresultat, jf. tabel 8.2.a. I Slesvig-Holsten og Nederlandene registreres alene det samlede resultat, jf. tabel 8.2.b. I Danmark registres både delresultater og det samlede resultat, jf. tabel 8.2.a og tabel 8.2.b.

Figur 8.2. Fordeling af anmærkninger/sanktioner på type og andel²⁵ – 2012



Det ses af figur 8.2, at andelen af alvorlige anmærkninger defineret som påbud, forbud, bøder, fratagelse af autorisation, anmeldelse til politiet mv. er mindre i Storbritannien og Sverige end i Danmark, mens andelen af kontroller med alvorlige anmærkninger i Danmark er næsten på samme niveau som i Slesvig-Holsten og i Nederlandene²⁶.

Der kan også her være forskellige årsager hertil, herunder omfanget af risikobaseret kontrol, bedømmelsespraksis, sanktionssystemet, grundighed af kontrollen mv.

8.2 Overblik over kontroller og anmærkninger ved overtrædelser fordelt på henholdsvis detail- og engrossektor

Det samlede antal kontroller og anmærkninger ved overtrædelser kan opdeles på henholdsvis detailsektoren og engrossektoren.

Det ses af figur 8.3.a, at der generelt gennemføres flere kontroller pr. virksomhed i engrossektoren end i detailsektoren i de fem medlemsstater.

Detailsektoren udgør langt den største andel – 88-95% – af den samlede fødevarer sektor i de fem medlemsstater, og andel kontroller pr. virksomhed i de enkelte medlemsstater er derfor næsten identisk med fordelingen i tabel 8.1.a.

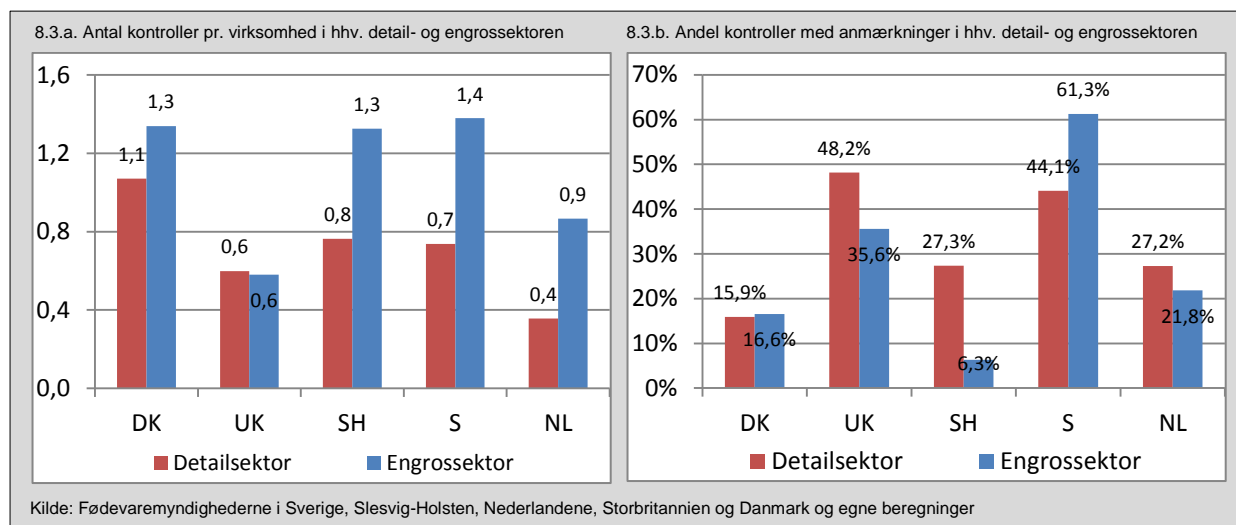
I engrossektoren er billedet anderledes, og Danmark, Slesvig-Holsten og Sverige gennemfører ca. lige mange kontroller pr. engrosvirksomhed årligt. Nederlandene og særligt Storbritannien gennemfører færre kontroller i engrossektoren end i de tre øvrige medlemsstater.

Ligeledes er der stor overensstemmelse i fordelingen af andel kontroller med overtrædelser i detailsektoren og andel kontroller med overtrædelser i fødevarer sektoren samlet i de fem medlemsstater, jf. figur 8.3.b og 8.1.b.

²⁵ I Storbritannien er indskærpelser og påbud opgjort samlet, og i Nederlandene er påbud, forbud og indskærpelser opgjort samlet. I nærværende opgørelse er påbud i Storbritannien og påbud/forbud i NL opgjort under kategorien "Indskærpelser", hvorfor fordelingen mellem kategorien "Påbud/forbud" og "Indskærpelser" for Storbritannien og Nederlandene ikke hver for sig men alene samlet kan sammenlignes med de fire andre medlemsstater.

²⁶ I Storbritannien er påbud og i Nederlandene påbud og forbud registreret under indskærpelser. Fødevarerstyrelsen formoder, at disse vil have nogenlunde samme andel som i de øvrige medlemsstater.

Figur 8.3. Gennemsnitligt antal kontroller pr. fødevarevirksomhed samt andel kontroller med anmærkninger – 2012



I engrossektoren er andelen af kontroller med anmærkninger for overtrædelser mindre end i detailsektoren i Storbritannien, Nederlandene og særligt i Slesvig-Holsten. I Danmark er der næsten samme andel virksomheder med anmærkninger i engrossektoren og detailsektoren. Det er alene i Sverige, at der er en større andel kontroller med overtrædelser i engrossektoren end i detailsektoren.

På tværs af de fem medlemsstater er der en markant mindre andel kontroller i engrossektoren med anmærkninger i Slesvig-Holsten end i de andre fire medlemsstater. Særligt i forhold til Sverige hvor der er op mod ti gange flere kontroller med anmærkninger for overtrædelser end i Slesvig-Holsten.

9 MULIGE INITIATIVER TIL NEDBRINGELSE AF FØDEVAREVIRKSOMHEDERNES BYRDER

I dette kapitel beskrives elementer fra administrationen af de fælles EU-regler i Sverige, Nederlandene, Slesvig-Holsten og Storbritannien, som kan overvejes implementeret i den danske administration med henblik på at reducere byrder og ulige konkurrencevilkår for danske fødevarevirksomheder.

De nedenfor oplyste elementer er taget direkte fra de fire sammenlignede medlemsstaters administration og forvaltning og udgør alene en række forskellige muligheder, der skal tjene som inspiration til mulige elementer, som kan reducere byrder og ulige konkurrencevilkår for danske fødevarevirksomheder. Initiativerne og deres konsekvenser vil kræve yderligere analyse og kvalificering før eventuel implementering i den danske administration.

Øget risikobaseret kontrol

Beskrivelse	Det er PA's vurdering, at det med fordel kan overvejes at øge det risikobaserede kontrolsystem i Danmark ved at benytte elementer fra den kædekontrol og de tredjepartscertificeringer, som anvendes i Storbritannien og Nederlandene.
Byrder og konkurrencevilkår	Reduktion af byrder i form af færre kontrolbesøg og/eller kontrolomfang for virksomheder med høj regelefterlevelse vil dels bestå af reduceret direkte betaling for kontrollen for engrosvirksomheder og dels af reduktion af de interne ressourcer, der skal stå til rådighed, mens kontrollen pågår.
Fødevarsikkerhed	Det er PA's umiddelbare vurdering, at ovenstående tiltag vil kunne gennemføres, uden at den generelle fødevarsikkerhed vil blive negativt påvirket i Danmark, såfremt de frigjorte ressourcer i forbindelse med reduktion af kontrollen i virksomheder med god regelefterlevelse benyttes til andre indsatser med det formål at styrke regeloverholdelsen. Det kunne eksempelvis være i form af vejledning eller kontrol af virksomheder med ringe regeloverholdelse/mange overtrædelser.
Ressourceforbrug	En øget risikobaseret kontrol ved benyttelse af tredjepartscertificeringer og kædekontrol vil isoleret set reducere antallet af kontroller og derfor Fødevarestyrelsens ressourceforbrug. Hertil kommer eventuelle etableringsomkostninger til udvikling og implementering af nye procedurer og kontrolsystemer samt efterfølgende drift af kontrollen. Den samlede effekt for ressourceforbruget vil derfor afhænge af den konkrete model for hhv. kontrol af virksomheder med tredjepartscertificering og kædekontrollen. Det skal bemærkes, at eksempelvis Nederlandene har implementeret kædekontrol som et element til optimering af ressourceanvendelsen i fødevarsmyndigheden.

Styrkelse af vejledningsindsatsen

Beskrivelse	<p>Det er PA's vurdering, at det med fordel kan overvejes at styrke vejledningen af danske virksomheder i overholdelse af regler og krav yderligere ved at benytte elementer fra den vejledning, som gennemføres i de fire sammenlignede medlemsstater, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none">• Løbende afholdelse af foredrag og kurser for virksomheder i et samarbejde mellem myndigheder og erhvervsorganisationer om, hvordan virksomhederne overholder regler og krav i fødevarelovgivningen• Øget fokus på vejledningens effekt på regelefterlevelsen og fødevarer sikkerheden med inspiration fra Storbritanniens initiativer på området, herunder én til én vejledning udover kontrolsituationen, startpakker og konkrete anvisninger på regeloverholdelse (assured guidance). Ligeledes vil vejledning af virksomheder med ringe regelefterlevelse og nystartede virksomheder samt konkrete, detaljerede og fokuserede vejledninger kunne reducere virksomhedernes byrder i forbindelse med forståelse og udvikling af metoder for regelefterlevelse. <p>Det er PA's vurdering, at afholdelse af foredrag og kurser for virksomheder i, hvordan de overholder regler og krav i fødevarelovgivningen, vil skulle indebære, at erhvervsorganisationer aktivt indgår i et samarbejde i forbindelse med udvælgelse af relevante områder i fødevarelovgivningen samt planlægning og gennemførelse af arrangementerne.</p>
Byrder og konkurrencevilkår	<p>Mere vejledning vil reducere de ressourcer, som den enkelte virksomhed bruger på at forstå og udvikle metoder til regelefterlevelse, herunder krav til indretning og omkostninger enten til ekstern rådgivning eller påbud om ombygning ved kontrolbesøg.</p>
Fødevarer sikkerhed	<p>Det er PA's vurdering, at ovenstående tiltag isoleret set vil bidrage til at styrke fødevarer sikkerheden. Eventuel styrkelse af vejledningsindsatsen bør dog ske under behørig hensyntagen til en eventuel effekt for kontrolindsatsen og den afledte effekt på virksomhedernes regelefterlevelse.</p>
Ressourceforbrug	<p>Isoleret set vil en styrkelse af vejledningsindsatsen indebære et øget ressourceforbrug. En eventuel styrkelse af vejledningsindsatsen skal derfor nøje overvejes i sammenhæng med eventuelt afledte konsekvenser for kontrolindsatsen og Fødevarer styrelsens samlede indsats og ressourceforbrug. I den sammenhæng kan finansieringen også ses i sammenhæng med initiativet om øget risikobaseret kontrol, hvor eventuelle frigjorte ressourcer fra kontrollen af virksomheder med god regelefterlevelse kan benyttes til andre indsatser med det formål at styrke regeloverholdelsen, herunder øget vejledning.</p>

Øget samarbejde med erhvervet om sundhedsanprisninger

Beskrivelse	<p>PA vurderer, at et tættere samarbejde mellem Fødevarer styrelsen og erhvervet om bedømmelse af den enkelte sundhedsanprisning vil kunne øge forståelsen for og dialogen om kriterier og regler for bedømmelse af sundhedsanprisninger blandt andet med inspiration fra Nederlandenes samarbejde med erhvervet om vurdering af sundhedsanprisninger.</p>
Byrder og konkurrencevilkår	<p>Det er PA's vurdering, at et tættere samarbejde mellem Fødevarer styrelsen og erhvervet om vurdering og bedømmelse af sundhedsanprisning vil kunne reducere uoverensstemmelser mellem virksomhed og myndighed ved at øge virksomhedernes forståelse for Fødevarer styrelsens bedømmelsespraksis. Dette vil kunne medvirke til færre iterationer og dermed reducerede byrder for virksomhederne ved udarbejdelsen af anprisninger.</p>
Fødevarer sikkerhed	<p>Et øget samarbejde vil ikke indebære ændringer af nuværende bedømmelsespraksis, og derfor vurderer PA, at det ikke vil have negative konsekvenser for fødevarer sikkerheden.</p>
Ressourceforbrug	<p>Isoleret set vil en øget inddragelse af erhvervet kunne medføre et større ressourceforbrug til koordinering og mødeaktiviteter. Omvendt vil antallet af klager og sagsbehandling heraf formentligt blive reduceret. Nettoeffekten på Fødevarer styrelsens ressourceforbrug er derfor ikke entydigt, men det er PA's vurdering, at den under alle omstændigheder vil være begrænset.</p>

Øget digitalisering af ansøgningsprocessen for eksportcertifikater

Beskrivelse	Det er PA's vurdering, at ansøgningsprocessen for eksportcertifikater kan effektiviseres gennem digitalisering af ansøgningsprocessen ved internetbaseret ansøgning eller pr. mail.. I Nederlandene, Sverige og Storbritannien, foregår ansøgningsprocessen alene digitalt via hjemmeside eller mail.
Byrder og konkurrencevilkår	En øget digitalisering vil reducere eller helt afskaffe virksomhedernes manuelle sags gange ved ansøgning af eksportcertifikater og reducere virksomhedernes omkostninger til transport ved indlevering af ansøgningen hos fødevaremyndigheden og derfor lette byrderne for den danske fødevarereksport.
Fødevarer sikkerhed	En øget digitalisering vil ikke indebære ændringer idet materielle grundlag for udstedelse af eksportcertifikater, og derfor vurderer PA, at initiativet ikke vil have negative konsekvenser for fødevarer sikkerheden.
Ressourceforbrug	Ved etablering af internet-/hjemmesidebaseret ansøgningsproces vil der skulle indkøbes eller udvikles en portal eventuelt med et sagsfordelings- eller sagshåndteringssystem, der fordeler ansøgningerne til rette regionale fødevarer afdeling eller person. Omkostningerne til et sådant system vil afhænge af systemets opsætning og funktionalitet. Ved etablering af mailbaseret ansøgningsproces vil etablerings- og driftsomkostningerne efter PA's vurdering være mere begrænsede.

BILAG B: SAMLET DATAMATERIALE FOR KONTROLSTATISTIK I DE FEM MEDLEMSSTATER

	1 Antal virksomheder/ kontrolobjekter	2 = 3 + 4 Antal kontroller	3 Antal kontroller uden anmærkninger	4 Antal kontroller med anmærkninger	Antal og type sanktion / overtrædelse				
					5 Indskærpelse / advarsl	6 Forbud / påbud	7 Bøder, fratagelse autorisation, anmeldelse til politiet	8 Øvrige	9 = 5+6+7+8 Sum af sanktioner
DK	55.850	61.563	51.727	9.836	13.482	714	1.446		15.642
UK	634.709	379.586	199.202	180.384	8.197	455	1.184		9.836
SH	30.448	24.199	18.053	6.146	180.340	892	1.438		182.670
S	86.275	67.270	36.254	31.016	4.923	260	963		6.146
NL	106.350	41.078	30.183	10.895	73.938	4.701	95		78.734
					8.566		1.915		10.481
Heaf detailsektor									
	1 Antal virksomheder/ kontrolobjekter	2 = 3 + 4 Antal kontroller	3 Antal kontroller uden anmærkninger	4 Antal kontroller med anmærkninger	Antal og type sanktion / overtrædelse				
					5 Indskærpelse / advarsl	6 Forbud / påbud	7 Bøder, fratagelse autorisation, anmeldelse til politiet	8 Øvrige	9 = 5+6+7+8 Sum af sanktioner
DK	49.366	52.885	44.486	8.399	11.825	515	1.328		13.668
UK	599.880	359.398	186.196	173.202	171.091	822	1.289		173.202
SH	28.765	21.969	15.964	6.005					-
S	80.604	59.451	33.226	26.225	69.519	4.422	85		74.026
NL	100.000	35.578	25.883	9.695	7.566		1.710		9.276
Heraf engrosssektor									
	1 Antal virksomheder/ kontrolobjekter	2 = 3 + 4 Antal kontroller	3 Antal kontroller uden anmærkninger	4 Antal kontroller med anmærkninger	Antal og type sanktion / overtrædelse				
					5 Indskærpelse / advarsl	6 Forbud / påbud	7 Bøder, fratagelse autorisation, anmeldelse til politiet	8 Øvrige	9 = 5+6+7+8 Sum af sanktioner
DK	6.484	8.678	7.241	1.437	1.657	199	118	-	1.974
UK	34.829	20.188	13.006	7.182	9.249	70	149	-	9.468
SH	1.683	2.230	2.089	141					-
S	5.671	7.819	3.028	4.791	4.419	279	10	-	4.708
NL	6.350	5.500	4.300	1.200	1.000	-	205	-	1.205

Kontrolstatistikken vedrører året 2012 (Storbritannien 1. april 2012 til 31.marts 2013).

I Storbritannien er påbud opgjort under "Indskærpelser/advarsler".

I Nederlandene er påbud og forbud opgjort under "Indskærpelser/advarsler".



CONSULTING
TECHNOLOGY
INNOVATION

We are an employee-owned firm of over 2,500 people, operating globally from offices across North America, Europe, the Nordics, the Gulf and Asia Pacific.

We are experts in energy, financial services, life sciences and healthcare, manufacturing, government and public services, defence and security, telecommunications, transport and logistics.

Our deep industry knowledge together with skills in management consulting, technology and innovation allows us to challenge conventional thinking and deliver exceptional results with lasting impact.

Corporate headquarters

123 Buckingham Palace Road
London SW1W 9SR
United Kingdom
Tel: +44 20 7730 9000

paconsulting.com

This document has been prepared by PA on the basis of information supplied by the client and that which is available in the public domain. No representation or warranty is given as to the achievement or reasonableness of future projections or the assumptions underlying them, management targets, valuation, opinions, prospects or returns, if any. Except where otherwise indicated, the document speaks as at the date hereof.

© PA Knowledge Limited 2014.
All rights reserved.

This document is confidential to the organisation named herein and may not be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying or otherwise without the written permission of PA Consulting Group. In the event that you receive this document in error, you should return it to PA Consulting Group, 123 Buckingham Palace Road, London SW1W 9SR. PA accepts no liability whatsoever should an unauthorised recipient of this document act on its contents.