

NOTAT



Ministeriet for Fødevarer,
Landbrug og Fiskeri
Fødevarestyrelsen

Kemi og Fødevarekvalitet
J.nr. 2023-29-169-03309
Ref. ISAQU/CAHAA
Dato: 28-03-2023

Notat om muligheden for markedsføring af PFAS-forurenede græsarealer

Problemstilling

Der er i 2022 på 59 af Naturstyrelsens græsarealer konstateret en miljøforurening med PFAS, som potentielt kan udgøre en risiko for fødevaresikkerheden. Det har resulteret i, at Fødevarestyrelsen har pålagt nogle dyr, der har afgræsset disse arealer, et offentlig tilsyn, og dermed et midlertidigt forbud mod markedsføring som fødevarer. På grundlag af den nuværende viden om arealernes beskaffenhed skal det vurderes, om Naturstyrelsen i henhold til foder- og fødevarelovgivningen har mulighed for fortsat at markedsføre (bortforpagte) arealerne til afgræsning. Departementet har konkret bedt Fødevarestyrelsen om at afklare følgende punkter:

- 1) Lovgivningsmæssige barrierer i fødevarereloven for at bortforpagte (PFAS-)forurenede, statslige arealer til landbrugere med fødevareproducerende dyr med henblik på afgræsning og naturpleje, herunder den juridiske betydning af lodsejerens rolle som overdrager af foder til fødevareproducerende dyr.
- 2) Hvilke lovgivningsmæssige rammer der er for at kategorisere dyr som hhv. fødevareproducerende og ikke-fødevareproducerende, herunder muligheder for at chipmærke fødevareproducerende dyr, inden de sættes ud på forurenede arealer, for at sikre, at de ikke går til human konsum.
- 3) Vurdering af om Naturstyrelsen som lodsejer rent juridisk kan nøjes med at indsætte en disclaimer om, at et areal er PFAS-forurenede i udbudsannoncen og forpagtningskontrakten samt citere Fødevarestyrelsen, som det er tilfældet i vedlagte annonce, jf. bilag 1.

Løsning

Til departementets orientering, er Fødevarestyrelsens vurdering af de anførte punkter følgende:

Ad 1) Det vil i henhold til EU's foder- og fødevarelovgivning ikke være lovligt for Naturstyrelsen, at markedsføre (bortforpagte) arealer med en konstateret PFAS-forurening til afgræsning med fødevareproducerende dyr (kvæg, får, heste mv.). Markedsføringen vil udgøre en risiko for fødevaresikkerheden.

Når græsarealer ved blod- eller kødprøver fra besætninger, som afgræsser arealerne, frikendes i kraft af testresultater under de nationalt fastsatte indikatorværdier for PFAS i blod eller de EU-fastsatte maksimalgrænseværdier for PFAS i kød (mistanken om besætningens PFAS-forurening afkræftes), kan Naturstyrelsen igen lovligt markedsføre (bortforpagte) arealerne til afgræsning med fødevareproducerende dyr af den testede dyreart.

Naturstyrelsen vil lovligt kunne markedsføre (bortforpagte) arealer med en konstateret PFAS-forurening til afgræsning med ikke-fødevarerproducerende dyr. I praksis vil det kun være til afgræsning med heste, som er udelukket fra konsum.

Ad 2) "Fødevarerproducerende dyr" defineres i EU-lovgivningen, som "alle dyr, der fodres, opdrættes eller holdes med henblik på produktion af fødevarer til konsum, herunder dyr, der ikke anvendes til konsum, men som tilhører arter, der normalt anvendes til konsum i Fællesskabet". Det vil sige, at de dyr, som typisk anvendes til afgræsning af arealer (kvæg, får og heste), er fødevarerproducerende dyr, uanset om det konkrete formål med besætningen er naturpleje.

Af de fødevarerproducerende dyr er det kun heste, der kan udelukkes fra konsum, og herved betragtes som et ikke-fødevarerproducerende dyr. Det er således ikke muligt at chipmærke de øvrige arter af fødevarerproducerende dyr, inden de sættes ud på forurenede arealer, for at sikre, at de ikke går til konsum.

Ad 3) Det vil ikke fritage Naturstyrelsen for ansvar i henhold til EU's foder- og fødevarerlovgivning at indsætte et forbehold (disclaimer) i udbudsannoncen og forpagtningskontrakten om, at et areal er PFAS-forurenet, herunder at henviser til at "Fødevarerstyrelsen oplyser, at såfremt forpagter påtænker at afgræsse det forpagtede areal med fødevarerproducerende dyr, skal forpagter forvente at dyrene vil blive sat under offentligt tilsyn", jf. bilag 1.

Det påhviler ledere af fodervirksomheder (herunder Naturstyrelsen), der markedsfører foder, at sikre, at EU's krav til foder- og fødevarer sikkerheden er opfyldt. Lovgivningen giver ikke mulighed for at fraskrive sig eller videregive dette ansvar. Et tilsvarende ansvar påhviler ledere af fødevarer virksomheder (herunder forpagterne), hvorfor det ligeledes ikke vil være lovligt for forpagterne af arealerne at lade deres dyr afgræsse arealer med farligt foder (græs).

Baggrund

EU har i foder- og fødevarerlovgivningen fastsat regler for foder- og fødevarer virksomheders markedsføring og anvendelse af foder med henblik på at sikre foder- og fødevarer sikkerheden.

Ved foder- og fødevarer virksomheder, markedsføring og foder forstås følgende¹:

Fodervirksomhed: "et offentligt eller privat foretagende, som med eller uden gevinst for øje udfører en hvilken som helst aktivitet, der indgår som led i produktion, fremstilling, tilvirkning, opbevaring, transport eller distribution af foder (..)"

Fødevarer virksomhed: "ethvert offentligt eller privat foretagende, som med eller uden gevinst for øje udfører en hvilken som helst aktivitet, der indgår som et hvilket som helst led i produktionen, tilvirkningen eller distributionen af fødevarer"

Markedsføring: "besiddelse af fødevarer eller foder med henblik på salg, herunder udbydelse til salg eller anden overførsel, som finder sted mod eller uden vederlag, herunder selve salget og distributionen og selve den overførsel, der sker på andre måder"

Foder: "alle stoffer eller produkter, herunder tilsætningsstoffer, som, uanset om de er uforarbejdede eller helt eller delvis forarbejdede, er bestemt til at skulle fortæres af dyr".

¹ Artikel 3, nr. 2, 4, 5 og 8, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002.

Det fremgår af Naturstyrelsens kontrakt, jf. bilag 1, at ”Forpagter skal sørge for, at arealerne afgræsses med kreaturer og/eller heste (...)” og ”Slæt og maskinel slåning/brakpudsning er ikke tilladt på arealet”. Det betyder, at Naturstyrelsen anses for at være en fodervirksomhed i kraft af sin bortforpagtning af arealer med pligt til afgræsning af kreaturer og/eller heste, idet denne handling anses for at være markedsføring (distribution) af foder. Naturstyrelsens bortforpagtning er derfor omfattet af foder- og fødevarerlovgevingen. Det afgørende i forhold hertil er pligten til afgræsning, idet der hermed bliver tale om markedsføring/distribution af foder.

Det påhviler ledere af såvel fodervirksomheder (herunder Naturstyrelsen) som fødevarer virksomheder (herunder forpagterne, der afgræsser arealerne med fødevarerproducerende dyr) at sikre, at de krav i lovgivningen, der er relevante for deres aktiviteter, er opfyldt for fødevarer og foder i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled i den virksomhed, som er under deres ledelse, og kontrollere at de pågældende krav overholdes.² Lovgevingen giver ikke mulighed for at fraskrive sig eller videregive dette ansvar ved brug af forbehold (disclaimer).

Hvis en leder af en foder- eller fødevarer virksomhed bliver bekendt med, at der ved deres aktiviteter er en risiko for skadelige virkninger for sundheden, skal denne i henhold til det såkaldte forsigtighedsprincip tilgå risikoen med nødvendige foranstaltninger.³

EU-lovgivningens krav til fodersikkerhed⁴

Foder til fødevarerproducerende dyr, såvel som ikke-fødevarerproducerende dyr, må ikke markedsføres eller gives til dyr, hvis det er farligt. Det vil sige, at foder ikke må anses for at 1) have en negativ indvirkning på menneskers og dyrs sundhed, eller 2) gøre en fødevarer, som stammer fra dyr, der anvendes i fødevarerproduktionen, farlig at anvende til menneskeføde.

Foder må desuden ikke have en direkte negativ indvirkning på miljøet eller på dyrevelfærden, og ledere af fodervirksomheder, der markedsfører foder, skal sikre, at foderet 1) er sundt, ægte, uforfalsket, egnet til formålet og af sædvanlig handelskvalitet, og 2) er mærket, emballeret og præsenteret i henhold til gældende lovgivning.

EU-lovgivningens krav til fødevarer sikkerhed⁵

Fødevarer må ikke markedsføres, hvis de er farlige. Det vil sige, at fødevarer ikke må anses for at være 1) sundhedsskadelige eller 2) uegnede til menneskeføde.

I forlængelse heraf har EU fra den 1. januar 2023 fastsat maksimalgrænseværdier for PFAS i fødevarer⁶. Det skete med henblik på at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, og på baggrund af en vedtaget udtalelse fra Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet af 9. juli 2020 om de risici for menneskers sundhed, der er forbundet med forekomsten af PFAS i fødevarer.

Naturstyrelsens græsarealer med konstateret PFAS-forurening

Fødevarerstyrelsen anser et græsareal for at være konstateret forurenet med PFAS, hvis den af styrelsen fastsatte indikatorværdi for foder er overskredet. Indikatorværdien er fremkommet på

² Artikel 17, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002.

³ Artikel 7, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002.

⁴ Artikel 15, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002, artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2009 af 13. juli 2009 og § 4, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 2227 af 30. november 2021 om foder og fodervirksomheder, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EF) nr. 32 af 7. maj 2002 om uønskede stoffer i foderstoffer.

⁵ Artikel 14, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002.

⁶ Kommissionens forordning (EU) nr. 1881/2006 af 19. december 2006, som senest ændret ved Kommissionens forordning (EU) 2022/2388 af 7. december 2022.

baggrund af rådgivning fra DTU Fødevareinstituttet omkring optag af PFAS fra foder til dyr. Indikatorværdierne er udtryk for en vurdering af, hvorvidt der er en risiko for, at EU's maksimalgrænseværdier for PFAS i fødevaren er overskredet, og herved en risiko for fødevarerisikoen.

Konstateret forurening i foder (inkl. græs)	
Indikatorværdierne for PFOS er:	For PFAS er tilsvarende værdier:
<ul style="list-style-type: none"> • 0,03 mikrogram/kg for kvæg. • 0,15 mikrogram/kg for får. 	<ul style="list-style-type: none"> • 0,12 mikrogram/kg for kvæg. • 0,6 mikrogram/kg for får.

Figur 1. Fødevarerisikoen indikatorværdier for forurening med PFAS i foder

Når et græsareal anses for at være konstateret forurenet med PFAS, vil det, henset til EU-lovgivningens krav til foder- og fødevarerisikoen, ikke være lovligt for Naturstyrelsen at markedsføre (bortforpagte) arealer med henblik på afgræsning med fødevarerproducerende dyr. Det skyldes, at græsset henset til forsigtighedsprincippet vil blive betragtet som farligt foder, da der er risiko for, at det gør en fødevarer, som stammer fra fødevarerproducerende dyr, farlig at anvende til menneskeføde. Af samme årsag lever græsset endvidere ikke op til kravene om at være "sundt", "egnet til formålet" og af "sædvanlig handelskvalitet". Det påhviler således Naturstyrelsen at dokumentere, at græsset ikke udgør en risiko for fødevarerisikoen. Det bemærkes desuden, at det tilsvarende ikke vil være lovligt for forpagterne af arealerne at lade deres dyr æde det farlige foder (græs).

Et græsareal anses dog ikke længere for at være konstateret forurenet med PFAS, som udgør en risiko for fødevarerisikoen, når mistanken om PFAS-forurening af den besætning, som har afgræsset arealet, afkræftes ved 1) en analyse af blodprøver fra besætningen, hvor der ikke påvises overskridelse af de fastsatte indikatorværdier for PFOS i blod, eller 2) en analyse af kødprøver fra besætningen, hvor der ikke påvises overskridelse af de EU-fastsatte maksimalgrænseværdier for PFAS i kød. Resultatet af blod- eller kødprøven skal afspejle eksponering af PFAS i besætningen på tidspunktet for afgræsningen, evt. ved en teknisk tilbageregning. Da indikatorværdien for kvæg er mere restriktiv end for får, vil en frikendelse af et areal på baggrund af blod- eller kødprøver fra får, dog i udgangspunktet ikke frikende arealet til afgræsning med kvæg.

Bekræftet mistanke om forurening i blod - Indikatorværdier for PFOS⁷	
• 3,3 mikrogram/liter for kvæg.	• 6,7 mikrogram/liter for får.

Figur 2. Fødevarerisikoen indikatorværdier for forurening med PFOS i blod

Fødevarerisikoen har taget blodprøver fra dyr, som har afgræsset 33 af Naturstyrelsen græsarealer. På dette grundlag har Fødevarerisikoen vurderet, at 15 af de 33 græsarealer kan afgræsnes af dyr, da forureningsniveauet ikke udgør en risiko for fødevarerisikoen. For tre af de 15 arealer har Fødevarerisikoen dog vurderet, at det kun er sikkert at lade arealerne afgræsse med andre dyr end kvæg. Modsat har blodprøver fra dyr bekræftet mistanken om PFAS-forurening af fødevaren ved afgræsning på de resterende 18 arealer.

Herudover vil Fødevarerisikoen kunne frikende et græsareal med konstateret PFAS-forurening, hvis Naturstyrelsen på anden vis tilstrækkeligt kan dokumentere, at græsset anvendt som foder ikke udgør en risiko for fødevarerisikoen.

Det vil ligeledes være lovligt at markedsføre (bortforpagte) konstaterede forurenede arealer til afgræsning med ikke-fødevarerproducerende dyr, da foderet (græsset) ikke har en negativ indvirkning på dyrenes sundhed eller velfærd, eller f.eks. markedsføre til slæt til energiproduktion.

Imidlertid defineres fødevareproducerende dyr, som *"alle dyr, der fodres, opdrættes eller holdes med henblik på produktion af fødevarer til konsum, herunder dyr, der ikke anvendes til konsum, men som tilhører arter, der normalt anvendes til konsum i Fællesskabet"*⁷. Det vil sige, at de dyr, som typisk anvendes til afgræsning af arealer, såsom kvæg, får og heste, er fødevareproducerende dyr, uanset om hovedformålet med den konkrete besætning måtte være naturpleje.

Af de fødevareproducerende dyr er det kun heste, der, i henhold til en undtagelse vedr. medicinering i EU-lovgivningen, uigenkaldeligt kan udelukkes fra konsum, og herved betragtes som et ikke-fødevareproducerende dyr⁸.

⁷ Artikel 3, stk. 2, litra c, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2009 af 13. juli 2009.

⁸ Artikel 38, stk. 1, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2021/963 af 10. juni 2021.