

Betænkning afgivet af Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri den 6. februar 2008

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af lov om fødevarer

(Fødevarekontrol og sanktionsmuligheder m.v.)

[af Eva Kjer Hansen (fødevareminister)]

#### 1. Ændringsforslag

Fødevareministeren har stillet 3 ændringsforslag til lovforslaget.

#### 2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 12. december 2007 og var til 1. behandling den 9. januar 2008. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

##### *Møder*

Udvalget har behandlet lovforslaget i 5 møder.

##### *Tidligere behandling*

Lovforslaget er en delvis genfremsættelse af lovforslag nr. L 23 fra folketingsåret 2007-08, 1. samling.

##### *Høring*

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og den tidligere familie- og forbrugerminister sendte den 3. oktober 2007 dette udkast til udvalget, jf. alm. del – bilag 5 (folketingsåret 2007-08, 1. samling). Den 3. januar 2008 sendte fødevareministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

##### *Skriftlige henvendelser*

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra Dansk Erhverv og Fødevareindustrien.

Fødevareministeren har over for udvalget kommenteret de skriftlige henvendelser til udvalget

##### *Samråd*

Udvalget har stillet 2 spørgsmål til fødevareministeren til mundtlig besvarelse. Ministeren har besvaret spørgsmålene i et åbent samråd med udvalget den 23. januar 2008. Ministerens talepapir er optrykt som bilag til betænkningen.

##### *Spørgsmål*

Udvalget har stillet 18 spørgsmål til fødevareministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

### 3. Indstillinger

*Udvalget* indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Ny Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

### 4. Ændringsforslag med bemærkninger

#### Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af *fødevareministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til titlen

1) Efter fødevarer indsættes: »med flere love«.

[Konsekvensændring, idet flere love foreslås ændret]

Nye paragraffer

2) Efter § 1 indsættes som nye paragraffer:

#### »§ 01

I lov om frø, kartofler og planter, jf. lovbekendtgørelse nr. 261 af 26. april 1999, som ændret ved § 3 i lov nr. 279 af 25. april 2001 og § 4 i lov nr. 404 af 1. juni 2005, foretages følgende ændringer:

1. § 1 a, stk. 1, 3. pkt., ophæves.

2. I § 1 a indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Ministeren kan fastsætte regler om, på hvilken måde og i hvilken form virksomheder skal gøre kontrolresultater efter stk. 1 tilgængelige for offentligheden, herunder på hvilke betingelser virksomheder kan fritages for pligten til at gøre kontrolresultater tilgængelige.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

#### § 02

I lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 297 af 28. april 2004, som ændret ved § 3 i lov nr. 366 af 24. maj 2005, § 27 i lov nr. 430 af 6. juni 2005, § 33 i lov nr. 431 af 6. juni 2005 og § 68 i lov nr. 538 af 8. juni 2006, foretages følgende ændringer:

1. § 4 a, stk. 1, 3. pkt., ophæves.

2. I § 4 a indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Ministeren kan fastsætte regler om, på hvilken måde og i hvilken form virksomheder skal gøre kontrolresultater efter stk. 1 tilgængelige for offentligheden, herunder på hvilke betingelser virksomheder kan fritages for pligten til at gøre kontrolresultater tilgængelige.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

#### § 03

I økologiloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 761 af 29. juni 2006, foretages følgende ændringer:

1. § 8, stk. 1, 3. pkt., ophæves.

2. I § 8 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Ministeren kan fastsætte regler om, på hvilken måde og i hvilken form virksomheder skal gøre kontrolresultater efter stk. 1 tilgængelige for offentligheden, herunder på hvilke betingelser virksomheder kan fritages for pligten til at gøre kontrolresultater tilgængelige.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.«

[Ensydende offentliggørelsesbestemmelser]

Til § 2

3) Datoen »1. februar« ændres til: »1. marts«.

[Udskudt ikrafttræden]

## B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1 og 2

Med de foreslåede ændringer sikres, at de ændringer i offentliggørelsesordningen på fødevarerområdet, som indgår i forliget om fødevarerkontrollen, også kan gennemføres fuldt ud inden for de særlige områder af fødevarerkontrollen, som helt eller delvis er baseret på lov om frø, kartofler og planter, jf. lovbekendtgørelse nr. 261 af 26. april 1999, som ændret ved § 3 i lov nr. 279 af 25. april 2001 og § 4 i lov nr. 404 af 1. juni 2005, lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 297 af 28. april 2004, som ændret ved § 3 i lov nr. 366 af 24. maj 2005, § 27 i lov nr. 430 af 6. juni 2005, § 33 i lov nr. 431 af 6. juni 2005 og § 68 i lov nr. 538 af 8. juni 2006, og økologiloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 761 af 29. juni 2006.

Med de foreslåede ændringer vil bestemmelserne om offentliggørelse af kontrolresultater i disse tre love fortsat være enslydende med den tilsvarende bestemmelse i fødevarerlovens § 56. Med ændringerne tilsigtes således alene at etablere hjemmel til at gennemføre de ændringer af offentliggørelsesordningen inden for fødevarerområdet, som er beskrevet i bemærkningerne til § 1, nr. 6, i lovforslaget.

Til nr. 3

Af hensyn til behandlingen af lovforslaget i Folketinget udskydes ikrafttrædelsesdatoen 1 måned i forhold til det fremsatte lovforslag.

*Torsten Schack Pedersen (V) nfm. Tina Nedergaard (V) Henrik Høegh (V) Jens Kirk (V)  
Eyvind Vesselbo (V) Jørn Dohrmann (DF) fmd. Bent Bøgsted (DF) Christian H. Hansen (DF)  
Knud Kristensen (KF) Bjarne Laustsen (S) Ole Vagn Christensen (S) Julie Skovsby (S)  
Benny Engelbrecht (S) Kristen Touborg (SF) Karina Lorentzen (SF) Bente Dahl (RV)  
Per Clausen (EL)*

Ny Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

---

**Folketingets sammensætning**

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	46	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	45	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	25	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2
Ny Alliance (NY)	4		

### Oversigt over bilag vedrørende L 45

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar og høringsnotat, fra fødevareministeren
2	Udkast til tidsplan for behandling af forslaget
3	2. udkast til tidsplan for behandling af forslaget
4	Tidsplan for behandling af forslaget
5	Henvendelse af 8/1-08 fra Dansk Erhverv
6	Henvendelse af 17/1-08 fra FødevareIndustrien
7	Fødevareministerens talepapir fra samrådet den 23/1-08 om klageinstans og ensartet sagsbehandling
8	Ændringsforslag, fra fødevareministeren
9	Udkast til betænkning

### Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 45

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om, hvordan klageenhedens uafhængighed sikres, dvs. medarbejdernes uafhængighed af en fødevareregion eller Fødevarestyrelsen, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm., om en bøde skal betales, inden den uafhængige klageenhed har truffet en afgørelse, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om sikring af, at bagatelagte overtrædelser ikke udløser en sanktion, som koster et gebyrfinansieret ekstrabesøg fra en fødevareregion, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om, hvad et gebyrfinansieret kontrolbesøg typisk vil koste, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om sikring af, at alle fødevarekontrollanter kan og vil skelne mellem uheldige situationer og bevidst omgåelse af reglerne, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om sikring af, at en butik/virksomhed ikke får en bøde, fordi kontrolrapporten er hængt på døren eller på væggen ved døren og er fjernet af en person, som vil butikken ondt, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm., om en butik ikke får bøde eller anden sanktion, hvis en kontrolrapport hænger synligt, men anvises en anden placering af fødevarekontrollanten, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm. om, hvornår og hvordan fødevareregionen vil kontrollere, om linket til kontrolrapporten virker, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm. om, hvilke konsekvenser det får for den instans, som skulle have sikret sig, at alle høringsparter bliver orienteret, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå

- 
- 10 Spm. om kommentar til henvendelsen af 8/1-08 fra Dansk Erhverv, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
- 11 Spm. om kommentar til henvendelsen af 17/1-08 fra FødevareIndustrien, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
- 12 Spm. om, hvorfor enkelte fødevarekontrollanter er begyndt at sanktionere efter regler, som ikke er politisk vedtaget, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm. om sikring af, at de virksomheder/butikker, som uretmæssigt er tilkendt et gebyrbetalt ekstrabesøg, ikke får denne sanktion, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
- 14 Spm., om klageenhedens personale får en vis tilknytning til de forskellige brancher, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
- 15 Spm. om man kan klage til klageenheden over alle andre sanktioner end administrative bøder m.v., til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm. om definition af bagatelgrænsen, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
- 17 Spm. om, hvor stort et beløb grundgebyret henholdsvis kvarterssatsen udgør, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå
- 18 Spm. om ensartetheden i den måde, hvorpå kontrollanterne udfører deres opgaver, til fødevareministeren, og ministerens svar herpå

#### Oversigt over samrådsspørgsmål vedrørende L 45

##### Samråds- spm.nr.

##### Titel

- A Samrådssp. om den ny klageinstans' uafhængighed og om de bekymringer, der er rejst af erhvervslivet om klageinstansens uafhængighed, til fødevareministeren
- B Samrådssp. om, hvordan ministeren vil sikre, at ensartede sager behandles ens i de forskellige fødevareregioner, til fødevareministeren

**Fødevareministerens talepapir brugt ved samrådet den 23. januar 2008**

Talepapiret er optrykt efter ønske fra udvalget.

*Spørgsmål A:*

Hvordan vil ministeren sikre den ny klageinstans uafhængighed, og vil ministeren i den forbindelse kommentere de bekymringer, der er rejst af erhvervslivet om klageinstansens uafhængighed?

*Spørgsmål B:*

Hvordan vil ministeren sikre, at ensartede sager behandles ens i de forskellige fødevareregioner?

*Svar:**Indledning*

Jeg er blevet bedt om at redegøre dels for, hvordan jeg vil sikre den nye klageinstans uafhængighed, dels for, hvordan jeg vil sikre ensartet sagsbehandling i fødevareregionerne.

Jeg vil begynde med at besvare spørgsmålet om klageinstansen.

Oprettelsen af en uafhængig klageinstans er et element i forliget fra maj 2007 om fødevarekontrollen. Formålet er at styrke Fødevarestyrelsens vejledningsindsats og sikre, at ens sager behandles ens.

På denne baggrund vil jeg oprette en klageenhed, som skal behandle klager over fødevareregionernes og Fødevarestyrelsens afgørelser. For at sikre uafhængigheden af Fødevarestyrelsen bliver klageinstansen oprettet som en selvstændig enhed under mit ministerium.

På den måde opnår vi også, at Fødevarestyrelsen ikke samtidig på den ene side skal behandle klager over fødevareregionernes afgørelser og på den anden side skal instruere regionerne om, hvordan de skal udøve kontrollen. Fødevarestyrelsen vil i højere grad kunne rådgive regionerne, og dette vil naturligt føre til mere ensartet sagsbehandling i regionerne. Det sidste vil jeg uddybe under besvarelsen af spørgsmål B.

De medarbejdere, der skal behandle klagerne i Sekretariatet for Fødevare- og Veterinærklager, vil have særlig kompetence i behandling af klager, hvilket vil sikre en høj kvalitet i afgørelserne.

At enheden oprettes som en myndighed under ministeriet indebærer også, at sagerne afgøres uden unødige sagsbehandlingsskridt, som kan forsinke afgørelsen.

Jeg har forstået, at forligsparterne accepterede denne model tilbage i september 2007, da tidligere Familie- og Forbrugerminister Carina Christensen sendte dem et notat om klageenheden som opfølgning på et møde i ministeriet.

Udkast til bekendtgørelse for klageenheden har været i høring, og der er generelt positive tilbagemeldinger på oprettelse af klageenheden, f.eks. fra Landbrugsrådet og Forbrugerrådet. Fødevareindustrien støtter direkte den foreslåede model for klageenheden.

*Erhvervslivets bekymringer - uafhængighed*

Enkelte erhvervsorganisationer (Dansk Erhverv, inkl. HORESTA, DRC, og Coop) har dog givet udtryk for skepsis med hensyn til, om klageinstansen bliver tilstrækkelig uafhængig, når den oprettes som en myndighed under mit ministerium.

Jeg er enig i, at uafhængighed er en forudsætning for klageinstansens virke, men jeg er ikke enig i disse erhvervsorganisationers bekymring.

Den valgte model sikrer, at klageinstansen både formelt og reelt bliver uafhængig af Fødevarestyrelsen og fødevareregionerne. Den bliver en selvstændig organisatorisk enhed bemandet med medarbejdere, der ingen tilknytning har til Fødevarestyrelsen, og Fødevarestyrelsen vil naturligvis ikke have mulighed for at diktere klageinstansens afgørelser.

#### *Nævnsmodel*

Under drøftelser om implementering af fødevarerforliget har man også overvejet, om klageenheden skulle etableres som et egentligt klagenævn.

Der er imidlertid en række væsentlige ulemper ved en nævnsmodel:

- De enkelte klagesager har typisk ikke en karakter, der nødvendiggør nævnsbehandling. Der vil typisk være tale om klager fra erhvervsdrivende samt at afgørelserne træffes på baggrund af en omfattende speciallovgivning, der har oprindelse både nationalt og i EU, og som i høj grad lægger op til konkrete fagligt tekniske vurderinger.
- Sagsbehandlingstiden må forventes at blive længere som følge af, at et sekretariat vil skulle forberede sagerne for nævnet. Herefter vil nævnet skulle indkaldes til jævnlige møder, hvor sagen gennemgås og den endelige afgørelse træffes.
- Det kan vise sig vanskeligt, at finde nævnsmedlemmer med den fornødne ekspertise på fødevarer- og veterinærområdet, som i alle sager vil være habile til at træffe afgørelse. Medlemmer i nævnet vil i så fald af og til skulle afstå fra nævnsbehandlingen.

#### *Indledning - ensartethed*

Det andet emne for dagens samråd er ensartethed i regionernes sagsbehandling. Jeg ved, at fødevaremyndighedernes ensartede behandling af virksomhederne er meget vigtigt for erhvervet og den enkelte virksomhed.

Ensartethed er også et område, som både jeg og Fødevarestyrelsen er meget optaget af. Én af Fødevarestyrelsens 10 kontrolværdier handler om sikring af ensartethed, og styrelsen arbejder meget intenst med at sikre ensartetheden i størst muligt omfang.

Det er vigtigt at gøre sig klart, hvad ensartethed betyder.

#### *Hvad er ensartethed?*

Ensartethed betyder nemlig ikke, at alle ens overtrædelser nødvendigvis skal medføre samme sanktion.

Ensartethed betyder derimod, at alle tilsynsførende ville vælge samme sanktion, hvis de stod i samme situation.

#### *Eksempel*

Lad mig give et eksempel:

Fødevarerkontrollen konstaterer manglende rengøring i to forskellige bagerier. Omfanget er det samme, men i det ene bageri er der normalt styr på tingene, og bageriet har ikke tidligere haft overtrædelser. I det andet bageri har der tidligere gentagne gange været problemer med rengøringen, og bageriets egenkontrolprocedurer for at sikre rengøringen er ikke tilstrækkelige.

De to bagerier skal naturligvis ikke have den samme sanktion, selvom overtrædelserne isoleret set er den samme.

Til gengæld skal det enkelte bageri have den samme sanktion uanset, hvilken tilsynsførende der er på kontrolbesøg.



### *Fødevarerkontrollens valg af sanktion*

Fødevarerkontrollen har forskellige reaktionsmuligheder, når den konstaterer overtrædelser af fødevarerlovgivningen, bl.a. indskærpelser, påbud, forbud, administrative bøder, politianmeldelser og eventuel fratagelse af registrering eller autorisation.

Kontrollen skal anvende den sanktion, som skønnes nødvendig for at få virksomheden til at rette op, og sanktionen må ikke være mere indgribende end nødvendigt.

Afvejningen af disse forskellige hensyn trækker i nogle tilfælde i hver sin retning, og fødevarermyndighederne må derfor foretage en konkret afvejning i det enkelte tilfælde.

Princippet om at anvende den nødvendige sanktion indebærer bl.a., at fødevarer-kontrollen skal eskalere sanktioneringen, og reagere hårdere og mere konsekvent ved gentagne overtrædelser.

Princippet om den nødvendige sanktion suppleres endvidere af Fødevarestyrelsens instruks om mere konsekvent bødesanktionering på udvalgte områder. Instruksen blev indført med virkning fra 1. juli 2006 som et led i implementeringen af nul-toleranceplanen for fødevarerområdet.

Det fremgår af instruksen, at der i tilfælde af klare overtrædelser af klare regler skal sanktioneres med en administrativ bøde. Udgangspunktet om bøde kan naturligvis fraviges ved bagatelagtige forhold, eller hvis der i øvrigt er særligt formildende omstændigheder.

### *Fødevarestyrelsens tiltag for at sikre ensartethed*

Fødevarestyrelsen arbejder meget seriøst med at skabe den størst mulige ensartethed i behandlingen af virksomhederne.

Der fokuseres på kompetenceudvikling af de tilsynsførende i form af forskellige kurser samt møder i bl.a. erfa-grupper, hvor der udveksles erfaringer på tværs af regioner og kontrolafdelinger m.v.

Af øvrige tiltag kan jeg bl.a. nævne den seneste omstrukturering i Fødevarestyrelsen, som reducerede antallet af fødevareregioner fra 10 til 3.

I forbindelse med styrelsens årlige supervision af fødevareregionerne er der også altid fokus på ensartethed. Og i forbindelse med kontrolbesøg superviseres mange tilsynsførende årligt af en overordnet.

Fødevarestyrelsen tjekker også mindst en gang årligt en række kontrolrapporter fra regionerne bl.a. med henblik på at opnå størst mulig ensartethed på tværs af regionale og geografiske grænser. Kontrolafdelingerne har desuden faste kvalitetsprocedurer til kvalitetstjek af kontrolrapporter.

Fødevarestyrelsen har endvidere udarbejdet generelle retningslinjer for sagsopfølgning på fødevarerområdet, og der udstedes instrukser m.v. på området, som også er medvirkende til at skabe ensartethed.

Fødevarestyrelsen vil også fremover fortsætte og udvikle det igangværende arbejde med at sikre ensartethed.

### *Det fremadrettede arbejde*

Derudover bliver der som led i implementering af fødevarerforliget iværksat en lang række initiativer, som er medvirkende til at sikre ensartethed.

Der fokuseres således i fødevarerforliget meget på kompetenceudvikling af de tilsynsførende. Der vil bl.a. blive afholdt kurser i forvaltning og sagsopfølgning, som alle tilsynsførende indenfor fødevarerområdet skal deltage i, så de får en fælles platform at vurdere ud fra.

Derudover vil den juridiske styrkelse af fødevareregionerne som følge af fødevarerforliget og klageenheden medvirke til at sikre ensartethed. Det samme gør sig gældende for den metodeunderstøttelse, som gennemføres ved forliget.

Til trods for alt dette kan det på fødevareområdet – ligesom på alle øvrige områder – være svært helt at undgå, at der er forskelle. Det er jo mennesker med hver sin baggrund, som foretager vurderingerne.

Det er bl.a. også derfor, at der er mulighed for at få prøvet en afgørelse ved en højere administrativ instans – fremover ved den uafhængige klageenhed – eller at få prøvet en administrativ bøde ved domstolene.

### *Afslutning*

Til slut vil jeg gerne understrege, at ensartethed altså er ét af flere hensyn, som fødevarekontrollen skal inddrage, for at komme frem til den rigtige sanktion på en overtrædelse. Men det er også vigtigt at fokusere på de konkrete omstændigheder i en sag. Det skal være sådan, at gode virksomheder, som almindeligvis overholder reglerne, får en mere lempelig reaktion, end virksomheder som gentagne gange overtræder reglerne.