

NOTAT



Miljø- og
Fødevarerministeriet
Fødevestyrelsen

Kontrol & Data
J.nr. 2017-34-30-00089
Ref. inajo
Den 30. januar 2018

Notat om høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af fødevarereloven (Strafskærpelse, administrative tvangsbøder og virksomhedskarantæne)

Udkast til forslag om lov om ændring af fødevarereloven har været sendt i høring fra den 20. december 2017 til den 22. januar 2018.

Der er modtaget høringssvar fra:

Bryggeriforeningen, Coop Danmark A/S (Coop), Danish Seafood Association, Dansk Erhverv, DI Fødevarer, DSK (De Samvirkende Købmænd), FødevarerDanmark, Grønlands Selvstyre (Veterinær- og Fødevarermyndigheden i Grønland), HORESTA, ITD og Landbrug & Fødevarer.

Heraf har Grønlands Selvstyre (Veterinær- og Fødevarermyndigheden i Grønland) anført, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

Desuden har enkelte virksomheder afgivet høringssvar, der delvist er dækket af de anførte høringssvar i dette notat, men uden at det i øvrigt har givet anledning til ændringer i lovforslaget.

Bemærkninger til lovforslaget

I det følgende redegøres for de væsentligste bemærkninger i høringssvarene. Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger til høringssvarene er anført med kursiv.

På baggrund af høringssvarene er der foretaget enkelte ændringer i lovforslaget.

På baggrund af erhvervets bemærkninger er lovforslaget ændret således, at det nu tydeligt fremgår, at initiativerne i udgangspunktet ikke kan anvendes over for virksomheder, der har daglige eller hyppige kontroller grundet eksportkrav fra tredjelande m.v. For disse virksomheder kan definitionen på brodne kar ikke anvendes. Derfor vil anvendelse af de foreslåede initiativer alene kunne ske ud fra en konkret vurdering af virksomhedens regelefterlevelse, herunder antal overtrædelser og overtrædelsernes karakter.

Desuden er lovforslaget blevet justeret således, at indsatsen om forhøjede bødestørrelser (strafskærpelse) alene skal kunne anvendes over for de virksomheder, hvor der er forløbet mindst 12 måneder fra det tidspunkt, hvor virksomheden blev kategoriseret som "virksomhed med dårlig regelefterlevelse" (broddent kar), eller som har begået grove overtrædelser af fødevarerelovgivningen i tiden efter kategoriseringen som broddent kar. Dertil kommer, at der er foretaget visse præciseringer i bemærkningerne til lovforslaget.

Generelle bemærkninger

Bryggeriforeningen, Coop, Danish Seafood Association, Dansk Erhverv, DI Fødevarer, DSK, FødevarerDanmark, HORESTA og ITD udtrykker generel tilslutning til en styrket indsats over for fødevarer virksomheder, der konsekvent og over en længere periode overtræder fødevarerlovgivningen. Samtidig udtrykker Coop, Danish Seafood Association, Dansk Erhverv, DI Fødevarer, DSK, FødevarerDanmark, HORESTA og Landbrug & Fødevarer, bekymring for brugen af udtrykket brodne kar, fordi denne sprogbrug risikerer at skade fødevarer eksporten, og at lovforslagets indsatser vil kunne ramme virksomheder, der almindeligvis har både evne og vilje til at overholde lovgivningen. Landbrug & Fødevarer anfører desuden, at det bør fremgå direkte i lovforslaget, at det ikke kan bringes i anvendelse over for virksomheder, der både har evnen og viljen til at overholde fødevarerlovgivningen.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Miljø- og Fødevarerministeriet har noteret sig det anførte om, at det kan være uhensigtsmæssigt at anvende betegnelsen brodne kar, fordi det kan give et negativt indtryk af virksomheden. I den forbindelse bemærkes det, at definitionen af brodne kar har eksisteret siden Fødevarerforlig 3, hvor den skærpede indsats over for disse virksomheder blev aftalt.

Derfor fremgår det også udtrykkeligt af bemærkningerne til lovforslaget, at indsatserne omkring administrative tvangsbøder og virksomhedskarantæne alene kan anvendes over for de typer af brodne kar virksomheder, der gennem en længere periode (min. 12 måneder efter kategoriseringen som broddent kar), fortsat er et broddent kar (har haft dårlig regelefterlevelse) eller har begået alvorlige og grove overtrædelser af fødevarerlovgivningen. Dette indebærer således, at brodne kar, dvs. virksomheder, der har fået anmærkninger på tre ud af de seneste fire kontrolbesøg, eller hvis der er tale om en ny virksomhed, som har fået anmærkninger på de første tre kontrolbesøg, ikke vil kunne blive berørt af lovforslagets indsatser, fordi der ikke er forløbet den nødvendige tid eller ikke er begået de alvorlige eller grove overtrædelser af fødevarerlovgivningen efter, at virksomheden er kategoriseret som broddent kar. Fødevarerstyrelsen skal fortsat ud fra proportionalitetsprincippet anvende de sanktioner, der vurderes mindst indgribende i forhold til den konkrete overtrædelse, men som samtidig er tilstrækkelige til at få virksomheden til at rette op på forholdet. Derfor vil lovforslagets indsatser alene kunne anvendes, når det ikke længere vurderes muligt for Fødevarerstyrelsen at få den pågældende virksomhed til at rette varigt op på forholdene med mindre indgribende indsatser og sanktionsmuligheder. Miljø- og Fødevarerministeriet har efter drøftelser med Justitsministeriet efterkommet erhvervets ønsker om præcisering af bemærkningerne til lovforslaget.

Landbrug & Fødevarer synes i udgangspunktet, at de eksisterende sanktionsmuligheder i form af administrative bøder, politianmeldelser, fratagelse af autorisation og tiltag som rekvireret vejledning og udvidet vejledning ved førstegangskontrol er rigeligt til at hjælpe regelefterlevelsen på vej. Dertil anfører Coop og ITD, at det er de grove overtrædere, der skal rammes med de nye sanktionsmuligheder. HORESTA påpeger, at der allerede i dag er mulighed for og bliver foretaget eskalerende myndighedsudøvelse ved gentagne overtrædelser af fødevarerlovgivningen.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, vil langt de fleste fødevarer virksomheder og dermed også brodne kar aldrig stifte bekendtskab med de foreslåede indsatser. Dette skyldes, at det som i dag i langt de fleste tilfælde vil være muligt for Fødevarerstyrelsen at få virksomhederne til at rette varigt op på forholdene i virksomheden med mindre indgribende tiltag (proportionalitet). Det, der kendetegner de virksomheder, der gennem en længere periode og med de sanktionsmuligheder, som fødevarer myndighederne anvender i dag, ikke retter varigt op på

forholdene, er, at de retter op på de konkrete ulovlige forhold, men at der efterfølgende overtrædes andre eller lignende regler. Det er denne konstante dårlige regelefterlevelse, der typisk kendetegner de brodne kar og hvis denne tilgang fortsættes over tid, vil dette kunne begrunde anvendelse af lovforslagets indsatser, hvis det ikke vurderes muligt at få virksomheden til at rette op med mindre indgribende tiltag. Det behøver således ikke kun at være de brodne kar, der groft overtræder lovgivningen, men kan også være i de tilfælde, hvor der er tale om en vedvarende dårlig kontrolhistorik med varierende overtrædelser, men hvor indsatsen vurderes proportional med virksomhedens dårlige regelefterlevelse over tid.

Bryggeriforeningen, Coop, Dansk Erhverv, DI Fødevarer, DSK, FødevareDanmark, HORESTA og Landbrug & Fødevarer anfører, at indskærpelser ikke skal tælle med i kategoriseringen af brodne kar, fordi det navnlig skal være de mere grove overtrædelser, der afgør om man er et broddent kar. DI Fødevarer anfører endvidere, at forslaget ikke er skarpt nok til at sikre, at virksomheder, der har anmærkninger på tre ud af de seneste fire kontrolbesøg, ikke rammes af forslaget. Coop og Landbrug & Fødevarer finder det desuden mærkværdigt, at der ikke i forslaget skelnes til alvoren af de enkelte typer anmærkninger, herunder overtrædelsens grovhed og hvorvidt overtrædelserne er sket forsætligt eller er udtryk for en simpel fejl. HORESTA mener desuden, at indskærpelser vil medføre, at antallet af brodne mangedobles i forhold til de relativt få virksomheder, som er genstand for lovens anvendelsesområde.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Definitionen af brodne kar har eksisteret siden Fødevareforlig 3 og er grundlaget for den indsats, som Fødevarestyrelsen har iværksat for at få bragt virksomhederne tilbage på sporet og ud af brodne kar kategorien. De foreslåede initiativer er derfor baseret på erfaringer fra denne definition. Mere principielt kan bemærkes, at indskærpelser også anvendes over for overtrædelser, der har betydning for fødevarerens sikkerheden og generelt kan indskærpelser meddeles for alvorlige førstegangsovertrædelser. Indskærpelser kan således dække over forhold, som er mere alvorlige end forhold sanktioneret med forbud eller påbud. Indskærpelser anvendes således ved klare overtrædelser af klare regler, som eksempelvis manglende mærkning på dansk, medmindre overtrædelserne er så alvorlige, at de sanktioneres med bødeforlæg. Forbud og påbud anvendes derimod i situationer, hvor der er behov for at pålægge pligter, som ligger ud over lovgivningen. Indskærpelser kan også anvendes som sanktioner for overtrædelser, der har betydning for fødevarerens sikkerheden, fx dårlig rengøring eller andre hygiejnemæssige krav. Generelt kan indskærpelser derfor også meddeles for alvorlige førstegangsovertrædelser og vil derfor også bidrage til den generelle vurdering af en virksomheds regelefterlevelse og dermed også virksomhedens evne og vilje til at overholde reglerne. Det vil derfor ikke være hensigtsmæssigt at udelukke indskærpelser i vurderingen af et broddent kars kontrolhistorik. Desuden bidrager indskærpelser også til den generelle vurdering af en virksomheds evne og vilje til at overholde reglerne. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer derfor, at indskærpelser også fortsat skal indgå i vurderingen af om en virksomhed er et broddent kar. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at det er en forudsætning for anvendelse af forslagetets indsatser, at der er tale om et broddent kar, der gennem en længere periode (min. 12 måneder) efter kategoriseringen som broddent kar, har haft dårlig regelefterlevelse eller har begået alvorlige og grove overtrædelser af fødevarerlovningen.

DI Fødevarer, FødevareDanmark og Landbrug & Fødevarer fremhæver også, at virksomheder, der er tredjepartscertificerede, har veludbyggede kvalitetsstyringssystemer eller er godkendt til eksport og/eller virksomheder med forhøjet kontrolfrekvens grundet krav fra tredjelandseksportmarkeder ikke skal kunne omfattes af lovforslagets indsatser.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Miljø- og Fødevareministeriet har noteret sig det anførte om, at virksomheder, der som følge af daglige eller hyppige kontroller pga. krav fra eksportlande m.v. ikke skal kunne omfattes af forslaget, fordi disse virksomheder med den hyppige kontrol hurtigt vil kunne blive et broddent kar, der kan være omfattet af lovforslagets indsatser. Dette er derfor præciseret i bemærkningerne til lovforslaget. I forhold til virksomheder, der er tredjepartscertificerede, er der efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering ikke grundlag for, at disse virksomheder skal undtages fra de foreslåede nye regler, fordi disse virksomheders kontrolfrekvens netop tager positivt højde for tredjepartscertificeringen. Selvom virksomheder har veludbyggede kvalitetsstyringssystemer, er det ikke udelukket, at disse virksomheder kan have dårlig regelefterlevelse over tid, og derfor bør de ifølge Miljø- og Fødevareministeriets vurdering ikke være undtaget for lovforslagets indsatser, hvis de øvrige omstændigheder ellers er til stede.

DI Fødevarer, DSK og Landbrug & Fødevarer ønsker ikke, at det er den enkelte tilsynsførende, der træffer beslutning om, hvorvidt en virksomhed skal omfattes af lovforslagets indsatser, fordi virksomhederne skal gives en yderligere sikkerhed for, at sanktionerne bliver anvendt rigtigt, hver gang. Derfor anføres det, at forslaget indsatser håndteres af Fødevarerejseholdet i samråd med Fødevarestyrelsens direktør/direktion.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Miljø- og Fødevareministeriet har noteret sig det anførte om, at der er tale om meget indgribende indsatser, som kræver grundige vurderinger m.v. i de konkrete situationer, hvor det kan blive relevant at træffe afgørelse om fx virksomhedskarantæne, og at de tilsynsførende ikke skal stå med denne afgørelse alene, men at det skal ske i samarbejde med relevante ledere.

Specifikke bemærkninger fra de enkelte høringssparter

Strafskærpelse

Der er ikke indkommet høringssvar, der specifikt vedrører strafskærpelse i form af forhøjede bødestørrelser.

Miljø- og Fødevareministeriets bemærkninger:

Miljø- og Fødevareministeriet har på baggrund af de generelle bemærkninger i høringssvarene vurderet, at det ikke vil være proportionalt at forhøje bødestørrelser for overtrædelser begået af alle brodne kar virksomheder, men at denne indsats alene skal omfatte de brodne kar virksomheder, der over tid (min. 12 måneder) efter kategoriseringen som broddent kar, fortsat er et broddent kar (har haft dårlig regelefterlevelse) eller har begået alvorlige og grove overtrædelser af fødevarerlovgivningen. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer ikke, at det vil være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at der kan meddeles forhøjede bødestørrelser til brodne virksomheder, som relativt hurtigt får genetableret en god regelefterlevelse, hvilket langt de fleste brodne kar virksomheder gør. Miljø- og Fødevareministeriet har derfor justeret bemærkningerne til denne del af lovforslaget.

Administrative tvangsbøder

Dansk Erhverv anfører, at det skal fremgå af bestemmelsen om administrative tvangsbøder, at nye virksomheder kan blive pålagt disse ved anmærkninger (påbud eller forbud) på de første tre kontrolbesøg og at det skal fremgå, at administrative tvangsbøder først gives efter 12 måneder fra den

dag virksomheden bliver et broddent kar. Derudover anfører Dansk Erhverv, at det ikke fremstår klart, hvordan virksomhederne er stillet, hvis de klager over Fødevarerstyrelsens afgørelser, der udløser en eventuel senere tvangsbøde, mens klagen fortsat er til behandling.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at en virksomhed også er kategoriseret som et broddent kar, hvis der er tale om en ny virksomhed, der har fået anmærkninger på de første tre kontrolbesøg i virksomheden. Dette vurderes logisk, fordi en ny virksomhed, der har fået anmærkninger på de første tre kontrolbesøg, vil være et broddent kar, selvom virksomheden ville få en glad smiley på det fjerde kontrolbesøg, jf. definitionen på et broddent kar i bestemmelsen. Derudover fremgår det af bemærkningerne, at administrative tvangsbøder først kan pålægges en virksomhed, der ikke efterkommer et meddelt påbud eller forbud. Dette påbud eller forbud skal være meddelt efter, at virksomheden har været karakteriseret som et broddent kar i mindst 12 måneder, fortsat er et broddent kar (har haft dårlig regelefterlevelse) eller har begået alvorlige eller grove overtrædelser af lovgivningen efter tidspunktet for kategoriseringen som broddent kar. I forhold til det tilfælde, hvor en virksomhed ikke er enig i det meddelte påbud eller forbud, som vil kunne medføre en administrativ tvangsbøde og har klaget over påbuddet eller forbuddet, vil tvangsbøden godt kunne blive pålagt, hvis påbuddet eller forbuddet ikke efterkommes. Dog vil tvangsbøden blive tilbagebetalt til klageren, såfremt denne får medhold i klagen om, at påbuddet eller forbuddet ikke var berettiget.

Virksomhedskarantæne

Dansk Erhverv efterlyser en tydelig definition af, hvad der konkret menes med gentagne gange på en sådan måde, at der er nærliggende risiko for, at virksomheden fortsat ikke vil blive drevet i overensstemmelse med reglerne. Desuden er Dansk Erhverv i tvivl om, hvordan Fødevarerstyrelsen i praksis vil løfte bevisbyrden i forhold til et eventuelt proforma ejerskifte.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at virksomhedskarantæne alene kan anvendes over for virksomheder, der enten over tid (min. 12 måneder efter kategoriseringen som broddent kar) fortsætter den dårlige regelefterlevelse eller som begår grove overtrædelser af fødevarerlovgivningen i perioden efter kategoriseringen som broddent kar. I forhold til eventuelt proforma ejerskifte vil Fødevarerstyrelsen skulle sandsynliggøre, at ejeren alene har indsat en stråmand som ny ejer for at omgå reglerne.

Danish Seafood Association anfører, at virksomhedskarantæne vil virke som en dobbelt sanktion i deres medlemsvirksomheder, fordi en udelukkelse fra virksomhedsdrift i blot få uger vil betyde, at virksomheden reelt lukkes ned for bestandigt, hvilket ikke på samme måde gør sig gældende for detailbutikker, hvor kunderne indfinder sig hurtigt efter en genåbning.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, er indsatsen om virksomhedskarantæne et økonomisk incitament for at få virksomhederne til at rette varigt op på forholdene, fordi virksomhedskarantænen indskrænker virksomhedens økonomiske udbytte i en periode. En virksomhed uanset branche må derfor forvente at lide et økonomisk tab, hvis der træffes afgørelse om virksomhedskarantæne. Igen skal det bemærkes, at virksomhedskarantæne, som det også fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, er en meget indgribende foranstaltning, hvorfor Fødevarerstyrelsen også gennem en længere periode skal have forsøgt at få virksomheden til generelt og varigt at rette op på forholdene i virksomheden med sanktionsmuligheder, som er mindre

indgribende. Virksomhedskarantæne kan således ikke anvendes før, at virksomhedens kontrolhistorik eller karakteren af de begåede overtrædelser er af en sådan karakter, at de ikke længere vurderes at kunne håndteres med andet end virksomhedskarantæne.

HORESTA mener generelt, at afgørelser truffet over for brodne kar skal have opsættende virkning uagtet sagsbehandlingstiden for klager.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Miljø- og Fødevarerministeriet har noteret sig det anførte om opsættende virkning. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, gives afgørelse om virksomhedskarantæne i udgangspunktet ikke opsættende virkning, fordi de virksomheder, som vil være mulig genstand for virksomhedskarantæne, forventes at udnytte denne mulighed og dermed fortsætte den manglende regelefterlevelse. Dette vil efter Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering kunne medføre risiko for fødevarsikkerheden eller ulige konkurrencevilkår for de fødevareraktiviteter, som overholder lovgivningen.

Andre bemærkninger

DI Fødevarer og Landbrug & Fødevarer er uforstående over for, hvorfor Fødevarerejseholdet finansieres af engrosvirksomheder set i lyset af, at Rejseholdet gennemfører kontrol inden for alle brancher, og at det er ulogisk, at de virksomheder, der ”opfører sig ordentligt”, finansierer en styrket indsats over for dem, der ikke gør.

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Da den årlige afgift til delvis finansiering af Fødevarerkontrollens Rejsehold blev indført med Fødevarerforlig 1, udførte rejseholdet primært kontrol i engrosvirksomheder. En opkrævning i både engrosvirksomheder og detailvirksomheder ville betyde, at der skulle opkræves et meget lille beløb pr. virksomhed. Derfor blev der valgt en model, hvor det kun var engrosvirksomheder, der blev opkrævet, fordi de administrative udgifter ved opkrævningen ville være uforholdsmæssigt store ved at opkræve i både engros- og detailvirksomheder. Desuden kan det tilføjes, at den øgede tid, der anvendes på håndteringen af brodne kar, er gebyrfinansieret, og opkræves af de enkelte virksomheder. Omkostningen finansieres altså således ikke alene af det nuværende årlige gebyr, som alle engrosvirksomheder opkræves.

Forslaget om at fordele betalingen til Fødevarerejseholdet mere bredt på brancherne vil indgå i Fødevarerstyrelsens fremadrettede overvejelser om finansieringen af kontrol.

HORESTA mener kun, at administrative bøder skal kunne medtages i vurderingen af om en virksomhed er et broddent kar, hvis virksomhedens retssikkerhed sikres ved, at virksomhederne gives en administrativ klagemulighed over meddelte administrative bøder. Desuden mener HORESTA generelt, at sagsbehandlingstiden for klager er utilfredsstillende lang og at den skal forkortes

Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger:

Som HORESTA også anfører, er et administrativt bødeforlæg ikke en afgørelse, og den kan derfor ikke påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Er en virksomhed ikke enig i de konkrete forhold, som er lagt til grund for et administrativt bødeforlæg, kan virksomheden undlade at vedgå bødeforlægget og få sagen indbragt for domstolene.