

■ SEKRETARIAT  
Karetmagervej 9  
7000 Fredericia  
Tlf. 7023 1114  
Fax 7023 1128  
CVR 13900949  
ldm@maelkeproducenter.dk  
[www.maelkeproducenter.dk](http://www.maelkeproducenter.dk)

## Til medlemmerne af Folketingets Fødevareudvalg

### Kommentarer forud for Fødevareforlig 5

Landsforeningen af Danske Mælkeproducenter (LDM) og Landsforeningen af Danske Svineproducenter (DS) skal herved gøre indsigelse mod Fødevarestyrelsens nuværende praksis om egenbetaling af to opfølgende besøg efter tildelingen af indskærpelser under en fødevarekontrol.

LDM's og DS's medlemmer repræsenterer hver især cirka 2/3 af den samlede danske mælkeproduktion henholdsvis griseproduktion.

Medlemmer kontakter løbende foreningerne med utilfredshed over, at medlemmerne ved Fødevarestyrelsens tildeling af indskærpelser automatisk bliver tildelt to egenbetalte, opfølgende besøg også i tilfælde hvor

1. Forholdet straks er rettet under kontrollen
2. Der ikke ved kontrollen er påvist manglende overholdelse af gældende regler
3. Forholdet ligger under den EU retlige bagatelgrænse
4. Forholdet ikke er nok til træk i landbrugsstøtten (KO/konditionalitet sag)
5. Forholdet ikke skyldes landmandens fejl, men fejlen skyldes selvstændigt virkende 3. mand, f.eks. kviehotel, dyrlæge, eller ekstern leverandør.
6. Forholdet og den automatiske sanktion på betaling af 2. opfølgende kontrolbesøg ikke har den fornødne lovmæssige proportionalitet

Videre er der stor utilfredshed med at

7. Kontrollørerne fra Fødevarestyrelsen i strid med notatpligten ofte ikke skriver i kontrolrapporten om forholdet straks er blevet rettet, selv om de har overværet at forholdet straks blev rettet, og at der ikke overordnet fra Fødevarestyrelsens side ikke føres kontrol hermed.

Vi kender nærmere til flere af sagerne, men må respektere ønsket om medlemmernes anonymitet, idet Fødevarestyrelsen også har ry for at gå ekstra hårdt til værks overfor for de landmænd, som kritiserer styrelsens arbejde.

Det er de to foreningers opfattelse, at den nugældende praksis i betydeligt omfang

1. savner hjemmel i henhold til gældende national ret og EU-retten
2. udøves og administreres i strid med grundlæggende forvaltnings- og strafferetlige regler og principper

### Hjemmelsudfordringer ved indskærper

Hjemlen til egenbetaling findes i § 27 i Betalingsbekendtgørelsen (bek. nr 977 af 27/06/2023). Her står der:

... til dækning af ekstra omkostninger, der er forbundet med ekstra kontrol (opfølgende kontrol), efter at der er påvist manglende overholdelse af lov om fødevarer, af økologiloven eller af lov om hold af dyr, af bekendtgørelser udstedt i medfør af de nævnte love eller af EU-regler inden for området...

Hvad der præcist menes med "påvist" og "manglende overholdelse" er ikke nærmere beskrevet i de danske hovedlove eller i de EU-forordninger, som udgør det bagvedliggende hjemmelsgrundlag for bekendtgørelsen.

Os bekendt er udtrykkene heller ikke danske eller EU-retslige standarder. F.eks. hvad betyder "påvist" og "manglende overholdelse"? At det skal være civilretligt, offentligretligt eller strafferetligt dokumenteret eller betyder det blot, at det er kontrollørens opfattelse? Videre er formuleringerne uklare om hvem der er subjekt i relation til den påståede manglende overholdelse. For eksempel er det landmanden, som er subjektet selvom det måske er dyrlægen, der er ansvarlig for forholdet?

De udefinerede udtryk til trods er flere af Fødevarestyrelsens kontrolvejledninger udformet, så man får opfattelse af, at der findes en retspraksis på området.

På hjemmesiden <https://foedevarestyrelsen.dk/kost-og-foedevarer/kontrol/typer-af-kontrol> kan der læses

### **"Opfølgende kontrol er målrettet dem, der har overtrådt reglerne**

*Fødevarestyrelsen følger op på overtrædelser af reglerne. Hvis du overtræder reglerne, udfører Fødevarestyrelsen to opfølgende kontroller i din virksomhed:*

- **Første opfølgende kontrolbesøg:** målrettet de regler, du har overtrådt.
- **Andet opfølgende kontrolbesøg:** en standard kontrol. Her kontrollerer vi bl.a. virksomhedens hygiejne, egenkontrol og godkendelser.

... ..

- **Formål med opfølgende kontrol.** Formålet med at gennemføre to opfølgende kontroller i kontrolobjekter, der har fået en sanktion, er at kontrollere, om virksomheden har rettet op på forholdet og efterfølgende overholder reglerne. Målet er også at styrke kontrolobjektets motivation til at følge reglerne fremadrettet og sikre en høj fødevareresikkerhed. Formålet er samtidig at løfte regelefterlevelsen på længere sigt.
- **Målgruppe for opfølgende kontrol.** Målgruppen for to opfølgende kontroller er kontrolobjekter, der har fået en sanktion.
- **Kontrollens indhold.** Det første af de to opfølgende kontrolbesøg er målrettet de regler, virksomheden har overtrådt og vil derfor typisk være en kortere kontrol. Det andet kontrolbesøg udføres som en standardkontrol, som betyder at omfanget og emnerne svarer til en basiskontrol.
- **Virksomhederne skal betale for de to opfølgende kontroller.** Alle typer virksomheder skal betale særskilt for de opfølgende/ekstra kontrolbesøg, når de har overtrådt reglerne og har fået en sanktion. En sanktion kan f.eks. være en indskærpelse, et påbud, et forbud eller en administrativ bøde. Kravet om betaling gælder også for virksomheder, som ikke betaler for de regelmæssige ordinære kontrolbesøg. Detailvirksomheder, der kun sælger direkte til borgere, fx kiosker og restauranter, skal også betale for det ekstra kontrolbesøg".

Med støtte i hvad Fødevarestyrelsen selv skriver om emnet må det kunne lægges til grund, at reglerne om egen betaling ved opfølgende kontrol kun omfatter det ansvarssubjekt, som er direkte ansvarlig for forholdet. Videre bliver "manglende overholdelse" omskrevet til "overtrådt reglerne". Om dette betyder helt det samme er vel usikkert. Men det giver anledning til tvivl, når der ikke bruges de samme vendinger. Men at kontrolsubjektet i et eller andet kvalificeret omfang skal være skyldig i overtrædelse af retsregler, burde der ikke kunne herske tvivl om.

På hjemmesiden <https://foedevarestyrelsen.dk/kost-og-foedevarer/kontrol/kontrollens-virkemidler/hvilke-sanktioner-maa-foedevarestyrelsen-bruge> skriver Fødevarestyrelsen,

*"Indskærpelser*

*En indskærpelse er en præcisering af, at lovgivningen skal overholdes."*

Det er helt korrekt skrevet og er helt i overensstemmelse med gængs juridisk terminologi. Det vil sige, at myndigheder kan uddele indskærpelser, uden at der nødvendigvis foreligger noget aktuelt forhold om manglende overholdelse af regler.

Det burde derfor være elementært, at den blotte tildeling af en indskærpelse i en kontrolrapport aldrig selvstændigt kan erstatte eller udgøre det for en påvisning af manglende overholdelse af regler. Sådant som Betalingsbekendtgørelsen administreres i dag, hvor en indskærpelse

automatisk medfører to opfølgende kontrolbesøg med egen betaling, er således klart uden hjemmel og dermed ugyldig (ulovlig).

### **Proportionalitetsprincippet og bagatelreglen**

Men problemerne stopper ikke her. Fødevarestyrelsens administration af reglerne er tillige i åbenbar strid med både traktatfæstede og uskrevne EU-retsprincipper.

Fødevarestyrelsen har således sat skøn under regel og handler i strid med proportionalitetsprincippet i henhold til Artikel 5 stk 4 i traktaten om den europæiske union samt bagatelreglen. Her bemærkes, at bemyndigelsen til Betalingsbekendtgørelsen skal helt overvejende findes i EU-lovgivning og som en konsekvens heraf gælder EU-retsprincipperne fuldt ud inden for denne del af fødevarerområdet.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at Fødevarestyrelsen skal vælge den mindst indgribende foranstaltning mv blandt dem, der er egnede, og at foranstaltningen mv, skal stå i rimeligt formål til det der forfølges.

Hvis for eksempel landmanden straks under kontrollen har rettet forholdet, vil der selv sagt ikke være behov for det første opfølgende besøg, der netop går ud på om landmanden straks har rettet op på forholdet. En sådan kontrol af noget man allerede har set, kan selvfølgelig aldrig være proportional.

Proportionalitetsprincippet skaber en direkte pligt for danske myndighederne, som hverken en myndighedspraksis godkendt af et fødevarerforlig eller en dansk bekendtgørelse kan tilsidesætte.

Bagatelreglen siger simpelthen, at noget kan være så småt og bagatelagtigt, at det efter reglens oprindelige formål ikke er en overtrædelse.

Et godt eksempel på anvendelse af bagatelreglen var sagerne om den danske nul-tolerance af en hver form for og mængde medicinrester i slagtedyr, som for en del år siden nidkært blev håndhævet på objektive grundlag af danske myndigheder. De bagvedliggende EU-regler hjemlede imidlertid ikke sikkert så vidtgående regler. Den danske praksis blev derfor til sidst underkendt ved domstolene og et antal sager måtte genoptages, og mange landmænd fik penge tilbage.

Bagatelreglen betyder i relation til Betalingsbekendtgørelsen, at der er nedre grænse for, hvad der er en "manglende overholdelse" af reglerne. For eksempel ved bedømmelse strøelse, huld og søle vil det ellers kunne give absurde og vilkårlige resultater. Man tæller jo ikke halmstrå. Så hvis et forhold falder under bagatelreglen, er der ikke tale om en "overtrædelse" og alene af denne grund finder Betalingsbekendtgørelsen ikke anvendelse.

Tilsvarende virker det grotesk, at forhold som ellers falder ind under bagatelreglerne ved tildeling af støtte (krydsoverensstemmelse) som et absolut minimum ikke behandles tilsvarende i relation til Betalingsbekendtgørelsen.

## **Straffelovens § 1 og grundlovens § 43**

Uden at gå ind i en længere redegørelse, er det LDM's og DS's vurdering af den bestående praksis, at egenbetalinger som følge af opfølgende kontrolbesøg reelt savner hjemmel og uundgåeligt har karakter af straf og/eller en skat.

Begge dele er problematiske i henhold til Straffelovens § 1 og Grundlovens § 43.

Når Fødevarestyrelsen som ovenfor anført selv skriver

**Formål med opfølgende kontrol.** *Formålet med at gennemføre to opfølgende kontroller i kontrolobjekter, der har fået en sanktion, er at kontrollere, om virksomheden har rettet op på forholdet og efterfølgende overholder reglerne. Målet er også at styrke kontrolobjektets motivation til at følge reglerne fremadrettet og sikre en høj fødevareresikkerhed. Formålet er samtidig at løfte regelefterlevelsen på længere sigt*

lægges der både op til en special- og generalpræventiv effekt som er karakteristisk for strafferetten.

Fødevarestyrelsen skriver selv "kontrolobjekter, der har fået en sanktion" og dette er meget problematisk, idet indskærpsler som juridisk udgangspunkt ikke er udtryk for en sanktion, men blot en præcisering af regler. Forholdet bliver først en sanktion, når indskærpslen efterfølgende (automatisk) tildeles en sanktion i form af opfølgende kontroller med egenbetaling. Så Fødevarestyrelsens praksis og begrundelse for denne praksis er i realiteten cirkulær.

At der er tale om en straf, og i hvert fald ikke kun et spørgsmål om fødevareresikkerhed, støttes endvidere på, at de opfølgende kontroller ikke bliver udført efter en plan, der tilgodeser fødevareresikkerheden, men foretages tilsyneladende tilfældigt 6-12+ måneder efter det oprindelige kontrolbesøg. Det giver jo ikke mening at komme 12 måneder senere, når hele det officielle formål med den første opfølgende kontrol er at sikre sig, at forholdet straks er bragt i orden.

Men hvis den landmand, som har modtaget indskærpslen ikke har gjort noget forkert, vil man selvfølgelig også kunne anskue det som en uhjemlet skat, som åbenbart bliver opkrævet i strid med Grundlovens § 43.

## **Fødevarestyrelsens tilsidesættelse af notatpligten og begrundelsespligten**

LDM og DS har i 2023 søgt aktindsigt hos Fødevarestyrelsen og har i den forbindelse specifikt søgt at få indsigt i og overblik over sager med indskærpsler, hvor forholdet blev rettet, mens kontrollørerne var til stede. Dette kunne ikke lade sig gøre, da det ikke konsekvent bliver noteret i kontrolrapporterne, og der er ikke nogen overordnet ledelsesmæssig kontrol vedrørende dette punkt.

Vi har ikke i nogen kontrolrapport set en egentlig begrundelse for tildelingen af de to opfølgende kontrolbesøg med egenbetaling end selve indskærpelsen. Det vil sige, at der angiveligt aldrig sker nogen afgørelsesmæssig vurdering og prøvelse af proportionaliteten mv.

Fredericia den 6. november 2023


På vegne af

Landsforeningen af Danske Mælkeproducenter



Christen Siøvertsen, direktør

Landsforeningen af Danske Svineproducenter



Per Bardrum, direktør