



Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer, dyrevelfærd og dyresundhed i 2008

- kontrollen med fødevarer, levende dyr, animalske biprodukter og materialer og genstande, der importeres og samhandles til Danmark



Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Revisionsenheden

Kolofon

Fødearestyrelsens kontrol med fødevarer, dyrevelfærd og dyresundhed i 2008

Denne rapport er udarbejdet af Revisionsenheden i 2009.

Bidragydere: Tine Wiboe Holm, Kåre Degn Johansson, Katrine Lindegaard, Dorte Lene Schrøder-Petersen og Emilie Sloth.

Fotograf(er):

© Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Slotsholmsgade 12
1216 København K
Tlf.: 3392 3301
Fax: 3314 5042
E-mail: fvm@fvm.dk
Websted: <http://www.fvm.dk>

ISBN 978-87-7083-497-1 (Tryk)
ISBN 978-87-7083-498-8 (Web)

Indholdsfortegnelse

1	Resumé	4
2	Indledning.....	6
2.1	Baggrund for undersøgelsen	6
2.2	Metode	7
2.3	Afgrænsning	8
2.4	Formål og målepunkter for undersøgelsen.....	8
2.5	Læsevejledning.....	9
3	Overordnet styring og prioritering.....	11
3.1	Fødevarestyrelsen prioriterer importkontrollen indenfor de fastsatte rammer	11
3.1.1	Fødevarestyrelsens prioriteringsmuligheder er underlagt begrænsninger	12
3.1.2	Prioriteringen på fødevarerimportområdet fremgår af styringsdokumenter.....	13
3.1.3	Øget fokus på koordinering i Mørkhøj	14
3.1.4	Ressourceforbrug til importkontrollen i virksomhederne kan ikke opgøres	15
3.2	Effektstyring er i sin opstart i Fødevarestyrelsen	16
3.2.1	Strategipapirer afspejler effektstyring på et overordnet plan	17
3.2.2	Opstilling af effektmål og opgavehierarkier kan dokumentere	
	Fødevarestyrelsens indsats.....	17
	Konklusioner i kapitel 3.....	18
4	Kontrolstyring og -koordinering.....	19
4.1	Organiseringen af supervisionen er ikke hensigtsmæssig	19
4.1.1	Fødevarestyrelsens supervisioner har fokus på opfølgning.....	20
4.1.2	Supervision af kontrollen i virksomhederne har været begrænset	21
4.1.3	Der er flere niveauer af supervision af grænsekontrollen, og de supplerer ikke hinanden.....	21
4.1.4	Det regionale led bør indarbejdes i supervisionerne af grænsekontrollen	22
4.1.5	Opfølgning ved grænsekontrolstederne har taget lang tid.....	23
4.2	Kommissionens importrestriktioner håndteres ikke altid korrekt	24
4.2.1	Fødevarestyrelsen implementerer hurtigt restriktioner, men udfører ikke konsekvent den krævede kontrol	24
4.2.2	Fødevarestyrelsen vurderede, at det var unødvendigt at kontrollere ris fra Kina for indhold af forbudte GMO-ris	25
4.2.3	Fødevarestyrelsen kontrollerede stikprøvevist mælkeholdige fødevarer på markedet for melamin.....	26
4.2.4	Fødevarestyrelsen afrapporterer ikke til Kommissionen.....	27
4.3	Fødevarestyrelsen har ikke overblik over de anvendelsesmuligheder, der ligger i databasen TRACES.....	27
4.3.1	TRACES anvendes i forskelligt omfang i kontrolafdelingerne	28
4.3.2	Fødevarestyrelsen bør sætte fokus på brugen af TRACES.....	30
	Konklusioner i kapitel 4.....	30

5	Kontrollen i fødevareregionerne	32
5.1	Fødevarerforligets tiltag vedrørende import er implementeret	32
5.1.1	Påbudsmuligheder overfor importører er øget	33
5.1.2	Øget kontrol med importører, der overtræder lovgivningen	34
5.1.3	Ny vejledning styrker fokus på rådgivning af importørers egenkontrol.....	34
5.1.4	Ny fokusgruppe bidrager til at udpege potentielle risikoprodukter	36
5.2	Kontrollen gennemføres i henhold til retningslinjer	36
5.2.1	Importaktiviteter udløser ”anden kontrol” i én kontrolafdeling	37
5.2.2	Budgetmodel sætter rammerne for prioriteringen af kontrollen i virksomheder	38
5.2.3	Importørerne blev kontrolleret i 2008	39
5.2.4	Kontrollen kan ikke altid finde sted ved kilden	40
5.2.5	Egenkontrol kontrolleres ved stort set alle kontrolbesøg.....	40
5.3	Fødevareregionerne opsporer ulovlig indførsel, men opsporingsarbejdet er ikke koordineret	40
5.3.1	Omfanget af grænsekontrollens stikprøvevise krydskontrol varierer	42
5.3.2	Fødevarestyrelsen er afhængig af samarbejdet med andre myndigheder	42
5.3.3	Rejseholdet afhjælper vanskeligheder ved kontrollen	43
5.3.4	Manglende koordination i arbejdet med at opspore ulovligt indførte fødevarer	44
5.4	Fødevarestyrelsen sikrer en korrekt og effektiv tilbagetrækningskontrol.....	45
5.4.1	Fødevarestyrelsen har en præcis og konkret fødevareberedskabsplan	46
5.4.2	Fødevareberedskabsenheden følger tilbagetrækningssager tæt	47
5.4.3	I enkelte sager er kontrolafdelingerne ikke systematiske	48
5.5	Fødevarestyrelsen udfører dokumentkontrol ved indførsel af levende dyr	49
5.5.1	Fødevarestyrelsen risikovurderer kontrollen med indførte fjerkræ fra samhandelslandene.....	50
5.5.2	Grænsekontrollen kontrollerer sundhedstilstanden hos importerede dyr, men udtager ikke blodprøver.....	52
5.5.3	Ikke alle grænsekontrolsteder udtog prøver fra animalske biprodukter tiltænkt som dyrefoder	53
	Konklusioner i kapitel 5.....	54
6	Tværgående træk ved importkontrollen.....	55
6.1	Organiseringen af importkontrollen	55
6.1.1	Konsekvenser af, at importkontrollen er en integreret del af den øvrige kontrol i virksomhederne.....	55
6.1.2	Udfordringer ved organiseringen af importkontrollen.....	56
6.2	Den regionale organisering.....	56
6.2.1	Den regionale omstrukturering i 2006 er ikke fuldt indarbejdet i arbejdsprocesser.....	57
6.2.2	En stærk regional struktur vil kunne optimere kontrollen	57
6.3	Ansvarsfordeling i praksis	58

6.3.1	Ansvarsfordelingen er i praksis i enkelte tilfælde uklar	58
6.3.2	Uklarhederne betyder, at opgaverne ikke gennemføres ensartet.....	59
	Opsummering	59
	Fødevarekontroludvalgets bemærkninger	61
	Bilag 1: Ordliste	63

1 Resumé

Revisionsenhedens undersøgelse af Fødevarestyrelsens kontrol i 2008 har fokus på indførsel til Danmark af produkter og dyr fra såvel EU som 3. lande.

Kontrollen med indførsel er et højt prioriteret kontrolområde, hvilket blandt andet har givet sig til udtryk i en ekstra bevilling som følge af fødevareforliget i 2007 til styrkelse af importkontrollen. De tiltag, som skulle styrke importkontrollen, er blevet sat i værk, og de fleste tiltag er også gennemført i praksis i fødevareregionerne.

Importkontrollen er i vidt omfang styret af EU-lovgivning, som skal sikre, at fødevarer og dyr, der kommer til EU, ikke udgør en risiko for folkesundheden og dyresundheden. Fødevarestyrelsen kan tilrettelægge og prioritere sine kontrolopgaver indenfor den ramme, der udgøres af lovgivningsmæssige, strukturelle og politiske forhold på området. Ikke desto mindre kan Fødevarestyrelsen på visse områder selv strukturere, prioritere og tilrettelægge importkontrollen.

Undersøgelsen har vist, at importkontrollen gennemføres i overensstemmelse med retningslinjerne for kontrollen. Fødevarestyrelsen har styringsredskaber i form af vejledninger, indberetninger, supervisioner mv. til at sikre, at lovgivningen overholdes. Blandt andet er tilbagekaldelse af importerede fødevarer, der udgør en sundhedsmæssig risiko, et område, hvor kontrollen er effektiv og gennemføres i overensstemmelse med instrukserne.

Der er imidlertid også områder, hvor kravene ikke helt efterleves. Således var der en importrestriktion i 2008, som ikke blev håndteret i overensstemmelse med krav fra EU. Det drejede sig om kontrol med ris fra Kina, der kunne være kontamineret med ulovlig GMO-ris. Ligeledes har grænsekontrolstederne ikke etableret de praktiske forudsætninger for at kunne udtage prøver af importerede husdyr. Manglende overholdelse af retningslinjerne kan medføre en risiko for, at der bliver indslæbt husdyrsygdomme til landet.

Revisionsenheden vurderer på baggrund af undersøgelsen, at Fødevarestyrelsen har nogle udfordringer set i lyset af den måde, som kontrolområdet er tilrettelagt på. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at det ikke er muligt at generere ledelsesinformation om importkontrollen i virksomhederne, der finder sted i forbindelse med den ordinære kontrol, idet importkontrollen er en integreret del af denne og ikke registreres særskilt. Det giver sig også til udtryk i, at supervisionssystemet for grænsekontrollen ikke sikrer en effektiv opfølgning på fejl fundet ved FVO-inspektioner. Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen er opmærksom på udfordringerne omkring ledelsesinformation, samt at en ny effektstyringsmodel er under udvikling i hele ministeriet. Revisionsenheden anbefaler, at Fødevarestyrelsen sætter fokus på strukturen omkring supervisionen og organiseringen af grænsekontrollen.

Opsporingen af ulovlig import er også et område, som er prioriteret de seneste år. Fødevarekontrollens rejsehold har haft en betydelig rolle i forbindelse med opsporing af ulovlig import, ligesom regionernes indsats overfor køretøjer ved grænserne har haft en effekt. Der er imidlertid ikke overordnede strategiske målsætninger om at opspore ulovlig indførsel, og indsatsen mod ulovlig import er ikke altid koordineret mellem regionerne indbyrdes og mellem kontrolafdelingerne indenfor samme region.

Set ud fra kontrolfrekvensvejledningen og Fødevarestyrelsens budgetmodel prioriterer Fødevarestyrelsen ikke meget tid til kontrol med importører af ikke-animalske fødevarer fra 3. lande, der ikke er underlagt importrestriktioner. Revisionsenheden anbefaler, at Fødevarestyrelsen også fokuserer på disse virksomheder. Ligeledes prioriterer regionerne ikke at udtage prøver til laboratorieanalyse i forbindelse med import af animalske biprodukter og af husdyr indført fra EU.

Fødevarestyrelsen er i forbindelse med importkontrollen afhængig af samarbejdet med andre myndigheder. Revisionen har vist, at der finder et samarbejde sted, og at samarbejdet er formaliseret i samarbejdsaftaler. Ansvarsfordelingen i forbindelse med kontrollen er fastlagt i lovgivningen, men i praksis er der imidlertid i enkelte situationer tvivlstilfælde eller utilstrækkelig kommunikation til at sikre, at de rigtige tager ansvaret for en opgave.

2 Indledning

Dette er Revisionsenhedens rapport om Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarer, dyrevelfærd og dyresundhed i 2008. Rapport omhandler den del af Fødevarestyrelsens kontrol i 2008, der vedrører fødevarer, levende dyr, animalske biprodukter og materialer og genstande, der importeres og samhandles til Danmark.

Revisionsenheden udarbejder hvert år en rapport om Fødevarestyrelsens kontrol. Herudover laver Revisionsenheden årligt én til to rapporter om udvalgte dele af kontrollen. Alle Revisionsenhedens rapporter udgør grundlaget for, at Fødevarekontroludvalget kan komme med bemærkninger og anbefalinger i forhold til Fødevarestyrelsens kontrol på områderne.

Fødevarekontroludvalget er nedsat af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri. Formålet med udvalgets arbejde er at styrke forbrugernes, primærproducenternes og virksomhedernes tillid til den offentlige kontrol med fødevarer, dyrevelfærd og dyresundhed. Fødevarekontroludvalget refererer til ministeren og Det Rådgivende Fødevareudvalg¹. Udvalgets bemærkninger til denne rapport er indsat sidst i rapporten.

Baggrunden for undersøgelsen af kontrollen i 2008 beskrives i det følgende. Endvidere følger undersøgelsens metode, afgrænsning, formål og en læsevejledning til rapporten.

2.1 Baggrund for undersøgelsen

Ifølge fødevareloven skal alle områder af kontrollen med fødevarer, dyrevelfærd og dyresundhed gøre til genstand for en dyberegående revision. Til dette formål har Revisionsenheden udarbejdet et revisionsprogram, som tager afsæt i en 5-årig periode. Områderne er overordnet opdelt efter produktions-, tilvirknings- og distributionsled i fødevarekæden fra jord til bord.

Kontrollen med indførsel af fødevarer, levende dyr, animalske biprodukter og materialer og genstande er i revisionsprogrammet udvalgt som selvstændigt revisionsområde. Udvælgelsen er sket som en følge af, at kontrollen med produkterne er et vigtigt område i fødevare- og veterinærkontrollen. Det skal ses i lyset af en stigende indførsel og et stigende forbrug af animalske såvel som ikke-animalske fødevarer, der kommer til Danmark fra andre lande - og en stigende opmærksomhed omkring de potentielle risici, der følger med.

Danmark importerede i 2006 samlet set landbrugsvarer til en værdi af ca. 44 mia. kr. Værdien af fødevareimporten er fordoblet siden slutningen af 1980'erne. Det er især fisk (8,7 mia. kr.), frugt og grønt (6,8 mia. kr.) samt kød og kødvarer (6,2 mia. kr.), der købes i udlandet.

Ifølge Regeringens fødevarepolitiske redegørelse fra 2006 indebærer den øgede import udfordringer for myndigheder og virksomheder, idet fødevarerne kan bringe nye smitekilder og ukendte problemstillinger med sig. Derfor er det Revisionsenhedens vurdering, at området skal behandles selvstændigt ved en årlig revision.

¹ Det Rådgivende Fødevareudvalg består af repræsentanter fra et bredt udsnit af forbruger- og erhvervsorganisationer. Udvalget fungerer som rådgiver for ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vedrørende problemstillinger på fødevareområdet.

Begrebet *indførsel* dækker over fødevarer, levende dyr, animalske biprodukter samt materialer og genstande bestemt til at komme i berøring med fødevarer, der kommer til Danmark fra udlandet enten fra 3. lande eller fra samhandelsområdet, det vil sige EU, Island, Norge og Liechtenstein. Begrebet indførsel skal dermed forstås bredere end begrebet import, der udelukkende omhandler indførsel fra 3. lande.

Hvilken kontrol, der skal føres med de pågældende produkter, afhænger af oprindelsen og arten af produkterne. Alle partier af importerede, animalske fødevarer, animalske biprodukter og levende dyr fra 3. lande skal kontrolleres ved EU's ydre grænse, det vil sige ved godkendte grænsekontrolsteder, inden de markedsføres i EU. I Danmark er der 12 godkendte grænsekontrolsteder. Importerede ikke-animalske fødevarer og materialer og genstande kontrolleres hos de modtagende importørvirksomheder. Når animalske produkter fra 3. lande er importeret – og dermed grænsekontrolleret – til en virksomhed i et EU-land og sælges videre til en virksomhed i et andet EU-land, betragtes de som samhandelsvarer. De er derfor underlagt reglerne om samhandelskontrol.

Reglerne om samhandelskontrol er tilrettelagt efter, at de pågældende produkter kan sælges frit indenfor samhandelsområdet. Kontrollen i Danmark med de pågældende produkter, der indføres fra samhandelsområdet, må derfor ikke være diskriminerende, men skal foregå stikprøvevist og i princippet analogt med al anden kontrol i virksomhederne.

2.2 Metode

Undersøgelsen er gennemført med udgangspunkt i en revisionsplan, der er godkendt af Fødevarekontroludvalget.

Ved undersøgelsens start blev revisionsplanen operationaliseret ved, at Revisionsenheden formulerede et antal revisionskriterier, der har dannet udgangspunkt for undersøgelsen. Revisionskriterier er de målepunkter for kontrollen, som undersøgelsen skal belyse og besvare. Kriterierne tager udgangspunkt i national lovgivning, EU-lovgivning samt relevante strategier, planer og målsætninger for kontrollen og er baseret på en risikovurdering af området.

Undersøgelsen baserer sig på gældende lovgivning, regler og retningslinjer samt data og materiale fra Fødevarestyrelsen om kontrollen. Fra fødevareregionerne har Revisionsenheden rekvireret og gennemgået materiale om grænsekontrollen af animalske fødevarer, animalske biprodukter og levende dyr samt af kontrolafdelingernes kontrol med importerende fødevarevirksomheder og besætninger, der indfører levende husdyr. Fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har Revisionsenheden rekvireret og gennemgået materiale om strategien, styringen, prioriteringen og ressourceforbruget til kontrollen, om relevante kontrolprojekter, om implementeringen af fødevareforliget, om tilbagetrækning af indførte fødevarer og andet relevant materiale udarbejdet af styrelsen i forbindelse med kontrollen.

Revisionsenheden har gennemført interview med de tre fødevareregioner og Fødevarestyrelsen i Mørkhøj samt tre gruppeinterview med tilsynsførende i regionerne, der kontrollerer importvirksomheder. På baggrund af gruppeinterviewene har Revisionsenheden udarbejdet et notat om de tilsynsførendes vurdering af problemstillinger og forslag til forbedringer af importkontrollen i fødevarevirksomhederne. Notatet er til orientering sendt til regionerne og Fødevarestyrelsen i Mørkhøj.

Alle Revisionsenhedens analyser har gennemgået en intern kvalitetssikring. På baggrund af analyserne har Revisionsenheden udarbejdet notater om de foreløbige konklusioner, som analyserne gav anledning til. Notaterne er sendt til Fødevarestyrelsen og har sammen med styrelsens kommentarer hertil dannet baggrund for nærværende afrapportering af undersøgelsen.

2.3 Afgrænsning

Undersøgelsen omfatter Fødevarestyrelsens kontrol i 2008 med indførte fødevarer, animalske biprodukter, levende dyr og materialer og genstande bestemt til at komme i berøring med fødevarer. Kontrollen med indførte fødevarers eventuelle indhold af sygdomsfremkaldende mikroorganismer, de såkaldte patogener, er ikke omfattet af undersøgelsen. Det drejer sig blandt andet om den såkaldte case-by-case kontrol. Det skyldes, at patogenkontrollen var genstand for en særskilt revisionsundersøgelse, som Revisionsenheden gennemførte i 2008.

2.4 Formål og målepunkter for undersøgelsen

De overordnede formål med Revisionsenhedens årlige revision af kontrollen med fødevarer, dyrevelfærd og dyresundhed er i henhold til fødevareloven at efterse, hvorvidt Fødevarestyrelsen både centralt i Mørkhøj og regionalt i fødevareregionerne har gennemført kontrollen:

- i overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning på området,
- i overensstemmelse med de fastlagte strategier, planer og målsætninger for kontrollen samt
- på en ressourcemæssigt hensigtsmæssig måde.

Revisionsenheden reviderer tillige i forhold til EU's kontrolforordning. Revisionsenheden gennemfører ekstern revision (audit) af, om Fødevarestyrelsens kontrol vedrørende fødevarelovgivning samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne:

- sker i overensstemmelse med det planlagte,
- om den planlagte kontrol er gennemført i praksis, det vil sige om de planlagte resultater er effektivt implementeret,
- om den planlagte kontrol er egnet til at nå målene i forordningen, herunder om kontrollen sker i overensstemmelse med den flerårige, nationale kontrolplan, som er udarbejdet i henhold til forordningen.

Ved denne revisionsundersøgelse har Revisionsenheden konkretiseret de overordnede formål i følgende undersøgelsespunkter rettet mod kontrollen med indførte fødevarer, animalske biprodukter, levende dyr og materiale og genstande ("importkontrollen"):

Kapitel 3: Overordnet styring og prioritering:

- Om Fødevarestyrelsen prioriterer sine indsatsområder i forbindelse med importkontrollen.
- Om Fødevarestyrelsens forvaltning af importkontrollen er effektstyret.

I kapitel 3 er undersøgelsen rettet mod den centrale styrelse, det vil sige Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Kapitlet befinder sig på et overordnet niveau og medtager også elementer omkring

prioriteringsmuligheder og den effektorienterede forvaltning, som ikke direkte relaterer sig til importkontrollen. Kapitlet belyser de rammer og vilkår, som gælder for Fødevarestyrelsen.

Kapitel 4: Kontrolstyring og -koordinering:

- Fødevarestyrelsens organisering af supervisionssystemet for import- og samhandelsområdet sikrer, at der foretages korrigerende handlinger, hvor en supervision eller en inspektion har vist fejl eller mangler.
- Fødevarestyrelsen sikrer, at importerede fødevarer med restriktioner kontrolleres i henhold til Kommissionens beslutninger.
- Fødevarestyrelsen sikrer, at TRACES anvendes på den mest fordelagtige måde i fødevareregionerne.

Kapitel 4 omhandler også den centrale styrelse i Mørkhøj. Kapitlet belyser, hvordan styrelsen centralt lever op til dens ansvar om at styre og koordinere kontrollen.

Kapitel 5: Kontrollen i fødevareregionerne

- Fødevarestyrelsen har foretaget en praktisk implementering af fødevareforligets punkter vedrørende import.
- Fødevarestyrelsen sikrer, at kontrollen i fødevarevirksomheder med indførsel fra samhandelsområdet er tilrettelagt i overensstemmelse med retningslinjer.
- Fødevarestyrelsen iværksætter kontrolaktiviteter og har redskaber til at opspore, om der importeres og markedsføres ulovlige fødevarer.
- Fødevarestyrelsen sikrer, at der følges op på, om virksomheder overholder tilbage-trækning af sundhedsskadelige eller på anden vis ulovlige produkter.
- Fødevareregionerne kontrollerer, at gældende regler vedrørende dyresundhed og dyrevelfærd er overholdt i forbindelse med indførsel fra samhandelsområdet og fra 3. lande.

Kapitel 5 handler om fødevareregionerne, kontrolafdelingerne og grænsekontrolstederne. Der fokuseres i dette kapitel på fødevareregionernes forvaltning og udførelse af kontrollen. Kapitlet belyser, hvordan kontrollen fungerer og udføres i praksis, og om kontrollen lever op til regler og vejledninger på området.

2.5 Læsevejledning

Af rapportens kapitel 3-5 fremgår Revisionsenhedens afrapportering på de enkelte undersøgelsespunkter, jf. afsnittet ovenfor.

Kapitlerne er bygget op efter følgende disposition:

- I starten af kapitlet præsenteres det overordnede emne, der er behandlet (overskrifter på niveau 1, for eksempel: Kapitel 3 Overordnet styring og prioritering).
- Dernæst følger i hvert kapitel et antal afsnit, hvis overskrifter er formuleret som konklusioner. Konklusionerne er svar på de forhold, der er undersøgt (overskrifter på niveau 2, for eksempel: 3.1 Fødevarestyrelsen prioriterer importkontrollen indenfor de fastsatte rammer).
- Endelig følger et antal underafsnit, hvis overskrifter fremstår som uddybende forklaringer på konklusionerne (overskrifter på niveau 3, for eksempel: 3.1.1 Fødevarestyrelsens prioriteringsmuligheder er underlagt begrænsninger).

I kapitel 6 er undersøgelsen afsluttet, men der er i dette kapitel en afrapportering af nogle generelle og tværgående fund og konklusioner, der er kommet frem ved undersøgelsen.

Undersøgelsens konklusioner er fremhævet i grå bokse i teksten. Den samlede konklusion for hvert kapitel står i en grå boks til sidst i kapitlet.

Udkast til rapporten har været forelagt Fødevarestyrelsen, hvis kommentarer hertil i videst mulig omfang fremgår af rapporten. Styrelsens kommentarer står med særlig typografi i indrammede tekstbokse i rapporten. Øvrige oplysninger, der tidligere i undersøgelsesforløbet er indhentet fra styrelsen, er indarbejdet i rapporten som almindelig rapporttekst.

I bilag 1 kan ses en ordliste med forklaringer og definitioner af de centrale begreber og udtryk, der anvendes i rapporten.

3 Overordnet styring og prioritering

Kapitlet er rettet mod Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og bevæger sig på et overordnet niveau, hvor Revisionsenheden medtager elementer omkring prioriteringsmuligheder og den effekt-orienterede forvaltning. Baggrunden er, at både prioritering og effektstyring kan være med til at sikre, at kontrollen målrettes derhen, hvor risici er størst, så ressourcerne anvendes mest hensigtsmæssigt. Kapitlet har til formål at belyse de rammer og vilkår, som gælder for Fødevarestyrelsen.

Konkret har Revisionsenheden undersøgt, om:

- Fødevarestyrelsen prioriterer sine indsatsområder i forbindelse med importkontrollen.
- Fødevarestyrelsens forvaltning af importkontrollen er effektstyret.

3.1 Fødevarestyrelsen prioriterer importkontrollen indenfor de fastsatte rammer

Konklusion for afsnit 3.1

Det fremgår af Fødevarestyrelsens overordnede styringsdokumenter, at styrelsen prioriterer kontrollen med import af fødevarer. Dog er Fødevarestyrelsens muligheder for at foretage overordnede prioriteringer underlagt begrænsninger af lovgivningsmæssig, strukturel og politisk karakter. Fødevarestyrelsen skal som offentlig myndighed altid prioritere i henhold til de aftaler, der indgås mellem departementet og styrelsen. Derudover skal Fødevarestyrelsen prioritere implementering af EU-lovgivning. Under hensyn til dette kan Fødevarestyrelsen herefter selv prioritere importkontrollen. Undersøgelsen viser, at prioriteringen af kontrollen med virksomhedernes importaktiviteter i høj grad skal finde sted regionalt i forbindelse med planlægning af kontrollen i virksomhederne.

En stor del af importkontrollen er den veterinære grænsekontrol, som opgøres særskilt. Den del af importkontrollen, der finder sted som en del af den ordinære kontrol i virksomhederne, opgøres ikke særskilt. Derfor er det ikke muligt for Fødevarestyrelsen at opgøre og synliggøre det reelle omfang af importkontrollen i virksomhederne. På den baggrund er det heller ikke muligt for Fødevarestyrelsen at dokumentere anvendelsen af de ekstra ressourcer til dette område, som blev bevilget særskilt i forbindelse med fødevarerforliget i 2007. Undtagelserne fra dette er grænsekontrollen og nogle særlige kontrolprojekter, hvor aktiviteten registreres særskilt. Med organiseringen af importkontrollen som en del af den ordinære kontrol kan Fødevarestyrelsen ikke generere ledelsesinformation til at styre og prioritere området.

Afsnittet handler alene om import fra 3. lande og ikke om indførsel fra samhandelslande, da kontrollen med produkter fra samhandelslande har været underlagt samme kontrol i afsenderlandet som i Danmark. Produkter fra samhandelslande må ikke udsættes for diskriminerende kontrol, hvorfor kontrollen ikke kan prioriteres højere end kontrollen med danske produkter. For indførsel af levende dyr fra samhandelslande er der helt særlige regler, der gør sig gældende.

Import er et meget komplekst område at kontrollere, da det omfatter dels specifik lovgivning for import, og dels gælder den generelle lovgivning også for indførte produkter og levende dyr og for virksomheder og besætninger, der indfører disse. Samtidig er kontrollen differentieret afhængig af, om det drejer sig om levende dyr, animalske biprodukter, animalske fødevarer eller ikke-animalske fødevarer, hvilket har betydning for hvor og hvem, der skal gennemføre kontrollen. Revisionsenheden har derfor fundet det relevant at undersøge, hvordan Fødevarestyrelsen prioriterer sin indsats i forbindelse med kontrollen med import, så den målrettes derhen, hvor risici er størst, og så ressourcerne anvendes mest hensigtsmæssigt. Dette gælder både den overordnede prioritering af kontrollen med import i forhold til andre kontrolområder og den prioritering af indsats og aktiviteter, der finder sted mellem de forskellige opgaver relateret til importkontrollen.

Undersøgelsen baserer sig på de overordnede styringsdokumenter, som gælder for Fødevarestyrelsens, det vil sige Fødevarestyrelsens strategi 2005 – 2008, resultatkontrakten for 2008, fødevarerforliget fra 2007 og den fødevarepolitiske redegørelse fra 2006.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om Fødevarestyrelsen prioriterer sine indsatsområder i forbindelse med importkontrollen under overskrifterne:

- Fødevarestyrelsens prioriteringsmuligheder er underlagt begrænsninger.
- Prioriteringen på fødevareimportområdet fremgår af styringsdokumenter.
- Øget fokus på koordinering i Mørkhøj.
- Ressourceforbrug til importkontrollen i virksomhederne kan ikke opgøres.

3.1.1 Fødevarestyrelsens prioriteringsmuligheder er underlagt begrænsninger

Fødevarestyrelsens mulighed for at prioritere kontrollen med import er allerede i udgangspunktet underlagt en styringsmæssig ramme og nogle organisatoriske og politiske vilkår. Som offentlig myndighed skal Fødevarestyrelsen altid prioritere i henhold til de aftaler, der indgås mellem departementet og styrelsen. Derudover skal Fødevarestyrelsen prioritere implementering af EU-lovgivning. Under hensyn til dette kan Fødevarestyrelsen herefter selv prioritere importkontrollen. Fødevarestyrelsens muligheder for at foretage prioriteringer er underlagt begrænsninger af lovgivningsmæssig, strukturel og politisk karakter.

Den prioritering, som Fødevarestyrelsen kan foretage, er således også begrænset af de særlige lovmæssige krav og regler, der er på området. Disse er hovedsageligt gældende på området for animalske fødevarer og levende dyr, der importeres til Danmark fra 3. lande. Den detaljerede lovgivning er begrundet i risikoen for at indslæbe anmeldepligtige husdyrsygdomme såsom mund- og klovsyge, fugleinfluenza og svinepest. Implementering og efterlevelse af EU-lovgivningen medfører således fokus på dette område og dermed høj prioritering. Her er Fødevarestyrelsens muligheder for at prioritere kontrollen desuden begrænset, da der er lovgivningsmæssige krav til kontrollen. Eksempelvis er der krav om 100 % kontrol ved import af animalske produkter og levende dyr fra 3. lande.

For de ikke-animalske fødevarer, som ikke er underlagt importrestriktioner, samt for materialer og genstande, er der ikke sådanne regler til kontrollen med import. Her gælder de generelle regler vedrørende fødevarer sikkerhed og markedsføring. Derfor udføres kontrollen af disse varer stikprøvevist som en del af den øvrige kontrol i virksomheder, der har importaktiviteter. Inden for disse områder har Fødevarestyrelsen således i højere grad end for import af animalske produkter og levende dyr mulighed for at foretage en selvstændig prioritering af kontrol-

len. De ikke-animalske produkter og materialer og genstande er områder, som har Fødevarestyrelsens bevågenhed. Potentielle risici vil ifølge Fødevarestyrelsen blive fundet gennem kontrol i virksomheder, hvorefter der vil blive taget handling i forhold til den risiko, som produktet udgør. Revisionsenheden finder, at der her er tale om prioritering på produktniveau i forbindelse med kontrollen.

3.1.2 Prioriteringen på fødevareimportområdet fremgår af styringsdokumenter

Da kontrollen med import af levende dyr og animalske biprodukter i stort omfang er styret af lovgivningsmæssige krav, er Fødevarestyrelsens prioriteringsmuligheder som nævnt begrænsede. Det afspejler, at prioriteringen ikke fremgår af de overordnede styringsdokumenter, det vil sige af strategien og resultatkontrakten. Det følgende handler derfor om prioriteringen af import af fødevarer.

Af Fødevarestyrelsens strategi for 2005 – 2008 fremgår det, at kontrollen med import af fødevarer skal tage udgangspunkt i en behovsorienteret risikovurdering. Det fremgår også, at der kan være behov for at tage særlige forholdsregler i forbindelse med kontrollen af fødevarer fra lande, hvor der er konstateret specifikke problemer. Dette gælder både som led i grænsekontrollen og som led i kontrollen med virksomhedernes egenkontrol.

Behovet for en mere risiko- og behovsorienteret offentlig kontrol er en strategisk udfordring, som gælder for alle fødevarevirksomheder, uanset om de har importaktiviteter eller ej. Den måde, som Fødevarestyrelsen har imødegået denne udfordring på, er ved at ændre kontrolfrekvensvejledningen, så den tilpasses kravene. Dette beskrives også i Danmarks flerårige nationale kontrolplan. Kontrolfrekvensvejledningen er Fødevarestyrelsens system til at risikovurdere og behovsorientere antallet af kontrolbesøg gennemført som audit i fødevarevirksomhederne.

Risikovurderingen ligger til grund for Fødevarestyrelsens vurdering af antal årlige kontrolbesøg gennemført som audit i en række virksomhedsbrancher. Risikovurderingen bygger på syv risikofaktorer, og det fremgår, at import og samhandel ikke er en del af vurderingsgrundlaget. At en virksomhed har importaktivitet betyder dermed ikke noget selvstændigt for tildelingen af ordinære kontrolbesøg². Kontrolfrekvenserne for de enkelte brancher er Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs prioriteringsredskab for kontrollen i virksomhederne.

Regionerne har mulighed for særligt at prioritere kontrolindsatsen i forbindelse med virksomheder, der har importaktiviteter, ved at fastsætte ekstra kontrolbesøg under kategorien ”anden kontrol”. Dette fremgår også af kontrolfrekvensvejledningen. Det er dermed brugen af ”anden kontrol”, der giver den regionale fødevarekontrol mulighed for at prioritere en styrket kontrolindsats i forbindelse med planlægningen af importkontrollen. Den tilsynsførende har derudover mulighed for også at foretage en prioritering i forbindelse med kontrolbesøget, da længden af kontrolbesøget kan tilpasses virksomhedens aktiviteter og behov. Hvis det skønnes nødvendigt af den tilsynsførende, kan kontrolbesøget dermed forlænges i virksomheder med importaktiviteter. Revisionsenheden har undersøgt regionernes anvendelse af blandt andet brugen af ”anden kontrol”, hvilket fremgår af kapitel 5.

² Der er nogle specifikke importområder, hvor der findes særlige kontrolkrav på grund af lovgivning, der rækker ud over bestemmelserne i kontrolfrekvensvejledningen. Dette er primært kontrollen af animalske fødevarer og dyr ved grænsekontrollen samt fødevarer med særlige restriktioner.

Fødevarestyrelsen har ud over den overordnede strategi en særskilt delstrategi for kontrol med indførsel af fødevarer af animalsk oprindelse både fra samhandelslande og 3. lande. Delstrategien er fra januar 2007 og beskriver tre strategiske mål for kontrollen. For det første er målet at bevidstgøre importørerne om deres ansvar. For det andet er det et strategisk mål kontinuerligt at udpege fokusområder og prioritere indsatsen på disse fokusområder. For det tredje er det et mål, at grænsekontrolpersonalet har de relevante kompetencer og redskaber til rådighed. Der er således en delstrategi rettet udelukkende mod kontrollen af de animalske fødevarer. Styrelsen har ikke tilsvarende delstrategier for kontrollen med ikke-animalske fødevarer, materialer og genstande, animalske biprodukter samt levende dyr.

I forlængelse af en uafhængig ekspertundersøgelse af fødevarekontrollen i december 2006 blev der i maj 2007 indgået et treårigt forlig om fødevarekontrollen - det såkaldte fødevareforlig. Fødevareforliget dækker både fødevarer af animalsk og ikke-animalsk oprindelse. Med det politiske forlig om fødevarekontrollen blev fire indsatsområder i relation til importkontrol fremhævet. Tre af disse ligger i forlængelse af de strategiske udfordringer og mål beskrevet i Fødevarestyrelsens strategi og delstrategi. Det drejer sig for det første om, at indsatsen overfor importører, der trods indskærpelser fortsat overtræder lovgivningen, skal skærpes. For det andet skal påbudsmulighederne som følge af forliget udvides til, at importørerne kan blive påbudt at foretage laboratorieanalyser til dokumentation for fødevarernes sikkerhed som en del af deres egenkontrol. For det tredje skal de tilsynsførende styrke vejledningen af virksomhederne, og der skal udføres målrettede kontrolkampanjer, hvor der enten er mistanke om eller kendskab til problemer. Det er alene delstrategiens målsætning om relevante kompetencer og redskaber, der ikke indgår i fødevareforliget. Revisionsenheden har undersøgt, hvorvidt forligets indsatsområder er omsat til praksis i Fødevarestyrelsen. Resultatet fremgår af kapitel 5.

Revisionsenheden finder, at målsætningerne i henholdsvis strategien, delstrategien og fødevareforliget afspejler, at kontrollen med import af fødevarer har høj prioritet. Der er imidlertid ikke i styringsdokumenterne strategisk fokus på at begrænse import og samhandel til Danmark af ulovlige produkter i form af indsatser, der ligger ud over den rutinemæssige kontrol. Fødevarestyrelsen har ikke i henhold til delstrategien udpeget opsporing af ulovligt importerede fødevarer som et strategisk fokusområde. Revisionsenheden konstaterer, at der i forbindelse med ulovlig import er en risiko for eksempelvis at indslæbe anmeldtepligtige husdyrsygdomme. Når der ikke i Fødevarestyrelsen findes et strategisk fokus efterfulgt af en koordineret indsats for at opspore ulovlige importører, der kommer til landet, udgør det efter Revisionsenhedens vurdering en potentiel sundhedsrisiko for forbrugere og husdyr. Afsnit 5.3 handler om Fødevarestyrelsens indsats for at opspore ulovlig indførsel af fødevarer fra samhandelslande og fra 3. lande.

3.1.3 Øget fokus på koordinering i Mørkhøj

Som det fremgår af afsnit 3.1.1 er Fødevarestyrelsens prioriteringsmuligheder begrænsede, men styrelsen har dog på visse områder - primært fødevareområdet - mulighed for selv at igangsætte en kontrolindsats rettet mod import. Det er muligt internt at beslutte, hvordan styrelsen vil løse summen af de opgaver, der kan prioriteres, ud fra de rammer og vilkår, der er til stede. Dette kan eksempelvis ske gennem prioritering af emner til centralt koordinerede projekter.

Der er ét kontor i Mørkhøj, som er det primære fagkontor vedrørende import. Kontoret har således ansvar for at varetage alle procedurer omkring import. Der er dog samtidig aspekter af

importen, der involverer andre kontors fagområder. Det drejer sig eksempelvis om kemiske og mikrobiologiske forureninger, markedsføring, husdyrsygdomme i forbindelse med import og procedurer for fødevareberedskabet.

Da importområdet involverer flere kontorer i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, er der etableret et samarbejde på tværs af kontorerne. Samarbejdet skal sikre, at erfaringsudveksling, videndeling og koordinering finder sted. Dette samarbejde foregår i forskellige grupper. Blandt andet er der en fokusgruppe med repræsentanter fra tre kontorer samt fødevareberedskabet. Fokusgruppens formål fremgår af afsnit 5.1.4. Gruppen har dog ikke del i det prioriteringsarbejde, der foregår, når styrelsen beslutter, hvilke kontrolprojekter der skal sættes i gang centralt.

Et helt fjerde kontor varetager opgaven med at indsamle projektforslag fra fagkontorerne til centralt koordinerede projekter og indstille en prioriteret liste over projekter til ledelsen, som træffer den endelige beslutning. I forbindelse med prioriteringen indgår en vurdering af, om der er særlige regler og krav til kontrol af særlige produkter eller specifikke indholdsstoffer. Det kunne eksempelvis være en restriktion på et produkt, som Kommissionen kræver en særlig kontrol af, jf. afsnit 5.3. Sådanne projekter skal gennemføres og ligger udenfor prioriteringen.

Taget i betragtning, at kontrollen med import er kompleks og involverer flere kontorer i Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, vurderer Revisionsenheden, at det stiller krav til samarbejdet og koordineringen mellem de involverede kontorer at sikre, at alle områder med relevans for importproblematikker indgår i opgavevaretagelsen og den styrkede importkontrol. Det er således en udfordring for Fødevarestyrelsen at sikre, at relevant viden om de forskellige områder deles og indgår som en del af det samlede prioriteringsgrundlag for opgaveløsningen på importområdet. Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen har øget fokus på koordineringen.

3.1.4 Ressourceforbrug til importkontrollen i virksomhederne kan ikke opgøres

Revisionen har vist, at det ikke er muligt at udskille kontrol med import fra de øvrige kontrolopgaver i Fødevarestyrelsen - bortset fra grænsekontrol, som udgør en væsentlig del af importkontrollen, og visse kontrolprojekter. I forbindelse med revisionen har det ikke været muligt for Fødevarestyrelsen at oplyse, hvor meget den del af importkontrollen, der foretages som led i den ordinære kontrol i virksomhederne, udgør ressourcemæssigt i forhold til andre kontrolområder eller aktiviteter. Dette er en følge af, at importkontrollen finder sted som en del af den øvrige kontrol i virksomhederne.

Fødevarestyrelsen kan følgelig ikke opgøre og dokumentere, om de 4 mio. kr., som i forbindelse med fødevareforliget blev bevilget til at styrke importkontrollen, reelt er gået til at styrke importkontrollen i 2008. Det er en følge af, at en stor del af forligets målsætning på importområdet implementeres i forbindelse med den ordinære kontrol. Der blev aftalt at afsætte et tilsvarende beløb i 2009 og 2010. I 2007 blev der afsat 1,4 mio. kr.

Der findes som nævnt enkelte aktiviteter, der registreres særskilt. Det gælder grænsekontrollen og kampagner målrettet importkontrollen. Aktiviteterne er ”styrket fødevareimportkontrol” og kontrolkampagnen ”import-egenkontrol”. Den styrkede fødevareimportkontrol i 2008 er af Fødevarestyrelsen estimeret til at have udgjort ca. 0,42 mio. kr. Endvidere har gennemførelsen af en kontrolkampagne om import og egenkontrol udgjort ca. 0,16 mio. kr. I alt udgør dette ca. 0,58 mio. kr. Der er således en væsentlig del af ressourceforbruget i forbindelse med målsætningen om styrket importkontrol, der ikke kan opgøres direkte. Årsagen hertil er som

nævnt, at den tid, der er anvendt på styrket importkontrol i forbindelse med kontrolbesøgene i virksomhederne, ikke er registreret særskilt, bortset fra kampagnen om import-egenkontrol. Når der er iværksat særlige, centralt koordinerede projekter i forbindelse med en styrket importkontrol, registreres aktiviteten særskilt. Det gælder udover de nævnte projekter ovenfor for importkontrol af ikke-animalske fødevarer underlagt importrestriktioner og case-by-case kontrollen.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen vurderer, at der er anvendt 4 mio. kr. på styrket importkontrol i 2008, i overensstemmelse med bevillingen. Den tid, der er anvendt på styrket importkontrol i forbindelse med kontrolbesøgene er ikke registreret særskilt, bortset fra den kontrol, der er udført i forbindelse med kampagnen import-egenkontrol, da kampagnen er udført i forbindelse med den ordinære kontrol i virksomhederne. Fødevarestyrelsen har løbende fulgt op på, at de initiativer, der er iværksat med henblik på at implementere fødevarerforliget, bliver udført i regionerne, blandt andet gennem gennemgang af kontrolrapporter m.v.

3.2 Effektstyring er i sin opstart i Fødevarestyrelsen

Konklusion for afsnit 3.2

Der er i 2008 i Fødevareministeriet påbegyndt et arbejde med opstilling af effektmål og opgavehierarkier i forbindelse med effektstyring i koncernen. Dette arbejde tager Fødevarestyrelsen også del i. Modellen for effektstyring i koncernen er i en udviklingsfase, hvor brugen af modellens styringsværktøjer pt. forsøges anvendt på et begrænset plan. Det gælder også for importområdet.

Revisionsenheden finder, at arbejdet med effektmål og opgavehierarkier kan være med til at dokumentere, om den indsats og de ressourcer, der tilføres eksempelvis importkontrollen, medfører den ønskede effekt.

En stor del af de fødevarer, danskerne spiser, er importeret fra udlandet. Med viden om, hvilken effekt en indsats forventes at skulle have, bliver det i højere grad muligt at definere målsætninger og opstille indikatorer for at sikre, at den ønskede effekt opnås. Det er derfor relevant at undersøge, om Fødevarestyrelsen målretter sin forvaltning af kontrollen med import gennem effektstyring. Ifølge Fødevarestyrelsen har der i lang tid været fokus på effekten af styrelsens kontrolarbejde, men det er først inden for de seneste år, at den effektstyrende model er introduceret i ministeriet. Det er undersøgt, om Fødevarestyrelsen opstiller mål for effekt, og om styrelsen arbejder med opgavehierarkier både generelt i styrelsen og specifikt for importkontrollen. Både Finansministeriet og Fødevareministeriets departement anbefaler, at institutionerne opstiller effektmål og udarbejder opgavehierarkier forud for arbejdet med institutionens resultatkontrakt.

Ifølge Fødevarestyrelsens resultatkontrakt for 2008 skal styrelsen have øget fokus på effekt. Dette understøttes af Fødevareministeriets vejledning om strategi og kontraktstyring fra marts 2006, hvoraf det fremgår, at en effektorienteret styringsindsats anbefales i hele ministeriet.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om Fødevarestyrelsens forvaltning af importkontrollen er effektorienteret under overskrifterne:

- Strategipapirer afspejler effektstyring på et overordnet plan.
- Opstilling af effektmål og opgavehierarkier kan dokumentere Fødevarestyrelsens indsats.

3.2.1 Strategipapirer afspejler effektstyring på et overordnet plan

Fødevarestyrelsens strategi fastlægger helt overordnet et effektmål, som fremgår af Fødevarestyrelsens vision om, at der skal være en synlig effekt af styrelsens arbejde. I strategien indgår dog ikke et særligt effektmål for styrelsens arbejde i forbindelse med importkontrollen. Effektmålet, der således udspecificerer styrelsens vision, er, at færre skal blive syge af den mad, de spiser, og der skal være færre syge husdyr. Denne gælder også for importkontrollen. Styrelsen bemærker, at institutionen ikke selv kan sikre, at dette mål nås. På den baggrund er effektmålet i strategien formuleret, så det lyder, at Fødevarestyrelsens indsats skal *medvirke til* at nå effektmålet.

I delstrategien for importkontrollen opstiller Fødevarestyrelsen nogle målsætninger for den del af kontrollen, der handler om kontrollen med animalske fødevarer. De opstillede mål er i højere grad mål for hvilke aktiviteter og ydelser, der skal iværksættes, det vil sige indsatsmål, end de er egentlige beskrivelser af effektmål.

Fødevareforligets overordnede mål er at styrke fødevaresikkerheden i Danmark, også i relation til importerede produkter. Det kan siges at være et effektmål. Ligeledes er det et mål i fødevareforliget at styrke importkontrollen, hvilket primært skal ske som følge af en øget risiko- og behovsorientering i kontrollen. Formålet og den ønskede effekt med den styrkede kontrol er, at færre mennesker skal blive syge af maden. Imidlertid er det ofte forbundet med metodiske vanskeligheder at bestemme årsagen til, at færre – eller for den sags skyld flere – mennesker bliver syge af maden. Dette er også nævnt i styrelsens strategi. Fødevarestyrelsen understreger, at det derfor også er forbundet med metodiske vanskeligheder at måle effekten af en styrket importkontrol.

Ud over de nævnte effektmål er der ikke fastsat specifikke mål for effekten af kontrollen med import og den styrkede importkontrol. Fødevarestyrelsens effektmål for kontrollen med import fremstår på nuværende tidspunkt meget overordnede.

3.2.2 Opstilling af effektmål og opgavehierarkier kan dokumentere Fødevarestyrelsens indsats

Der blev efter ønske fra ministeren i 2008 nedsat et projektarbejde for at synliggøre, hvordan koncernen skal arbejde med modellen til effektstyring, herunder hvordan effektmål og opstilling af opgavehierarkier skal finde sted. Forventningen er, at anvendelsen af disse redskaber bidrager til at tilvejebringe et mere fyldestgørende beslutningsgrundlag, eksempelvis i Folketinget. Målene er blandt andet at skabe klarere sammenhæng mellem resultater og ressourcer og større omkostningseffektivitet. Effektarbejdet er i ministeriet forankret i en projektgruppe, hvis formål er i løbet af 2009 at fremkomme med forslag til, hvordan ministeriet kan styrke arbejdet med effekt i hele organisationen. I en arbejdsgruppe under projektgruppen er Fødeva-

restyrelsen repræsenteret med to medarbejdere, som fungerer som tovholdere for projektet i Fødevarestyrelsen.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj oplyser, at styrelsen arbejder på at beskrive opgavehierarkiet svarende til anbefalingerne fra Finansministeriet og fra departementet i overensstemmelse med vejledningen for hele ministeriet.

Revisionsenheden finder, at arbejdet med effektmål og opgavehierarkier kan være med til at dokumentere, at den indsats og de ressourcer, der tilføres eksempelvis importkontrollen, giver den ønskede effekt. Dette er vigtigt, da Fødevarestyrelsen, jf. afsnit 3.1.4, ikke ellers kan opføre og dokumentere, at de særligt bevilgede ressourcer er anvendt til at styrke importkontrollen. Ligeledes vil Fødevarestyrelsen kunne synliggøre effekten af forligets initiativer, når der er opstillet effektmål og opgavehierarkier.

Konklusioner i kapitel 3

Undersøgelsen af, hvordan Fødevarestyrelsen prioriterer sine indsatsområder i forbindelse med importkontrollen, har vist, at Fødevarestyrelsen i et vist omfang kan prioritere sine indsatsområder. Fødevarestyrelsens muligheder for at foretage prioriteringer er underlagt nogle begrænsninger af lovgivningsmæssig, strukturel og politisk karakter. Det er samtidig ikke muligt for Fødevarestyrelsen at synliggøre omfanget af den del af importkontrollen, som udføres i virksomheder i forbindelse med den ordinære kontrol, da denne ikke registreres særskilt. Det er heller ikke muligt at dokumentere anvendelsen af de ekstra ressourcer, der blev tildelt dette område i forbindelse med fødevareforliget, dog med undtagelse af de anvendte ressourcer ved gennemførelse af særlige kontrolprojekter. En stor del af importkontrollen finder sted ved den veterinære grænsekontrol, hvor aktiviteterne registreres særskilt.

Undersøgelsen af, om Fødevarestyrelsens forvaltning af import- og samhandelskontrollen er effektstyret, har vist, at Fødevarestyrelsen tager del i et effektarbejde, som i 2008 er påbegyndt i Fødevareministeriet. Modellen for effektstyring i koncernen er i en udviklingsfase, hvor brugen af modellens styringsværktøjer pt. forsøges anvendt på et begrænset plan. Det gælder også for importområdet. Revisionsenheden finder, at arbejdet med effektmål og opgavehierarkier kan være med til at dokumentere, om den indsats og de ressourcer, der tilføres eksempelvis importkontrollen, medfører den ønskede effekt.

4 Kontrolstyring og -koordinering

Importområdet er et område, hvor der ofte sker ændringer i regelgrundlaget. Der udarbejdes eksempelvis bekendtgørelsesændringer, hver gang et nyt produkt fra et bestemt land bliver omfattet af restriktioner. Det samme gør sig gældende for import af animalske produkter, som ved ændrede forhold i afsenderlandet medfører ændringer i veterinærkontrolbekendtgørelsen. Det stiller krav til både den vertikale og horisontale koordinering, styring og videndeling på tværs af organisationen i Fødevarestyrelsen.

Ifølge bekendtgørelse om Fødevarestyrelsen har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj til opgave at koordinere, styre og føre tilsyn med fødevarer- og veterinærområdet. Revisionsenheden har undersøgt, hvorledes Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har forvaltet dette ansvar i forbindelse med indførsel af fødevarer, levende dyr og animalske biprodukter. Fødevarestyrelsen har en række redskaber, som bruges til at styre og koordinere kontrollen. Blandt disse har Revisionsenheden valgt at undersøge supervisionssystemet, som har en særlig fremtrædende placering for grænsekontrollen. For kontrollen med import er håndteringen af restriktioner en meget væsentlig del, ligesom brugen af TRACES er et omdrejningspunkt for kontrollen med indførsel af animalske fødevarer, animalske biprodukter og levende dyr. Derfor har Revisionsenheden også valgt at undersøge disse.

Konkret har Revisionsenheden undersøgt, om:

- Fødevarestyrelsens organisering af supervisionssystemet for import- og samhandelsområdet sikrer, at der foretages korrigerende handlinger, hvor en supervision eller en inspektion har vist fejl eller mangler.
- Fødevarestyrelsen sikrer, at importerede fødevarer med restriktioner kontrolleres i henhold til Kommissionens beslutninger.
- Fødevarestyrelsen sikrer, at TRACES anvendes på den mest fordelagtige måde i fødevareregionerne.

4.1 Organiseringen af supervisionen er ikke hensigtsmæssig

Konklusion for afsnit 4.1

Kontrollen med import af fødevarer, animalske biprodukter og levende dyr fra 3. lande er blevet superviseret i 2008, men kontrollen med indførsel af dyr og animalske biprodukter fra samhandelslande har ikke været superviseret.

Der er fokus på opfølgning overfor fejl og mangler fundet ved FVO-inspektion eller ved Fødevarestyrelsens supervision ved efterfølgende supervisioner. Undersøgelsen har imidlertid også vist, at opfølgningen fra FVO-inspektionen af grænsekontrolstederne i 2005, og iværksættelse af opfølgning på Mørkhøjs supervision af grænsekontrolstederne i 2008 har været forsinket.

Grænsekontrollen superviseres på flere niveauer, som ikke er tænkt sammen til et samlet supervisionssystem, hvor hvert niveau kan supplere hinanden. Det øger risikoen for overlap og underbygger ikke regionernes formelle ansvar for styring af grænsekontrolstederne. Samtidig er den nuværende regionale struktur med tre fødevareregioner ikke indarbej-

det i supervisionssystemet, når det handler om supervision af grænsekontrollen. Det viser sig ved, at regionerne ikke har samlet ekspertisen til at supervisere grænsekontrol. Revisionsenheden anbefaler, at Fødevarestyrelsen sætter fokus på de regionale supervisioner af grænsekontrolstederne, og at fødevareregionerne overvejer organiseringen af grænsekontrollen.

Revisionsenheden har undersøgt supervisionen af kontrollen med indførsel af fødevarer, levende dyr og animalske biprodukter af særligt to årsager. For det første dækker lovgivningen på området og kravene til kontrollen et meget bredt felt (såvel animalske som vegetabiliske fødevarer, kemiske og mikrobiologiske forureninger, dyresundhedsaspekter mv.), og for det andet kommer der ofte ændringer til lovgivningen, som har betydning for kontrollen. Det betyder, at der kan være en risiko for, at de tilsynsførende ikke har kendskab til de seneste ændringer i lovgivningen. Hertil kommer, at varer indført over grænsekontrollen er frit omsættelige i EU, hvorfor der påhviler grænsekontrollen et særlig stort ansvar. Det er derfor vigtigt, at kontrollen overvåges for at sikre, at lovgivningen efterleves.

Ifølge kontrolforordningen skal de kompetente myndigheder sørge for, at der er fastlagt procedurer med henblik på at verificere effektiviteten af den offentlige kontrol, de foretager, og sikre, at der om nødvendigt træffes korrigerende foranstaltninger. Supervision er én af de måder, hvorpå Fødevarestyrelsen kan verificere effektiviteten af den offentlige kontrol. Det er samtidig et system, hvor det kan sikres, at der foretages de nødvendige korrigerende handlinger.

Revisionsenheden har derfor undersøgt, om Fødevarestyrelsens organisering af supervisionssystemet for området import og samhandel til Danmark sikrer, at der foretages korrigerende handlinger, hvor en supervision eller en inspektion har vist fejl eller mangler. Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang heraf under overskrifterne:

- Fødevarestyrelsens supervisioner har fokus på opfølgning.
- Supervision af kontrollen i virksomhederne har været begrænset.
- Der er flere niveauer af supervision af grænsekontrollen, og de supplerer ikke hinanden.
- Det regionale led bør indarbejdes i supervisionerne af grænsekontrollen.
- Opfølgning ved grænsekontrolstederne har taget lang tid.

4.1.1 Fødevarestyrelsens supervisioner har fokus på opfølgning

Der er i Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision af regionerne fokus på opfølgning. Således er der ved hver supervision særskilte punkter på dagsordenen, som følger op på tidligere konstaterede fejl eller mangler. Ligeledes har regionerne oplyst, at deres interne supervisioner af grænsekontrolstederne tager udgangspunkt i de kritikpunkter, der har været ved seneste FVO-inspektion og supervision fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj.

Med hensyn til grænsekontrolstederne har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj fokus på og følger ved supervisionerne op på en række grundlæggende forhold i forbindelse med gennemførelse af kontrollen. Det drejer sig eksempelvis om grænsekontrolstedernes procedurer for manifestkontrol, skibslistes og kvalitetssikring af afgørelser, dokumentation for fysisk kontrol, brugen af TRACES, affaldshåndtering, de fysiske rammer ved grænsekontrollen og kompetenceudvikling af grænsekontrolpersonale. Revisionsenheden er ikke gået yderligere ind i en undersøgelse af disse forhold.

gelse af at verificere Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs fund ved supervisionerne af grænsekontrolstederne.

4.1.2 Supervision af kontrollen i virksomhederne har været begrænset

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj gennemfører årligt supervision af regionernes kontrol med virksomhederne og primærproducenterne. Der har imidlertid ikke indtil 2008 været fokus på supervision af kontrollen med virksomhedernes og primærproducenternes importaktiviteter. Det vil sige den importkontrol, der kommer ud over kontrollen ved grænsekontrolstederne.

Indtil 2008 har kontrollen med import af fødevarer ikke været et særskilt emne ved supervisionerne. I 2008 var "Import af ikke-animalske fødevarer omfattet af restriktionsbekendtgørelsen" et emne, og "Kemiske forureninger – engrosvirksomheder og importører" var et andet emne. Revisionsenheden har imidlertid ikke kunnet undersøge resultatet heraf, da der endnu ikke foreligger rapporter fra supervisionen, der fandt sted i november og december 2008.

Undersøgelsen har vist, at der hidtil ikke er gennemført supervision af kontrollen med indførsel af levende dyr hos primærproducenter og heller ikke af kontrollen med indførsel af animalske biprodukter *fra samhandelslande*. Kontrollen med indførsel af dyr og animalske biprodukter *fra 3. lande* er omfattet af supervision af grænsekontrollen, som gennemgås i afsnit 4.1.3 – 4.1.6.

4.1.3 Der er flere niveauer af supervision af grænsekontrollen, og de supplerer ikke hinanden

Grænsekontrollen bliver superviseret og inspiceret på forskellige niveauer. FVO gennemfører jævnligt inspektion af grænsekontrollen. Således har der været inspektion i 2003, 2005 og igen i 2009. Både Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og kontrolafdelingerne gennemfører årligt supervision af grænsekontrolstederne. Hertil kommer kvalitetssupervision af medarbejderne ved grænsekontrollen hvert andet år.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision og fødevareregionernes supervision af grænsekontrolstederne blev etableret efter en FVO-inspektion i 2003. FVO fandt ved inspektionen, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke havde tilstrækkelig viden om, hvorvidt tidligere lovede tiltag og garantier overfor FVO var blevet implementeret ved grænsekontrolstederne. FVO fandt, at den manglende viden demonstrerede, at supervisionssystemet ikke var troværdigt. På baggrund af denne vurdering besluttede Fødevarestyrelsen at iværksætte to forskellige former for supervision af grænsekontrolstederne som virksomhedssupervision. Det drejede sig dels om en supervision fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj for blandt andet at vurdere opfølgningen på de garantier, der er meddelt Kommissionen, og dels om fire årlige supervisioner foretaget af de daværende veterinærchefer. Derudover skulle grænsedyrlægerne foretage overvågning af grænsekontrolstederne mindst hver 14. dag. Den nuværende opbygning af supervisionssystemet for grænsekontrolstederne skal ses som Fødevarestyrelsens svar på FVO's kritik i 2003.

Supervisionssystemet er imidlertid ikke tænkt sammen som et system til at sikre, at de forskellige supervisionsformer supplerer hinanden og bygger på observationer længere nede i supervisionshierarkiet. Det medfører, at der er risiko for overlap. Således har både Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision og kontrolafdelingernes supervision af grænsekontrollen fokus på at verificere efterlevelsen af procedurer og retningslinjer. Mørkhøjs supervision har ikke fokus på, hvordan regionerne styrer eller superviserer grænsekontrollen, selvom formålet med

Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision af grænsekontrolstederne er at undersøge, om regionerne har grænsekontrollen under styring. Således viser en gennemgang af rapporter over Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision gennem de seneste år, at supervisionen ikke har fokus på den regionale supervisors styring af grænsekontrollen. Herved finder Revisionsenheden, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj springer det regionale led i ansvarskæden over.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Organiseringen af supervisionen er underlagt FVO's anbefalinger. Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision af grænsekontrollen er en virksomhedssupervision, og da grænsekontrollen ansvarsmæssigt er underlagt kontrolchefen, finder Fødevarestyrelsen, at styrelsen i Mørkhøj ikke springer et led i ansvarskæden over ved supervisionen af grænsekontrollen.

Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen har valgt, at både Mørkhøjs supervision og regionernes supervision skal være en virksomhedssupervision frem for at lade den ene være en systemsupervision. Det har den konsekvens, at den regionale supervision ikke har en proaktiv rolle. Herved menes, at regionernes rolle ikke afspejler det ansvar, de har for at styre grænsekontrollen ved at sikre, at alle elementer, der er relevant at supervisere for at verificere efterlevelsen af procedurer og retningslinjer, bliver undersøgt af kontrolafdelingerne over en periode. Herved ville Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision i stedet kunne tage udgangspunkt i den regionale styring af grænsekontrolstederne. I stedet tager den regionale supervision udgangspunkt i Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision. Det skal hertil siges, at Fødevareregion Nord udgør en undtagelse. Her har den regionale supervision en proaktiv rolle.

4.1.4 Det regionale led bør indarbejdes i supervisionerne af grænsekontrollen

Den regionale supervision af grænsekontrollen er, som det fremgår af afsnit 4.1.3, efter Revisionsenhedens vurdering et overset led i supervisionerne. At den regionale supervision har fået denne rolle, kan skyldes, at supervisionen er tilknyttet kontrolafdelingerne – og ikke regionerne. Det er således kontrolcheferne, der har ansvaret for grænsekontrolstederne, og kontrolchefen (eller en stedfortræder), som gennemfører supervisionen. Det ser Revisionsenheden som historisk betinget af, at opgaven er flyttet sammen med en række andre kontrolopgaver fra de tidligere veterinærafdelinger til kontrolafdelingerne i forbindelse med en omstrukturering i 2006. Ekspertisen til supervision af grænsekontrolstederne er derved heller ikke samlet ét sted i regionen.

Det er regionalt anført, at de superviserede ved mere om området end den superviserende, hvorved den superviserende kan mangle overblik. Revisionsenheden finder det vigtigt, at den superviserende har dybtgående kendskab til såvel dyresundheds- som fødevarer sikkerhedsmæssige problemstillinger - og som sådan kan udgøre en kvalificeret faglig sparringspartner ved supervisionen.

Ekspertisen til at gennemføre grænsekontrol er ikke samlet i regionerne. Det betyder, at det er ressourcekrævende at opretholde ekspertise til grænsekontrol i de kontrolafdelinger, hvor der alene er små grænsekontrolsteder, som ikke har fast personale ansat. Grænsekontrolopgaverne kan eksempelvis her bestå af få timers kontrol om ugen, men det personale, der skal gennemføre kontrollen ved de små grænsekontrolsteder, skal alligevel holde sig ajour med den omfattende lovgivning og de kontinuerlige ændringer, der kommer i lovgivningen på området. Ligeledes skal medarbejderne deltage i kompetenceudvikling på området.

Der findes ikke nogen vejledning til regionerne i, hvad supervisionen bør indeholde. Derved sikres ikke ensartethed i, hvordan supervisionen gennemføres i regionerne, og i hvordan niveauet bliver. Revisionsenheden anbefaler, at Fødevarestyrelsen sætter fokus på de regionale supervisioner af grænsekontrolsteder, og at fødevareregionerne overvejer organiseringen af grænsekontrollen.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Det er kontrolchefen, der har det direkte ansvar for grænsekontrollen, og som fører tilsyn med grænsekontrolstedet, som foretager supervisionen. Fødevarestyrelsen finder ikke, at den af Revisionsenheden anbefalede supervision udført på regionsniveau frem for af kontrolchefen selv, vil bidrage med større indsigt hos den superviserende.

4.1.5 Opfølgning ved grænsekontrolstederne har taget lang tid

Til trods for, at der har fundet opfølgning sted på FVO-inspektionen i 2005 på flere forskellige niveauer, sker opfølgningen langt fra så hurtigt, som FVO generelt stiller krav om i forbindelse med deres inspektioner³. De forskellige niveauer er dels kontrolafdelingernes supervision og dels Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs supervision af grænsekontrollen. Regionerne har hver især ansvaret for, at der bliver fulgt op på forholdene. En samlet rapport fra supervisionsbesøgene sendes til koncernledelsen, hvorved fejl og mangler synliggøres og opfølgning herpå kan prioriteres af den øverste ledelse.

En konkretisering af formålet med kontrolafdelingernes supervision af grænsekontrollen og mere fokus på denne supervision fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs side ved Mørkhøjs supervision kan være med til at synliggøre regionernes ansvar for at få fulgt hurtigere op på FVO's kritikpunkter

Regionernes opfølgning på Mørkhøjs supervision i 2008 har været forsinket af, at fødevareregionerne har afventet de endelige rapporter med Mørkhøjs reaktion på regionernes bemærkninger til supervisionen.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Mørkhøj vil fremover ved udsendelse af de endelige supervisionsrapporter anmode kontrolafdelingerne om inden for 30 arbejdsdage at fremsende en handlingsplan for opfølgning på de konstaterede kritikpunkter. Herved sikres det, at kontrolafdelingerne får forøget fokus på at foretage opfølgning inden den næste supervision.

³ FVO kræver, at fejl og mangler skal være udbedret senest 3 måneder efter oversendelse af den endelige afrapportering fra inspektionen.

4.2 Kommissionens importrestriktioner håndteres ikke altid korrekt

Konklusion for afsnit 4.2

Undersøgelsen har vist, at Fødevarestyrelsen iværksætter kontroltiltag i forbindelse med restriktioner, som Kommissionen beslutter skal indføres. Dog har der været uoverensstemmelser mellem Kommissionens beslutning og Fødevarestyrelsens kontrolmæssige håndtering af én restriktion. Det drejer sig om en restriktion om ris fra Kina, der kunne indeholde en forbudt GMO-ris. I dette tilfælde har Fødevarestyrelsen ikke kontrolleret varer, der allerede var på markedet, da restriktionen blev indført, hvilket var et krav fra Kommissionen.

Fødevarestyrelsen har heller ikke levet op til et generelt krav om at afrapportere resultaterne af restriktionskontrollen til Kommissionen. For GMO-risene foretog Fødevarestyrelsen derudover en særskilt risikovurdering, som underkendte Kommissionens vurdering.

For fødevarer, hvor der er konstateret særlige risici eller problemer, fastsætter EU gennem kommissionsbeslutninger restriktioner for import og eventuelt særlige forholdsregler for de varer, der allerede er på markedet. Alle restriktioner vedrørende import af fødevarer samles i restriktionsbekendtgørelsen, der udgør den danske, lovgivningsmæssige implementering af Kommissionens beslutninger.

Nedenfor følger en detaljeret gennemgang af, om Fødevarestyrelsen sikrer, at importerede fødevarer med restriktioner kontrolleres i henhold til Kommissionens beslutninger under overskriften:

- Fødevarestyrelsen implementerer hurtigt restriktioner, men udfører ikke konsekvent den krævede kontrol.
- Fødevarestyrelsen vurderede, at det var unødvendigt at kontrollere ris fra Kina for indhold af forbudte GMO-ris.
- Fødevarestyrelsen kontrollerede stikprøvevist mælkeholdige fødevarer på markedet for melamin.
- Fødevarestyrelsen afrapporterer ikke til Kommissionen.

4.2.1 Fødevarestyrelsen implementerer hurtigt restriktioner, men udfører ikke konsekvent den krævede kontrol

Når der konstateres specifikke problemer for fødevarer fra visse lande enten af kemisk, mikrobiologisk eller fysisk art kan der være behov for at iværksætte særlige forholdsregler. Dette er nævnt blandt andet i Fødevarestyrelsens strategi for 2005 – 2008. Endvidere kan Kommissionen træffe beslutning om, hvordan en bestemt fødevare skal håndteres og om der skal være importrestriktioner eller restriktioner på markedsføring af fødevaren. Kommissionens beslutning skal alle medlemslandene rette sig efter.

Kommissionens beslutninger om restriktioner indeholder forskellige beredskabsforanstaltninger for at håndtere de risici, der er ved de berørte fødevarer. Det kan dreje sig om importforbud, betingelser for import, betingelser for markedsføring, markedsføringsforbud, krav om

kontrol og om nødvendigt krav om tilbagetrækning. Indholdet af beslutningerne er således udtryk for de forskellige risici, som er forbundet med hver enkelt fødevarer. Foranstaltningerne vil efterfølgende fremgå af restriktionsbekendtgørelsen, når beslutningerne er implementeret i dansk ret.

Revisionen viser, at på baggrund af kommissionsbeslutninger om at indføre nye restriktioner på fødevarer i 2008 har Fødevarestyrelsen i fem ud af seks relevante tilfælde planlagt kontrolprojekter for at leve op til kravene i beslutningerne. Det tilfælde, hvor der ikke er gennemført kontrolprojekt, er beskrevet i afsnit 4.2.2.

Undersøgelsen viser også, at Fødevarestyrelsens implementeringshastighed af Kommissionens beslutninger har varieret fra samme dag til ca. én måned. På baggrund heraf vurderer Revisionsenheden, at Fødevarestyrelsen i 2008 reagerede hurtigt på Kommissionens beslutninger om at indføre importrestriktioner på visse fødevarer.

4.2.2 Fødevarestyrelsen vurderede, at det var unødvendigt at kontrollere ris fra Kina for indhold af forbudte GMO-ris

I april 2008 besluttede Kommissionen at indføre restriktioner på ris og risprodukter fra Kina, der kunne være kontamineret med den forbudte GMO-ris "Bt 63". Ifølge Kommissionens beslutning skulle medlemsstaterne udtage stikprøver til analyse af ris og risprodukter fra Kina eller afsendt fra Kina. Det drejede sig dels om de varer, der i forvejen var på markedet, og dels om de varer, der blev importeret efter restriktionen var indført. Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen ikke iværksatte analytisk kontrol af de pågældende produkter.

Til dette har Fødevarestyrelsen oplyst, at styrelsen har vurderet, at risikoen for forekomst af den forbudte Bt63-ris i produkter på det danske marked er meget lille. Produkter, der kommer til Danmark via direkte import fra 3. lande, bliver kontrolleret ved hjælp af dokumentkontrol. Dog har fødevareregionen altid mulighed for i tilfælde af mistanke at udtage prøver til analytisk kontrol. Ifølge Fødevarestyrelsen er der ingen fødevarer sikkerhedsmæssige risici, idet der ikke er påvist sundhedsskadelige virkninger af den genmodificerede Bt63-ris. Fødevarestyrelsen er pt. i dialog med Fødevareinstituttet om muligheden for at gennemføre en kontrolundersøgelse i 2009 af produkter på markedet for indhold af Bt63-ris.

Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen i denne sag ikke foretog den af Kommissionen krævede analytiske kontrol, og at det skete med den begrundelse, at der ifølge styrelsen ikke er fødevarer sikkerhedsmæssige risici ved produktet. Fødevarestyrelsen har følgelig foretaget en selvstændig risikovurdering, som i praksis underkender Kommissionens krav om at udføre analytisk kontrol.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Det er Fødevarestyrelsens opfattelse, at kravet om stikprøvekontrol i Kommissionens beslutning ikke er ensbetydende med, at der skal udtages stikprøver af ris fra Kina hvert år. Dermed er Fødevarestyrelsen uenig med Revisionsenhedens bemærkning om, at Fødevarestyrelsen har foretaget selvstændig risikovurdering og derved underkender Kommissionens vurdering.

Artikel 3 i beslutning 2008/289/EF understreger, at EU-landene skal anvende passende foranstaltninger, herunder stikprøveudtagning og analyse (...) for at sikre, at kravene overholdes. Det er Fødevarestyrelsens opfattelse, at styrelsens håndtering af sagen er i overensstemmelse med bestem-

melsen om at anvende passende foranstaltninger.

Revisionsenheden konstaterer, at Kommissions beslutning, jf. artikel 7, skulle tages i anvendelse fra den 15. april 2008, og at Fødevarestyrelsen i henhold til beslutningen med det samme skulle orientere Kommissionen om positive (det vil sige uacceptable) kontrolresultater via det hurtige varslingsystem (RASFF) og hver tredje måned ved negative (det vil sige acceptable) resultater. At leve op til kontrolkravene i beslutningen ville derfor have krævet, at styrelsen havde iværksat kontrol fra det tidspunkt, hvor beslutningen trådte i kraft. I modsat fald kunne styrelsen ikke afrapportere analyseresultater til Kommissionen.

4.2.3 Fødevarestyrelsen kontrollerede stikprøvevist mælkeholdige fødevarer på markedet for melamin

Den 26. september 2008⁴ besluttede EU-Kommissionen at iværksætte restriktioner på produkter, der indeholdt mælk og mejeriprodukter fra Kina, da de kunne indeholde melamin. Restriktionen forbød import af mælk og mejeriprodukter til særlig ernæring til spæd- og småbørn, og opstillede en række krav til kontrol af andre mælk og mejeriprodukter, både ved import af produkterne og af de produkter, der allerede var på markedet. Kontrollen skulle blandt andet gå ud på at gennemføre dokumentkontrol, identitetskontrol og fysisk kontrol, herunder laboratorieanalyse. Viste det sig, at produkternes indhold af melamin overskred grænseværdien på 2,5 mg. melamin pr. kg. produkt, skulle produkterne straks destrueres.

Fødevarestyrelsen udstedte samtidig en bekendtgørelse om forbud mod indførsel af sammensatte produkter fra Kina, som indeholder mælk eller mælkeprodukter bestemt til særlig ernæring for spædbørn og småbørn, og om kontrol af andre sammensatte produkter fra Kina, som indeholder mælkeprodukter. I starten af oktober blev dette fulgt af en bekendtgørelse om forbud mod markedsføring af alle kinesiske fødevarer indeholdende mælkebestanddele, med mindre virksomhedslederen kan dokumentere, at indholdet af melamin ikke overskrider grænseværdien.

Styrelsen planlagde også et CKL-kontrolprojekt, som ifølge projektbeskrivelsen skulle sættes i værk samme dag, som restriktionen blev indført. I henhold til den oprindelige projektbeskrivelse omfattede projektet i starten både import og produkter, der allerede var på markedet.

Styrelsen har om import-delen oplyst, at styrelsen ikke i 2008 analyserede prøver af de pågældende produkter udtaget af kontrolafdelingerne i regi af CKL-projektet. Årsagen var ifølge styrelsen, at der ikke efter importrestriktionens ikrafttræden blev importeret fødevarer med indhold af mælk eller mælkeprodukter med oprindelse i eller afsendt fra Kina, og at kontrolafdelingerne derfor ikke havde prøver at udtage. Styrelsen oplyser videre, at der i 2009 er analyseret prøver af sammensatte produkter under CKL-projektet.

Styrelsen har videre oplyst, at for at kontrollere, om de pågældende produkter måtte være på markedet, besøgte fødevarekontrollens rejsehold flere kinesiske detailforretninger i slutningen af september og starten af oktober 2008. Formålet var mere specifikt at undersøge, om virksomhederne havde trukket nogle fødevarer tilbage, som de var blevet påbudt at gøre. Det ske-

⁴ *Beslutningen blev den 14. oktober 2008 erstattet af en ny beslutning på området, som indførte et krav om forhåndsanmeldelse ved indførsel af de berørte produkter. Beslutningen blev senere den 9. december 2008 ændret og udvidet til også at omfatte soja og sojaprodukter.*

te i forbindelse med, at flere EU-lande havde notificeret fund af melamin-holdige produkter, hvorefter Kommissionen havde sendt Rapid Alerts ud.

Rejseholdet indbragte ca. 40 mælkeholdige produkter med oprindelse i Kina fra disse virksomheder. Undersøgelsen viser, at 17 af disse produkter blev analyseret for melamin, og at der blev fundet tre positive resultater, hvor grænseværdien var overskredet. For alle tre produkters vedkommende gælder, at der i forvejen var Rapid Alerts på dem. Fødevarestyrelsen har hertil oplyst, at produkterne alligevel blev analyseret igen, idet laboratoriet ved indkøring af en ny analysemetode til påvisning af melamin ønskede at analysere prøver, hvori melamin allerede var påvist.

4.2.4 Fødevarestyrelsen afrapporterer ikke til Kommissionen

De kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal kvartalsvist afrapportere til Kommissionen om resultaterne af den kontrol, de har udført i henhold til de restriktioner, der er blevet besluttet af Kommissionen. Revisionen har vist, at Fødevarestyrelsen ikke har afrapporteret om resultaterne af kontrol iværksat i Danmark som følge af nye restriktioner implementeret i 2008. Dog har styrelsen oplyst, at styrelsen i et enkelt tilfælde mundtligt har informeret Kommissionen om, at der ikke var blevet udtaget prøver i forbindelse med en restriktion. Det drejer sig om restriktionen i forbindelse med ulovligt GMO i risprodukter fra Kina.

Når Fødevarestyrelsen ikke afrapporterer til Kommissionen, er det ikke muligt for Kommissionen at følge op overfor uregelmæssigheder i håndteringen af restriktioner i Danmark.

4.3 Fødevarestyrelsen har ikke overblik over de anvendelsesmuligheder, der ligger i databasen TRACES

Konklusion for afsnit 4.3

TRACES er ikke et hovedredskab i relation til kontrollen med importvirksomheder, men primært et værktøj for grænsekontrollen samt et redskab i forbindelse med samhandel med levende dyr. TRACES kan dog anvendes af kontrolafdelingerne til at målrette kontrollen med fødevarevirksomheder med importaktivitet.

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke har overblik over, hvordan regionerne anvender TRACES til at målrette kontrollen med fødevarevirksomheder med importaktivitet. Hverken Fødevarestyrelsen i Mørkhøj eller fødevareregionerne har et samlet overblik over anvendelsen af de funktioner i TRACES, som kan bruges hertil.

Samtidig viser undersøgelsen, at kontrolafdelingerne i forskelligt omfang anvender TRACES i forbindelse med planlægning af kontrollen i fødevarevirksomheder med import.

Revisionsenheden anbefaler på den baggrund, at Fødevarestyrelsen sætter fokus på fødevareregionernes brug af TRACES som støtte til kontrollen i importvirksomhederne.

Databasen TRACES blev taget i brug i maj 2004 og er udviklet på baggrund af EU-lovgivning. Det overordnede formål med TRACES er blandt andet at skabe en standardisering af

anmeldelses- og kontroldokumenterne, så de indsamlede oplysninger kan forvaltes og behandles med henblik på at forbedre fødevarerikigheden i fællesskabet.

TRACES er primært et værktøj for grænsekontrollen samt et redskab i forbindelse med samhandel med levende dyr. Når en virksomhed ønsker at indføre animalske produkter (animalske fødevarer og animalske biprodukter) eller levende dyr, skal virksomheden være registreret som importør i Fødevarestyrelsen. Derudover skal importøren i visse tilfælde udfylde bestemte certifikater i TRACES. Når der er tale om samhandel med levende dyr og avlsmateriale til Danmark fra andre EU-lande og Norge, ledsages forsendelsen af såkaldte samhandelscertifikater, der udfyldes og udstedes af den veterinære myndighed i afsenderlandet. Der er ikke krav om samhandelscertifikater i forbindelse med samhandel med animalske biprodukter. Ved samhandel med forarbejdet animalsk protein samt kategori 1 eller 2 materiale skal der notificeres gennem TRACES. Når der er tale om import over godkendte grænsekontrolsteder af levende dyr og animalske produkter fra 3. lande, udfylder importøren i TRACES del I af grænsekontroldokumentet, det såkaldte CVED (*Common Veterinary Entry Document*). Del I af CVED'et gengiver en del af de faktuelle oplysninger om partiet, som fremgår af det ledsagende importcertifikat, som er udstedt af afsenderlandets myndigheder.

TRACES kan dog også anvendes af kontrolafdelingerne til at målrette kontrollen med fødevarerikigheder med importaktivitet. Revisionsenheden har derfor undersøgt, om Fødevarestyrelsen sikrer, at TRACES anvendes på den mest fordelagtige måde i regionerne. Herunder er det undersøgt, om Fødevarestyrelsen udnytter det potentiale, der er i databasen, og om Fødevarestyrelsen har evalueret brugen af TRACES under overskrifterne:

- TRACES anvendes i forskelligt omfang i kontrolafdelingerne.
- Fødevarestyrelsen bør sætte fokus på brugen af TRACES.

4.3.1 TRACES anvendes i forskelligt omfang i kontrolafdelingerne

Samhandels- og importcertifikater indeholder oplysninger blandt andet om vare eller dyreart, mængde eller antal, afsender og bestemmelsessted. Samhandelscertifikatet og CVED'et indeholder derudover oplysninger af kontrolmæssig karakter. Databasen TRACES indeholder således væsentlige informationer om både importører og de produkter eller levende dyr, som bliver indført til Danmark fra både samhandelslande og 3. lande.

Som hovedregel finder kontrollen af importerede animalske produkter og dyr fra 3. lande sted på grænsekontrolstederne. Kontrollen på grænsekontrolstedet omfatter dokument-, ID- og fysisk kontrol. Fordi der er krav om 100 % kontrol på grænsekontrolstedet, er der ikke krav om yderligere kontrol fra kontrolafdelingerne på selve bestemmelsesstedet. Den enkelte kontrolafdeling har dog mulighed for at læse de CVED'er fra TRACES, der er godkendt på grænsekontrolstederne, når de vedrører virksomheder i kontrolafdelingens område. Selvom TRACES som nævnt primært er et værktøj for grænsekontrollen samt til kontrol af samhandel med levende dyr, kan kontrolafdelingerne altså anvende oplysninger hentet fra TRACES i forbindelse med kontrol i fødevarerikigheder med import.

Revisionsenheden har undersøgt kontrolafdelingernes anvendelse af TRACES i forbindelse med kontrol i fødevarerikigheder. Resultatet heraf fremgår af tabel 1. Det fremgår ligeledes, om kontrolafdelingerne har procedurer af en hvilken som helst art for, hvordan TRACES skal bruges i kontrolafdelingen.

Tabel 1: Kontrolafdelingernes anvendelse af TRACES som støtte til kontrol i fødevarevirksomheder med import

Fødevareregion	Kontrolafdeling	Anvender TRACES til at målrette fødevarekontrollen	Har procedurer for anvendelse af TRACES
Nord	Aalborg	Ikke oplyst	-
	Viborg	+	+
	Herning	-	Ikke oplyst
	Århus	-	Ikke oplyst
Syd	Vejle	+	+
	Esbjerg	+	+
	Haderslev	-	-
	Odense	-	-
Øst	Ringsted	-	+
	Rødovre	-	+
Antal kontrolafdelinger, der anvender TRACES til at målrette kontrollen, eller som har procedurer for anvendelse af TRACES		3	5

Kilde: Indberetning fra fødevareregionerne, januar 2009.

Tabel 1 viser, at tre ud af ti kontrolafdelinger anvender TRACES i forbindelse med planlægning af kontrollen i fødevarevirksomheder. Tabel 1 viser desuden, at halvdelen af kontrolafdelingerne har formelle eller uformelle procedurer for anvendelse af TRACES. Undersøgelsen viser tillige, at kontrolafdelingerne i Fødevareregion Nord og Syd ikke anvender TRACES ens indenfor regionen. Det er således forskelligt, hvorvidt kontrolafdelingerne bruger TRACES til at målrette kontrollen i fødevarevirksomheder, og hvorvidt de har procedurer for anvendelsen af TRACES.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Alle kontrolafdelinger har procedurer for anvendelse af TRACES, dog ikke nødvendigvis til at målrette fødevarekontrollen. Kontrolafdelingerne anvender TRACES som foreskrevet i forbindelse med import og samhandel af levende dyr samt ved import af animalske produkter fra 3. lande.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har oplyst, at kontrolafdelingerne som udgangspunkt kan bruge TRACES til at målrette kontrollen med fødevarer i importvirksomheder, idet kontrolafdelingerne har adgang til at læse godkendte CVED'er udfærdiget ved grænsekontrolstederne. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har dog ikke vejledt regionerne i denne anvendelse af TRACES eller været klar over, i hvilket omfang kontrolafdelingerne anvender informationer fra TRACES til at målrette kontrollen i fødevarevirksomheder, som indfører animalske fødevarer fra 3. lande.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Kontrolafdelingerne har som hovedregel ikke behov for i de daglige rutiner at anvende TRACES, med mindre de er involveret i selve den veterinære grænsekontrol eller kontrol af partier af ikke-konforme animalske produkter. Oplysningerne kan anvendes som støtte ved kontrol af importørernes egenkontrol, for så vidt angår animalske produkter.

4.3.2 Fødevarestyrelsen bør sætte fokus på brugen af TRACES

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har ikke kendskab til kontrolafdelingernes anvendelse af TRACES til at målrette importkontrollen i fødevarevirksomheder. Revisionen viser, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke har undersøgt fødevareregionernes anvendelse af TRACES, og at styrelsen ikke har overblik over TRACES' anvendelsesmuligheder. Blandt andet havde Fødevarestyrelsen i Mørkhøj inden revisionen ikke kendskab til, hvilke data kontrolafdelingerne kan se i TRACES.

Fødevarestyrelsen har til Revisionsenheden oplyst, at i forbindelse med supervision af grænsekontrolstederne i 2008 blev der spurgt ind til, hvilke procedurer grænsekontrolstedet havde til at kvalitetssikre indtastede data i TRACES. Men udover dette har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke skaffet sig indsigt i, hvordan TRACES anvendes i regionernes daglige rutiner.

Revisionsenheden finder det væsentligt med mellemrum at undersøge eller evaluere anvendelsen af store databaser som TRACES, især når der er tale om databaser med mange brugere og med stor kompleksitet. Revisionsenheden anbefaler, at Fødevarestyrelsen sætter fokus på anvendelsen og anvendelsesmulighederne af TRACES.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen er enig i, at der i TRACES er et udviklingspotentiale, men TRACES er for nuværende ikke et hovedredskab i kontrollen af importvirksomheder.

Konklusioner i kapitel 4

Revisionsenheden har undersøgt, hvorledes Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har forvaltet sit ansvar for at styre, koordinere og føre tilsyn med importkontrollen ved at se på supervision af regionerne, håndtering af restriktioner besluttet i Kommissionen og brugen af databasen TRACES.

Undersøgelsen har vist, at kontrollen med import af fødevarer, animalske biprodukter og levende dyr fra 3. lande er blevet superviseret i 2008, men kontrollen med indførsel af dyr og animalske biprodukter fra samhandelslande har ikke været superviseret. Der er fokus på opfølgning på fejl og mangler ved supervisionerne, men opfølgningen ved grænsekontrolstederne har taget lang tid. Som medvirkende årsag hertil kan være, at strukturen i supervisionssystemet for grænsekontrolstederne ikke understøtter det regionale ansvar for styring af grænsekontrollen.

Undersøgelsen viser også, at Fødevarestyrelsen iværksætter kontroltiltag i forbindelse med restriktioner, som Kommissionen beslutter skal indføres. Dog har der været uoverensstemmelser mellem Kommissionens beslutning og Fødevarestyrelsens kontrolmæssige håndtering af én restriktion. Det drejer sig om en restriktion om ris fra Kina, der kunne indeholde en forbudt GMO-ris. I dette tilfælde har Fødevarestyrelsen ikke kontrolleret varer, der allerede var på markedet, da restriktionen blev indført, hvilket var et krav fra Kommissionen. Fødevarestyrelsen har heller ikke levet op til et generelt krav om at af-rapportere resultaterne af restriktionskontrollen til Kommissionen. For GMO-risene foretog Fødevarestyrelsen derudover en særskilt risikovurdering, som underkendte Kommissionens vurdering.

TRACES er primært et værktøj for grænsekontrollen samt et redskab i forbindelse med samhandel med levende dyr, men kan også anvendes af kontrolafdelingerne til at målrette kontrollen med fødevarevirksomheder med importaktivitet. Undersøgelsen har vist, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke har overblik over regionernes anvendelse af TRACES til at målrette kontrollen med importvirksomheder. Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen sætter fokus på anvendelsen og anvendelsesmulighederne af TRACES.

5 **Kontrollen i fødevareregionerne**

Ifølge bekendtgørelse om Fødevarestyrelsen har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj til opgave at koordinere, styre og føre tilsyn med fødevare- og veterinærområdet. Fødevareregionerne har ansvaret for kontrol og myndighedsudøvelse hos primærproducenterne, i virksomhederne og ved grænsekontrolstederne. Kapitlet handler om regionernes forvaltning af dette ansvar for kontrollen med indførsel af fødevarer, levende dyr og animalske biprodukter fra samhandelsområdet og fra 3. lande.

Konkret har Revisionsenheden undersøgt, om:

- Fødevarestyrelsen har foretaget en praktisk implementering af fødevareforligets punkter vedrørende import.
- Fødevarestyrelsen sikrer, at kontrollen i fødevarevirksomheder med indførsel fra samhandelsområdet er tilrettelagt i overensstemmelse med retningslinjer.
- Fødevarestyrelsen iværksætter kontrolaktiviteter og har redskaber til at opspore, om der importeres og markedsføres ulovlige fødevarer.
- Fødevarestyrelsen sikrer, at der følges op på, om virksomheder overholder tilbagevækning af sundhedsskadelige eller på anden vis ulovlige produkter.
- Fødevareregionerne kontrollerer, at gældende regler vedrørende dyresundhed og dyrevelfærd er overholdt i forbindelse med indførsel fra samhandelsområdet og fra 3. lande.

5.1 **Fødevareforligets tiltag vedrørende import er implementeret**

Konklusion for afsnit 5.1

Fødevarestyrelsen har sikret, at der er iværksat initiativer, som samlet bidrager til at implementere fødevareforligets tiltag vedrørende import. For alle initiativerne gælder, at de er implementeret knap to år efter, at fødevareforliget blev indgået. Det er dog ikke alle initiativerne, der i praksis er taget i anvendelse endnu. Det gælder eksempelvis de nye påbudsmuligheder.

I 2007 blev der indgået et treårigt forlig om fødevarekontrollen; det såkaldte fødevareforlig, som også blev behandlet i kapitel 3. Revisionsenheden har i forlængelse heraf undersøgt implementeringen af fødevareforliget for så vidt angår importkontrollen.

Fødevareforliget indeholder samlet set fire tiltag, der har særlig relevans for importerede varer. Det drejer sig om tiltagene:

- a) Fødevarestyrelsen vil øge påbudsmuligheder overfor importører.
- b) Fødevarestyrelsen vil øge kontrollen med importører, der trods indskærpelser fortsat overtræder lovgivningen.
- c) Fødevarestyrelsen vil øge rådgivningen af importører med henblik på sammensætning af et relevant og dækkende egenkontrolprogram.
- d) Fødevarestyrelsen vil løbende udpege fokusområder i relation til den udbyggede kontrol med risikoprodukter hos importører.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om Fødevarestyrelsen har foretaget en praktisk implementering af fødevareforligets punkter vedrørende import under overskrifterne:

- Påbudsmuligheder overfor importører er øget.
- Øget kontrol med importører, der overtræder lovgivningen.
- Ny vejledning styrker fokus på rådgivning af importørers egenkontrol.
- Ny fokusgruppe bidrager til at udpege potentielle risikoprodukter.

5.1.1 Påbudsmuligheder overfor importører er øget

Fødevareloven giver Fødevarestyrelsens kontrolafdelinger hjemmel til at give påbud. En del af fødevareforliget handler som før nævnt også om at sikre øgede påbudsmuligheder overfor importører. Et påbud er en afgørelse, der præciserer, hvordan den enkelte virksomhed eller besætningsejer skal overholde lovgivningen.

Fødevarestyrelsen udarbejdede i april 2008 vejledningen om virksomheders egenkontrol for aktiviteten import af fødevarer, som er central for implementeringen af flere af fødevareforligets tiltag. Vejledningen er udarbejdet som følge af fødevareforliget og er rettet mod både importvirksomheder og fødevareregionerne. Den er et supplement til Fødevarestyrelsens generelle vejledning om egenkontrol i fødevarevirksomheder. Den specificerer de særlige elementer, der er relevante for egenkontrollen hos importører og i kontrollen af samme. Vejledningen indeholder blandt andet sammenfatninger af krav til den overordnede dokumentation i egenkontrolprogrammer. Den sammenfatter også mulighederne for sagsopfølgning, herunder de særlige påbudsmuligheder. Vejledningen anfører, at påbuddene skal anvendes til at øge kontrollen med virksomheder, som overtræder lovgivningen. Påbuddene har til formål at sikre, at virksomhederne forbedrer deres egenkontrol og dermed sikkerheden af de fødevarer, de anvender og markedsfører.

Det er i vejledningen specificeret, at Fødevarestyrelsen eksempelvis kan give påbud til virksomheder om at underrette Fødevarestyrelsen, inden virksomheden anvender eller markedsfører et parti fødevarer. Importører kan for eksempel blive påbudt at forhåndsanmelde de næste tre partier af fødevarer, som importøren har modtaget uanset produkttype eller efterfølgende partier af specifikke produktkategorier, inden de bringes i omsætning. Dette påbud skal anvendes til at øge kontrollen med virksomheder, der overtræder lovgivningen. Formålet med det særlige påbud er at give fødevareregionen en mulighed for at kontrollere, at importøren har rettet op på de mangler, som fødevarekontrollen har konstateret, inden et nyt parti fødevarer kan omsættes eller anvendes.

Der er med vejledningens ikrafttræden skabt mulighed for at øge kontrollen med importørers egenkontrol, som er en del af den styrkede importindsats, og Fødevarestyrelsens plan for gennemførelse af samme.

Fødevarestyrelsen har altså iværksat tiltag, der øger påbudsmulighederne overfor importører. Men både Revisionsenhedens undersøgelse samt Fødevarestyrelsens egen midtvejsstatusrapportering viser, at de nye påbudsmuligheder endnu ikke er anvendt i regionerne. I forbindelse med undersøgelsen har Fødevarestyrelsen forklaret dette med flere forhold. Centralt for forklaringerne er, at det i regionerne ikke er blevet fundet nødvendigt at give disse påbud, da importørerne på anden vis har imødekommet de tilsynsførendes sanktioner. Derudover har tilsynsførende også forklaret det ved, at flere ikke er fuldt opmærksomme på de ændrede på-

budsmuligheder, da muligheden herfor synes ”druknet” i et stort fokus på den nye egenkontrol-vejledning i 2008.

Der er hen over sommeren 2008 fra Fødevarestyrelsens side gjort en indsats i forbindelse med ”Import-egenkontrol”-kontrolprojektet og et dertilhørende roadshow, der blandt andet havde til hensigt at sætte fokus på de nye kontrolmuligheder. Blandt disse var de nye påbudsmuligheder. Indsatsen havde til formål at sikre og bibeholde et fokus på importområdet og at skabe opmærksomhed på de tilsynsførendes muligheder for at agere indenfor de nye påbudsmuligheder. De tilsynsførende har overfor Revisionsenheden givet udtryk for, at det har styrket dem i deres kontrol med importører, at der er kommet større fokus på importproblematikker, da det for mange også beskrives som et meget vanskeligt område at føre tilsyn med. At de specifikke påbudsmuligheder endnu ikke er anvendt kan være et resultat af mange forskellige faktorer, som også er beskrevet ovenfor. Der er ikke noget, der entydigt peger på, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj kunne eller burde have gjort mere for at sikre sig, at de tilsynsførende kender til eller anvender de nye påbudsmuligheder. Fødevarestyrelsen har tilkendegivet, at de vil fortsætte dialogen med regionerne og de tilsynsførende omkring, hvornår det kan være relevant at anvende påbuddene og derved bibeholde fokus herpå.

5.1.2 Øget kontrol med importører, der overtræder lovgivningen

Et af fødevareforligets krav om en styrket importkontrol var som før nævnt at øge kontrollen med importører, der overtræder lovgivningen.

Der er fra Fødevarestyrelsens side strammet op overfor virksomheder, der ikke overholder reglerne, således at indskærpelser udløser ekstra kontrol i form af opfølgende kontrolbesøg. Det ekstra kontrolbesøg ligger udover de ordinære kontrolbesøg tildelt efter standardfrekvenserne.

Vejledningen om virksomheders egenkontrol for aktiviteten import af fødevarer anfører tillige, at påbuddene heri skal anvendes som et led i at øge kontrollen med virksomheder, som overtræder lovgivningen.

At de nye påbudsmuligheder endnu ikke er anvendt i fødevareregionerne er dels blevet forklaret ved, at der ikke har været behov herfor, men også at de tilsynsførende muligvis ikke har været nok opmærksomme på det nye redskab. Fødevarestyrelsen tilkendegiver, at en styrket importkontrol også fremover vil være et fokusområde. I sig selv er fokus på importører skærpet efter fødevareforliget og de efterfølgende tiltag og kampagner, der har været på dette område. Fødevarestyrelsen oplyser hertil, at der med fødevareforliget har været fokus på kampagnen ”Import-egenkontrol 2008”. Der blev i den forbindelse udarbejdet en midtvejsstatus, hvor opgørelserne over de anvendte sanktioner er blevet anvendt til opfølgning i de pågældende kontrolafdelinger. Fødevarestyrelsen oplyser, at de anvendte sanktioner følger de generelle krav, og at opgørelserne og erfaringerne samles i en afsluttende rapport.

5.1.3 Ny vejledning styrker fokus på rådgivning af importørers egenkontrol

Udover de udvidede muligheder for i kontrollen at give særlige påbud i relation til egenkontrollen, så blev der i forliget også lagt vægt på, at Fødevarestyrelsen skulle vejlede importørerne om egenkontrollen.

Fødevarestyrelsens generelle vejledning vedrørende egenkontrol i fødevarevirksomheder fastsætter krav til – i overensstemmelse med hygiejneforordningen – at alle fødevarevirksomheder skal indføre egenkontrol. Egenkontrollen understreger betydningen af den enkelte virksomheds ansvar for produktion og forhandling af fødevarer. En væsentlig del af kontrollen i dag er at vejlede virksomhederne og besætningssejere. Vejledning ydes typisk ved kontrolbesøg, formidling af analyseresultater og behandling af ansøgninger.

Fødevarestyrelsen har iværksat flere tiltag i implementeringen af fødevareforligets punkt om en styrket vejledning af virksomheder. Centralt herfor er Fødevarestyrelsens førortaltte vejledning om virksomheders egenkontrol for importaktivitet, som blandt andet skal være en del af en styrket vejledningsindsats over for importører om deres egenkontrolprogrammer. Den er rettet mod både importører og fødevareregioner og beskriver elementerne i importørernes egenkontrolprogram, udført egenkontrol og dokumentation for egenkontrol samt kontrolafdelingernes kontrol af importørernes egenkontrol. Importørers egenkontrol adskiller sig i princippet ikke fra andre fødevarevirksomheders egenkontrol, og kontrollen af denne skal finde sted på samme vis som ved kontrol af egenkontrollen i andre virksomheder. De særlige påbudsmuligheder er ligeledes beskrevet i vejledningen⁵. Ved Revisionsenhedens interview i fødevareregionerne har vejledningen fået megen ros, og regionerne har oplyst, at der er brugt meget tid på at implementere vejledningen.

I sammenhæng med den nye vejledning iværksatte Fødevarestyrelsen det centralt koordinerede kontrolprojekt ”Import – egenkontrol”, som har til formål at imødekomme fødevareforligets mål om at øge vejledningen af importører. Hensigten er, at en sådan kontrolkampagne vil kunne sætte skub i at sikre, at virksomheder i deres egenkontrolprogrammer tager højde for importaktiviteter. Yderligere har kontrolkampagnen haft til formål at skærpe opmærksomheden hos både importører og fødevareregioner om, hvilke egenkontrolelementer, der er relevante for import.

Kontrolkampagnen blev indledt med et roadshow med præsentation af projektet og af vejledningen om egenkontrol for importaktiviteter i de enkelte kontrolafdelinger. Kampagnen har haft til formål at give fødevareregionerne et redskab til kontrol og rådgivning.

Fødevarestyrelsen har desuden etableret et kontaktforum for importspørgsmål, hvori blandt andet brancheorganisationer er repræsenteret. Hensigten med forummet er, at det skal drøfte generelle spørgsmål og problemstillinger vedrørende import og samhandel af fødevarer, herunder spørgsmål i relation til at udarbejde relevante og dækkende egenkontrolprogrammer. Derudover er hensigten, at forummet også skal kunne anvendes generelt som led i den øgede vejledning af importører, og undersøgelsen bekræfter, at dette finder sted.

Fødevarestyrelsen har i arbejdet med at øge rådgivningen af importører sat ind på flere områder. Dels kan vejledningen om egenkontrol i importvirksomheder tjene til at sikre en styrket vejledning af virksomheder, idet vejledningen både er henvendt til virksomheder og kontrolafdelinger og derved kan skabe mulighed for en mere fokuseret dialog omkring egenkontrollen. Derudover er kravene til egenkontrol i importvirksomheder specificeret med vejledningen, så eventuelle tvivlstilfælde formentlig kan undgås. Endelig har styrelsen med oprettelsen af kontaktforummet også sikret sig en platform, hvor der kontinuerligt kan drøftes forhold af

⁵ På baggrund af forenklinger i fødevarekontrollen (som følge af meld-en-regel-kampagnen) bliver kravene til dokumenterede procedurer i egenkontrollen i nogle tilfælde ændret. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj oplyser, at dette betyder, at vejledningen skal revideres, men at der dog stadig i egenkontrollen skal være beskrevet procedurer for sporbarhed og tilbagetrækning.

relevans for importvirksomheder med relevante brancheorganisationer. Det er derfor Revisionsenhedens vurdering, at Fødevarestyrelsen har iværksat tiltag, der på flere niveauer kan bidrage til at øge rådgivningen og vejledningen af importører og samtidig har implementeret punktet om samme fra fødevareforliget.

5.1.4 Ny fokusgruppe bidrager til at udpege potentielle risikoprodukter

Fokusgruppen for indførsel af fødevarer med fokus på potentielle risikoprodukter (herefter fokusgruppen) blev etableret i starten af 2008 som et led i implementeringen af fødevareforliget angående importkontrollen. Målet om at oprette en sådan gruppe blev desuden formuleret allerede ved udarbejdelsen af delstrategien for import af animalske fødevarer, jf. kapitel 3. Formålet med fokusgruppen er at udvælge potentielle risikoprodukter eller produktkategorier, hvor der kan være grund til særlig fokus ved import. De potentielle risikoprodukter eller produktkategorier behøver ikke at have nogen sammenhæng til restriktioner i øvrigt. Fokusgruppen skal fastsætte principperne for udvælgelse og udmelding af fokusområderne, og disse skal endvidere udmeldes til importørvirksomhederne. På baggrund af gruppens indstilling udarbejder Fødevarestyrelsen i Mørkhøj informationer til regioner og branchen med henblik på at øge fokus i relation til disse produkter. Fokusgruppen er sammensat af deltagere fra tre fagkontorer samt fra Fødevareberedskabsenheden.

Der har været seks udmeldinger om forskellige produkter fra fokusgruppen siden gruppens oprettelse. Fokusgruppens udpegning af risikoprodukter adskiller sig fra Fødevareberedskabsenhedens tilbagetrækningssager ved, at der her er tale om enkeltsager, som alene kan være baseret på formodninger. Udmeldingerne skal opfattes som en notits om at have særlig opmærksomhed herpå i kontrollen hos importørerne. Ligeledes adskiller gruppens arbejde sig fra Fødevarestyrelsens arbejde med restriktioner, da dette koordineres centralt i EU.

Fødevarestyrelsen har på den vis imødekommet fødevareforligets mål om løbende at udpege fokusområder i relation til den udbyggede kontrol med risikoprodukter.

5.2 Kontrollen gennemføres i henhold til retningslinjer

Konklusion for afsnit 5.2

Fødevareregionerne gennemfører kontrollen i henhold til retningslinjerne.

Fødevarestyrelsen har et system til risikovurdering af virksomhederne, som også giver mulighed for at tilgodese virksomheder med importaktiviteter. Således har regionerne mulighed for at planlægge et ekstra kontrolbesøg i virksomheder med importaktiviteter, og der kan afsættes mere tid til kontrollen i virksomhederne. Imidlertid blev disse muligheder ikke udnyttet fuldt ud i 2008. Det kan skyldes, at regionerne på grund af budgetforlemlingsmodellen ikke kan tage højde for disse aktiviteter i forbindelse med fastsættelse af antal årsværk ved årets start. Konsekvensen af dette kan være af betydning for kvaliteten i importkontrollen.

Revisionsenheden anbefaler derfor Fødevarestyrelsen at overveje, hvordan det kan sikres, at også virksomheder, der importerer ikke-animalske fødevarer fra 3. lande, tilgodeses ved planlægning og budgettering af kontrollen.

Undersøgelsen viser, at regionerne i 2008 udførte regelmæssig kontrol i de importvirksomheder, som indgik i undersøgelsen. Undersøgelsen viser også, at de tilsynsførende er bekendt med, at kontrollen skal finde sted tæt på kilden – det vil sige hos importøren. Der foretages imidlertid også kontrol i senere omsætningsled. Hertil kommer, at undersøgelsen har vist, at de tilsynsførende ved de fleste kontrolbesøg fører kontrol med egenkontrollen hos importørerne.

Hvis ikke importkontrollen gennemføres i overensstemmelse med lovgivningens krav og de retningslinjer, der er udstukket fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, er der risiko for, at kontrollen ikke lever op til kontrolforordningens formålssætninger om at forebygge og fjerne risici for mennesker og dyr. Revisionsenheden finder det derfor vigtigt at undersøge, om kontrollen lever op til retningslinjerne. For at undersøge dette har Revisionsenheden udvalgt nogle centrale områder til undersøgelsen. Det er således en undersøgelse af, om fødevareregionerne bruger de værktøjer, som er til stede, på en måde, så værktøjerne lever op til deres formål. Det drejer sig om retningslinjerne, der skal sikre behovsorienteret kontrol, regelmæssig kontrol og kontrol ved kilden. Dertil kommer kontrollen med egenkontrollen.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om Fødevarestyrelsen sikrer, at kontrollen med indførsel fra samhandelsområdet og 3. lande i fødevarevirksomheder er tilrettelagt i overensstemmelse med retningslinjer under overskrifterne:

- Importaktiviteter udløser ”anden kontrol” i én kontrolafdeling.
- Budgetmodel sætter rammerne for prioriteringen af kontrollen i virksomheder.
- Importørerne blev kontrolleret i 2008.
- Kontrollen kan ikke altid finde sted ved kilden.
- Egenkontrol kontrolleres ved stort set alle kontrolbesøg.

5.2.1 Importaktiviteter udløser ”anden kontrol” i én kontrolafdeling

Ifølge kontrolforordningen skal medlemsstaterne sikre, at offentlig kontrol foretages regelmæssigt på grundlag af en risikovurdering og med passende hyppighed. I bekendtgørelse om fødevarekontrol og offentliggørelse af kontrolresultater er der fastsat bestemmelser om kontrolfrekvenser, som beskriver standardfrekvenser for forskellige risikogrupper i forskellige virksomhedsgrupper⁶. Dette er beskrevet nøjere i en kontrolfrekvensvejledning.

I kontrolfrekvensvejledningen for 2008 har Fødevarestyrelsen et system, som sikrer, at de enkelte brancher af fødevarevirksomheder er indplaceret i risikogrupper ud fra en risiko- og behovsvurdering. Jævnfør kapitel 3 udgør importaktiviteter ikke en risikofaktor i den risikovurderingsmodel, der er beskrevet i kontrolfrekvensvejledningen på brancheniveau. Importaktiviteter kan regionerne derimod medtage i den individuelle behovsvurdering af antal kontrolbesøg, som foretages på virksomhedsniveau. Ligeledes kan tiden, der bruges til kontrol i virksomheder, der har importaktiviteter, afspejle behovet for kontrol. Såfremt det skønnes af den tilsynsførende, at der som følge af importaktiviteter skal være mere kontrol i virksomheden, kan kontrollen foretages som ”anden kontrol”. Denne mulighed for at udvide eksempelvis den

⁶ Det drejer sig om følgende grupper: 1) Detailvirksomheder, 2) detailvirksomheder med elitestatus, 3) en gros- og detailvirksomheder med engrosvirksomhed samt 4) en gros- og detailvirksomheder med engrosvirksomheder med elitestatus.

tid, der er afsat til kontrolbesøget, kan bruges i de tilfælde, hvor kontrolopgaverne ikke kan nås inden for standardfrekvensen. Det kan som nævnt i kapitel 3 eksempelvis være kontrol med importaktiviteter.

Undersøgelsen har vist, at kun én kontrolafdeling har vurderet, at der var et behov for ekstra kontrolbesøg under kategorien ”anden kontrol” som følge af importaktiviteter. Når muligheden for at gennemføre importkontrol som ”anden kontrol” ikke benyttes i udbredt omfang, kan det efter Revisionsenhedens vurdering tyde på, at kontrollen i langt de fleste tilfælde kan gennemføres i tilstrækkeligt omfang ved de ordinære kontrolbesøg. Dette finder Revisionsenheden i øvrigt også er mest ressourcemæssigt hensigtsmæssigt.

Blandt de tilsynsførende i regionerne blev det nævnt, at øget anvendelse af muligheden for fastsættelse af ekstra kontrolbesøg i form af ”anden kontrol” hos importører vil kunne forbedre kontrollen med importører og afhjælpe nogle af de vanskeligheder, der er forbundet med kontrollen - særligt hos kontorimportører.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Efter Fødevarestyrelsens opfattelse er det af hensyn til udnyttelse af ressourcerne hensigtsmæssigt at gennemføre kontrollen med importaktiviteterne efter de principper, som gælder for kontrol med stort set alle andre aktiviteter – det vil sige importkontrollen gennemføres på de ordinære kontrolbesøg. Kun i de tilfælde, hvor dette ikke er muligt, kan virksomheden gives et ekstra kontrolbesøg, f.eks. fordi der ikke er tid ved et ordinært kontrolbesøg, eller hvis en særlig indsats er påkrævet, og det ikke tidsmæssigt er muligt at slå det sammen med et ordinært kontrolbesøg.

Hvis der ved det ordinære kontrolbesøg sanktioneres, vil der altid forekomme opfølgende tilsyn efterfølgende.

5.2.2 Budgetmodel sætter rammerne for prioriteringen af kontrollen i virksomheder

En mulighed for at behovsorientere kontrollen i virksomhederne er ud over at gennemføre flere kontrolbesøg i virksomhederne at anvende mere tid til kontrol i virksomhederne. For hver af brancherne i kontrolfrekvensvejledningen er der i Fødevarestyrelsens budgetmodel afsat tid til kontrol, som viser det skønnede årlige tidsforbrug til kontrol. Budgetmodellen er således en model til fordeling af ressourcerne regionerne imellem. Hvis kontrollen med bestemte typer af virksomheder er vanskelig, kan der tages højde for det ved at afsætte mere tid. Det drejer sig eksempelvis om kontrollen med lagerhoteller eller kontorvirksomheder med importaktiviteter, hvor varerne og den ansvarlige for varerne ikke er fysisk placeret på samme adresse eller eventuelt i forskellige regioner. Der fordeles imidlertid ikke flere ressourcer til regioner med mange af sådanne virksomheder med importaktiviteter i budgetmodellen, idet modellen er bygget op omkring de samme virksomhedsbrancher som kontrolfrekvensvejledningen.

Den virksomhedstype, som indgår i Revisionsenhedens undersøgelse er virksomheder med import af ikke-animalske fødevarer, som ikke skal opbevares på køl. Kontrollen i de undersøgte virksomheder er gebyrbelagt, og der betales for den tid, som de tilsynsførende er til stede i virksomhederne. Når denne tid øges, kommer der således en tilsvarende øget indtægt. Den samlede budgetterede tid og det tilhørende antal årsværk er imidlertid fastsat på baggrund af budgetmodellens fordeling af ressourcer. Derfor betyder mere forbrugt tid og dermed øgede

indtægter til kontrol i én virksomhed, at der er mindre tid til kontrol i en anden virksomhed og eventuelt færre indtægter fra denne virksomhed.

Det er regionalt blevet anført, at der bruges ca. fem gange så meget tid til kontrol i visse virksomhedstyper med importaktiviteter, end der er budgetteret med. Budgetmodellen afspejler således ifølge dette udsagn ikke det reelle kontrolbehov i den virksomhedstype, som indgår i Revisionsenhedens undersøgelse. Lagerhoteller er blandt de virksomhedstyper, hvori de tilsynsførende finder, at kontrollen er meget tidskrævende. I budgetmodellen er der afsat samlet set 1,8 timer til både forberedelse, kontrolbesøg og sagsbehandling. Når der bruges mere tid end dette, jf. regionernes vurdering af, at de bruger fem gange så meget tid, betyder det, at der er andre virksomheder, der får mindre kontrol end den tid, der er budgetteret med til dem. Revisionsenheden konstaterer, at budgetmodellen sætter begrænsninger for tiden til kontrol i virksomhederne og finder, at modellen kan være styrende for den tid, fødevareregionerne anvender til kontrol med virksomheder, der har importaktiviteter. Konsekvensen af dette kan have betydning for kvaliteten i importkontrollen.

Revisionsenheden anbefaler Fødevarestyrelsen at overveje, hvordan det kan sikres, at virksomheder, der importerer ikke-animalske fødevarer fra 3. lande, tilgodeses ved planlægning og budgettering af kontrollen. Der er primært to årsager til dette. For det første bliver varerne her ikke automatisk grænsekontrolleret. For det andet bliver de virksomheder, som varerne importeres til, typisk kun kontrolleret én gang om året, og der er afsat under to timer til kontrollen ifølge budgetmodellen.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Kontrollen i virksomhederne er gebyrbelagt, og der betales for tilstedetiden. Når denne øges, kommer der således en tilsvarende øget indtægt. Varigheden af det enkelte kontrolbesøg burde derfor ikke gå ud over andre virksomheder, ej heller få konsekvenser for kvaliteten af kontrol.

Revisionsenheden vurderer, at det ikke har afgørende betydning for prioriteringen af tidsforbruget, at kontrolbesøgene er gebyrbelagte. Når Fødevarestyrelsen har indtægter fra den gebyrbelagte kontrol, vil det efter Revisionsenhedens vurdering ikke automatisk føre til, at de tilsynsførende kan bruge mere tid på virksomheden. Årsagen hertil er, at antal årsværk fastlægges ved årets start, og derfor ikke kan justeres fra den ene dag til den anden for at tilpasse en øget tilstedetid i kontrollen på virksomhederne.

5.2.3 Importørerne blev kontrolleret i 2008

Det fremgår af kontrolforordningen, at medlemsstaterne skal sikre, at offentlig kontrol foretages regelmæssigt og med passende hyppighed. I overensstemmelse med kontrolforordningen har Fødevarestyrelsen et kontrolprincip om, at kontrollen skal være regelmæssig og behovsorienteret. Fødevarestyrelsen har i kontrolfrekvensvejledningen fastsat frekvenser for antal årlige kontrolbesøg gennemført som audit i virksomhederne. Standardfrekvenserne for antal årlige kontrolbesøg gennemført som audit varierer fra ét kontrolbesøg hvert 5. år til syv kontrolbesøg om året.

Undersøgelsen har vist, at regionerne udfører regelmæssig kontrol i de importvirksomheder, som har været undersøgt. Kun enkelte virksomheder, som burde have haft kontrol i 2008, er

ikke blevet kontrolleret. Visse importører, eksempelvis helsekostbutikker, som selv importerer, behøver kun at blive kontrolleret én gang hvert 5. år.

5.2.4 Kontrollen kan ikke altid finde sted ved kilden

Fødevarestyrelsen har et kontrolprincip om, at kontrollen skal gå tæt på kilden. Kontrolindsatsen skal lægges så tæt som muligt på de led, hvor problemerne opstår i kæden fra jord til bord. Opdages der problemer i senere led, kontaktes den ansvarlige for kontrollen med den virksomhed, hvor problemet skal løses.

Undersøgelsen har vist, at de tilsynsførende er bekendt med, at kontrollen skal finde sted tæt på kilden – det vil sige for importvarer hos importøren. Der foretages imidlertid også kontrol i senere omsætningsled, hvilket skyldes, at kontrollen hos importøren er stikprøvekontrol. Alle varer kontrolleres således ikke i engrosledet. Det skyldes også, at ulovlig import ofte opdages i detailledet, idet nogle ulovlige fødevarer ikke er tilgængelige for kontrol i engrosledet eller importeres direkte til detailledet.

Der har været gennemført et centralt koordineret kontrolprojekt i 2008, hvor de tilsynsførende blandt andet skulle kontrollere berigede fødevarer i kiosker. Dette vil i de fleste tilfælde ikke være hos kilden (importøren). Dette kan ses som et eksempel på, at Fødevarestyrelsen i Mørk-høj er opmærksom på, at kontrol ikke nødvendigvis altid skal finde sted ved kilden.

5.2.5 Egenkontrol kontrolleres ved stort set alle kontrolbesøg

Virksomhederne har pligt til at gennemføre egenkontrol. Egenkontrollen skal sikre, at virksomhederne har procedurer til at overvåge, at produkterne ikke udgør en sundhedsmæssig risiko, og at fødevarelovgivningen i øvrigt overholdes⁷. Kontrollen i importvirksomheder skal således være en systemkontrol, der tager udgangspunkt i virksomhedernes egenkontrol.

Undersøgelsen viser, at de tilsynsførende fører kontrol med egenkontrollen hos importørerne. Af fem kontrolrapporter ud af en stikprøve på 83 fra kontrollen hos importører fremgår det, at der ikke er foretaget kontrol af egenkontrollen ved et ordinært kontrolbesøg.

På kontrolrapporten udgør import ikke et lovgivningsområde, som kan afkrydses, når det er kontrolleret. Der kan således ikke udtrækkes data om antallet af gange, hvor virksomhedens importaktiviteter er kontrolleret. Ifølge Fødevarestyrelsen bør det imidlertid fremgå af den tilsynsførendes bemærkninger.

5.3 Fødevareregionerne opsporer ulovlig indførsel, men opsporingsarbejdet er ikke koordineret

Konklusion for afsnit 5.3

Fødevarestyrelsen har redskaber til at opspore, om der indføres og markedsføres ulovlige fødevarer fra samhandelslande og 3. lande, men de anvendes i forskelligt omfang i regio-

⁷ Sidstnævnte ophæves pr. 1. marts 2009, således, at det kun er de sundhedsmæssige forhold, der er krav om dokumenteret egenkontrol for.

nerne. Fødevarestyrelsen har ingen overordnede strategiske indsatsmål på dette område, hvilket betyder, at indsatsen ikke er koordineret og styret centralt fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Fødevarestyrelsen har dog i de senere år via bekendtgørelser og cirkulærer øget opmærksomheden på at kunne identificere animalske fødevarer, der forsøges indsmuglet.

Grænsekontrolstederne gennemfører stikprøvevist såkaldt dobbelt krydskontrol med henblik på at identificere veterinærkontrolpligtige fødevarer til kontrol. Endvidere udfører fødevareregionerne kontrol med henblik på at identificere ulovlige fødevarer, for eksempel gennem krydskontrol af kontor- og lagervirksomheder og ved at opspore ikke-registrerede importører. Fødevarekontrollens Rejsehold spiller en væsentlig rolle hermed. I forbindelse med sidstnævnte vurderer Revisionsenheden dog, at Fødevarestyrelsen fortsat har en udfordring med at koordinere kontrollen mellem kontor- og lagervirksomhed.

Undersøgelsen har vist, at Fødevarestyrelsen ikke siden 2006 har gennemført kontrolkampanjer i samarbejde med SKAT med henblik på at kontrollere, om der ved privat indrejse til Danmark fra 3. lande indføres animalske produkter. Området kontrolleres dog rutinemæssigt af SKAT ved stikprøvekontrol af bagage.

Forud for undersøgelsen har Revisionsenheden valgt at afgrænse ulovlige fødevarer til 1) animalske fødevarer, der ikke er underkastet veterinærkontrol ved grænsen og 2) fødevarer, der bliver markedsført af ikke-registrerede importører.

Undersøgelsen baserer sig på en forordning om procedurer for EF-grænsekontrolstedernes veterinærkontrol af 3. landsprodukter. Forordningen foreskriver, at grænsekontrollen er til for at sikre, at alle produkter af animalsk oprindelse, der indføres i EU, underkastes veterinærkontrol. Kommissionen har med en beslutning præciseret, hvilke dyr og produkter, det drejer sig om. I henhold til forordningen skal kontrolindsatsen koordineres med andre myndigheder, således at alle relevante oplysninger om import af animalske produkter indsamles. Forordningen nævner særligt oplysninger tilgængelige for toldmyndighederne, oplysning om cargomani-fester og informationer fra blandt andet skibs- og lufttransportvirksomheder.

De nationale bestemmelser om grænsekontrollens arbejde med at begrænse ulovlig import findes i de generelle regler om importkontrol, det vil sige i veterinærkontrolbekendtgørelsen og i veterinærkontrollcirkulæret.

Det fremgår af autorisationsbekendtgørelsen, at indførsel af fødevarer fra andre samhandelslande eller fra 3. lande med henblik på markedsføring kun kan foretages af virksomheder, der er autoriseret eller registreret i henhold til bekendtgørelsen.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om Fødevarestyrelsen iværksætter kontrolaktiviteter og har redskaber til at opspore, om der importeres og markedsføres ulovlige fødevarer under overskrifterne:

- Omfanget af grænsekontrollens stikprøvevise krydskontrol varierer.
- Fødevarestyrelsen er afhængig af samarbejdet med andre myndigheder.
- Rejseholdet afhjælper vanskeligheder ved kontrollen.
- Manglende koordination i arbejdet med at opspore ulovligt indførte fødevarer.

5.3.1 Omfanget af grænsekontrollens stikprøvevise krydskontrol varierer

Grænsekontrolstederne gennemfører stikprøvestik dobbelt krydskontrol med henblik på at identificere veterinærkontrolpligtige fødevarer til kontrol. Ifølge Fødevarestyrelsen er denne kontrol som udgangspunkt baseret på en stikprøve på ét fly- eller skibsmanifest pr. mægler om dagen pr. grænsekontrolsted.

Undersøgelsen viser generelt, at omfanget af den stikprøvekontrol, grænsekontrolstederne udfører i henhold til veterinærkontrollen, varierer, og at grænsekontrolstederne generelt ikke fører opgørelser over omfanget af den dobbelte krydskontrol. Revisionsenheden konstaterer i den forbindelse, at det af veterinærkontrollen fremgår, at grænsekontrollen skal dokumentere enhver foretagen veterinærkontrol, men også, at der ikke er direkte krav om at opgøre omfanget af stikprøvekontrollen.

Retningslinjer for stikprøvekontrollen fremgår af veterinærkontrollen. Af kontrollen fremgår det imidlertid ikke, at stikprøvestørrelsen skal være ét manifest om dagen. Derimod står der, at grænsekontrollen hver dag stikprøvestik skal kontrollere de modtagne cargomanifester over lasten i fly eller skibe, der ankommer til lufthavne og havne, hvor der er oprettet et godkendt grænsekontrolsted i Danmark, samt lister modtaget fra disse lufthavne og havne over ankomne skibe og fly.

Ifølge Fødevarestyrelsen er kontrol af mindst ét cargomanifest pr. mægler pr. dag pr. grænsekontrolsted tilstrækkeligt til at opfylde kravet til stikprøvestik kontrol. Denne stikprøvestik kontrol kan suppleres med yderligere kontrol, hvis stikprøvestik kontrollen afslører uregelmæssigheder.

Som nævnt i kapitel 3 har Fødevarestyrelsen ingen overordnede strategiske indsatsmål for at afsløre ulovlig import. Men undersøgelsen viser samtidig, at Fødevarestyrelsen i de senere år via bekendtgørelser og cirkulærer har øget opmærksomheden på at kunne identificere animalske fødevarer, der forsøges indsmuglet. Eksempelvis kan nævnes veterinærkontrollen fra december 2008, hvor formålet om at sikre, at alle relevante produkter føres til kontrol, blev yderligere præciseret.

5.3.2 Fødevarestyrelsen er afhængig af samarbejdet med andre myndigheder

Der er krav om, at Fødevarestyrelsen skal samarbejde med andre myndigheder i flere tilfælde. I forbindelse med grænsekontrollens arbejde og for at opspore indførsel af varer uden om de fastsatte procedurer, samarbejder Fødevarestyrelsen med SKAT og med Politiet. Det fremgår af veterinærkontrollen, at der er krav om, at grænsekontrollen og SKAT skal afholde fire møder årligt for at koordinere kontrolindsatsen. Undersøgelsen har vist, at retningslinjerne for grænsekontrolstedernes samarbejde med SKAT bliver administreret forskelligt i regionerne.

Fødevarestyrelsen samarbejder med SKAT for at opspore, om animalske fødevarer importeres til Danmark uden at være underkastet veterinærkontrol på grænsekontrolstederne. Den påbudte veterinærkontrol af animalske produkter, der føres ind fra 3. lande, gælder ikke umiddelbart for produkter, der medbringes af rejsende eller sendes til privatpersoner til eget forbrug. Kommissionen har derfor fastsat regler for, hvordan de kompetente myndigheder, i Danmark Fødevarestyrelsen, skal agere for at undgå de risici, der er forbundet med indførsel af animalske produkter. Disse risici er primært risikoen for at slæbe anmeldelsespligtige husdyrsygdomme ind.

I henhold til forordningen skal medlemsstaterne sørge for, at rejsende, der ankommer fra 3. lande, bliver gjort opmærksom på de dyresundhedsmæssige betingelser for import af animalske produkter. Det fremgår også af forordningen, at medlemsstaterne skal gennemføre kontrol med henblik på at påvise forekomst af ulovlige sendinger af kød og kødprodukter samt mælk og mejeriprodukter.

Det fremgår tilsvarende af veterinærkontrollcirkulæret, at grænsekontrollen skal foretage henholdsvis identitets- og fysisk kontrol af privates indførsel fra 3. lande af kød og mælk samt produkter heraf.

Kompetencen til at kontrollere privates bagage ved indrejse til Danmark ligger hos SKAT, og Fødevarestyrelsen skal derfor samarbejde med SKAT, når styrelsen ønsker at udføre kontrolkampagner af privat indførsel.

Revisionsenheden konstaterer, at Fødevarestyrelsen ikke siden 2006 har gennemført kontrolkampagner i samarbejde med SKAT med henblik på at kontrollere, om der ved privat indrejse til Danmark fra 3. lande indføres animalske produkter⁸. Det betyder dog ikke, at kontrollen på området er undladt. SKAT har som led i den rutinemæssige stikprøvekontrol af bagage indført af rejsende fra 3. lande også kontrol med, om bagagen indeholder animalske produkter. Finder SKAT animalske produkter ved toldgennemgangen af bagage, skal SKAT gøre den rejsende opmærksom på, at det er forbudt at indføre produkterne. Den rejsende kan herefter frivilligt vælge at aflevere produkterne, som SKAT herefter beslaglægger. Hvis SKAT finder animalske produkter i form af kød, mælk eller produkter heraf skal SKAT dog henvise produkterne til veterinærkontrol ved det nærmest beliggende grænsekontrolsted.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at der er planlagt en kontrolkampagne i samarbejde med SKAT, som skal finde sted i 2009.

5.3.3 Rejseholdet afhjælper vanskeligheder ved kontrollen

Fødevareregionerne udfører kontrol med henblik på at identificere ulovlige fødevarer, for eksempel gennem krydskontrol mellem kontor- og lagervirksomheder. Der knytter sig en særlig problematik til kontrollen, når det handler om at kontrollere de såkaldte kontorimportører. Kontorimportørerne er virksomheder, der importerer fødevarer, men som har varerne opbevaret på et lager et andet sted.

Når importørens kontor og lageret til de fødevarer, der indføres fra samhandelslande eller 3. lande, er adskilte, opstår et behov for, at kontrollen de to steder koordineres. Ifølge kontrolvejledningen kræver det til tider, at regionerne samarbejder på tværs. Regionen, der har tilsyn med importøren, skal kontrollere, om de fødevarer, importøren importerer, er lovlige. Det kan regionen eksempelvis gøre ved at kontrollere dokumenter, som følger med de importerede fødevarer.

Det kan være problematisk at udføre kontrollen på lagervirksomheden hvor varerne står, når dokumenterne ligger hos importøren. Dels er det ikke usædvanligt, at lager og importør befinder sig i hver sin region, hvilket øger behovet for koordination og samarbejde om kontrollen. Dels er der en risiko for, at der på lageret opbevares potentielt ulovlige fødevarer, som kon-

⁸ Fødevarestyrelsen og SKAT's kontrolkampagner indebærer ikke en mere intensiveret kontrol, blot at SKAT laver mere omfattende registrering af det, de finder, med henblik på at afdække, hvor mange rejsende, der har ulovlige fødevarer med hjem.

trollen har vanskeligt ved at identificere som ulovlige, fordi dokumenter til varen ikke kan kontrolleres samtidig. Den region, som importøren er beliggende i, er ansvarlig for sagsopfølgning på analyse af prøver, selvom disse af og til udtages på et lager i en anden region. Undersøgelsen viser dog også, at kontrollen kan være vanskelig at koordinere mellem kontrolafdelingerne indenfor den samme region.

Ifølge Fødevarestyrelsen i Mørkhøj bør kontrollen tage udgangspunkt i en fysisk kontrol med de oplagrede fødevarer, hvilket underbygges af, at kontrolfrekvensen hos lagervirksomheder blev sat op i 2008, og i nogle tilfælde er der tale om syv ordinære kontrolbesøg om året.

Undersøgelsen viser, at de tilsynsførende er opmærksomme på de særlige koordineringsproblemer, der kan være forbundet med at føre kontrol med kontorvirksomheder⁹.

Det skal i samme forbindelse nævnes, at Revisionsenheden ved gruppeinterview med en række tilsynsførende har fået oplyst, at Fødevarekontrollens Rejsehold spiller en væsentlig rolle med hensyn til at agere som bindeled mellem kontrolafdelingerne. Rejseholdet kan reagere hurtigt på mistænkelige sager eller virksomheder og kan arrangere tilsyn på tværs af kontrolafdelinger og regioner med dags varsel og kontrollere lager og kontorvirksomhed på samme tid.

Revisionsenheden vurderer på baggrund af undersøgelsen, at Fødevarestyrelsen fortsat har en udfordring med at koordinere kontrollen mellem kontor- og lagervirksomhed, hvis kontrollen med potentielt ulovlige fødevarer skal være effektiv.

5.3.4 Manglende koordination i arbejdet med at opspore ulovligt indførte fødevarer

Fødevareregionerne udfører også kontrol med henblik på at identificere ulovlige fødevarer ved at opspore ikke-registrerede importører. Gennemførelse af sådanne sporbarhedsundersøgelser i kontrolafdelingerne er ifølge de tilsynsførende vigtig for at imødegå og opspore ulovlig indførsel fra samhandelslande såvel som fra 3. lande.

Undersøgelsen har vist, at to fødevareregioner enten laver eller planlægger at lave opsøgende arbejde for at opspore ikke-registrerede importører. Fødevareregion Øst nævner eksempelvis, at kontrolafdelingen i Ringsted har gennemført et projekt med fokus på at opspore ikke-registrerede importører. Kontrolafdelingen i Rødovre planlægger at gennemføre kontrol med særlig fokus på sporbarhed. Herved forventer kontrolafdelingen, at der vil dukke nye virksomheder op, som ikke tidligere har været registreret som importører.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Fødevareregion Nord som en del af den normale kontrol laver opsøgende arbejde for at opspore ikke-registrerede importører. Denne del af kontrollen er blevet skærpet i forbindelse med det øgede fokus på import ved kontrollen i virksomhederne efter fødevarerforliget og vejledningen om import og egenkontrol. Der har ligeledes været gennemført centralt koordinerede projekter om import i både 2005 og 2007, som har været med til at sætte fokus på, at virksomhederne får styr på deres registreringer hos fødevareregionen.

⁹ Revisionsenheden har ved undersøgelsen registreret en række konkrete forslag fra de tilsynsførende til, hvordan kontrollen kan optimeres, og har til orientering videresendt forslagene til Fødevarestyrelsen.

Som en del af det opsøgende arbejde kan regionerne udføre kampagner i samarbejde med andre myndigheder. Undersøgelsen har vist, at Fødevareregion Syd gennemfører kontrol sammen med politi og toldere på grænsen til Tyskland årligt ved en række kampagner. Regionen finder, at kampagnerne har haft en stor effekt, blandt andet fordi der opspores mange ikke-samhandelsberettigede varer. Både SKAT og politi spiller en stor rolle i disse kampagner og begge myndigheder kan tage initiativ til kampagnerne.

Tilsvarende har Fødevareregion Øst oplyst, at regionen i samarbejde med SKAT laver kampagner ved færgerne fra Tyskland.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen har i de senere år i samarbejde med SKAT intensiveret opsporingsarbejdet mod ulovlig import, dels ved kommerciel import via havne og lufthavne med grænsekontrol, dels ved privat import af ikke-kommercielle dyr og animalske produkter via andre indgangssteder til Danmark.

Baggrunden for, at Fødevarestyrelsen indgik i politiets og SKAT's kontrolkampagne ved Danmarks grænse til Tyskland (landegrænsen samt færgelejerne i Rødby og Gedser), var, at politiet og SKAT ved flere kontroller af køretøjer havde fundet mistænkelige fødevaretransporter og derfor anmodede Fødevarestyrelsen om at bistå ved disse kontroller.

Fødevarestyrelsen har ikke modtaget tilsvarende anmodning fra politi og SKAT om deltagelse ved lignende kontroller i færgehavne med forbindelse til andre EU-lande.

Fødevarestyrelsen har ikke hjemmel til selv at etablere sådanne kontroller, men Fødevarestyrelsen bistår velvilligt ved disse aktioner på anmodning fra politi og SKAT.

5.4 Fødevarestyrelsen sikrer en korrekt og effektiv tilbagetrækningskontrol

Konklusion for afsnit 5.4

Fødevarestyrelsen har præcise og konkrete fødeberedskabsplaner, der tydeligt fordeler ansvaret i tilbagetrækningssager og konkret anfører, hvilke tiltag der skal iværksættes, og hvordan det skal ske. Fødevarestyrelsens fødevarerberedskabsenhed har en central rolle heri.

Derudover viser Revisionsenhedens gennemgang af et udvalg af tilbagetrækningssager i 2008 vedrørende importerede fødevarer, at kontrolafdelingerne i samarbejde med Fødevarerberedskabsenheden i alle tilbagetrækningssager er hurtige til at gennemføre tilbagetrækningskontrollen og til at fremskaffe nødvendig dokumentation. Dog er der en enkelt undtagelse. Undersøgelsen viser endvidere, at der er en tæt korrespondance mellem kontrolafdelingerne og Fødevarerberedskabsenheden. I få sager har det imidlertid været nødvendigt for Fødevarerberedskabsenheden at sende rykkere ud til kontrolafdelingerne.

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsens procedurer og beredskab for så vidt angår tilbagetrækning af fødevarer fungerer godt, og at der regionalt er stor tilfredshed med etab-

leringen af Fødevareberedskabsenheden, der er med til at sikre koordination i tilbagetrækningssager. Fødevareberedskabsenhedens styring af tilbagetrækningssagerne er systematisk og konsekvent, hvilket er med til at sikre, at der følges op på, om virksomheder gennemfører tilbagetrækningen, som de skal. Fødevarestyrelsen er igennem dette arbejde med til at sikre, at der følges tæt op på, om virksomheder overholder tilbagetrækning af sundhedsskadelige eller på anden vis ulovlige produkter.

Fødevarestyrelsens fødevareberedskab er samlet i Fødevareberedskabsenheden. Fødevareberedskabsenheden er Fødevarestyrelsens kontaktpunkt vedrørende tilbagetrækningssager, og enheden har blandt andet til formål at koordinere og sikre fremdrift i tilbagetrækningssagerne i regionerne. Fødevareberedskabsenheden blev oprettet i 2006 efter hindbærsagen¹⁰ for at sikre en håndhævelse af fødevarelovgivningen, for så vidt angår tilbagetrækning af ulovlige eller sundhedsskadelige produkter.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om Fødevarestyrelsen sikrer, at der følges op på, om virksomheder overholder tilbagetrækning af sundhedsskadelige eller på anden vis ulovlige produkter under overskrifterne:

- Fødevarestyrelsen har en præcis og konkret fødevareberedskabsplan.
- Fødevareberedskabsenheden følger tilbagetrækningssager tæt.
- I enkelte sager er kontrolafdelingerne ikke systematiske.

5.4.1 Fødevarestyrelsen har en præcis og konkret fødevareberedskabsplan

I fødevareforordningen præciseres ansvarsfordelingen vedrørende tilbagetrækning, hvor det fremgår, at virksomhedernes ansvar hermed er helt centralt. Derudover har Fødevarestyrelsen ifølge fødevareforordningen også et ansvar for at sikre, at virksomhederne overholder dette.

For fødevarevirksomheder er det først og fremmest væsentligt, at virksomhederne overholder fødevareforordningen, der pålægger virksomhederne at have systemer for sporbarhed. Virksomhederne skal være i stand til at identificere fra hvem og til hvem, et produkt er blevet leveret. De skal have etableret systemer og procedurer, hvorved sådanne oplysninger kan stilles til rådighed for de kompetente myndigheder, når de anmoder om det. De skal altså råde over et system og have procedurer, der gør dem i stand til at identificere leverandører og de direkte aftagere af deres produkter.

Derudover indeholder fødevareforordningen som før nævnt krav til, at de enkelte medlemslande sikrer, at fødevarelovgivningen håndhæves, samt at de overvåger og kontrollerer, at virksomhederne overholder kravene i fødevarelovgivningen. Endvidere er der ifølge kontrolforordningen krav om, at medlemsstaterne skal udarbejde beredskabsplaner med en beskrivelse af foranstaltninger, der straks skal gennemføres i tilfælde af, at fødevarer viser sig at udgøre en alvorlig risiko for menneskers eller dyrs sundhed. En sådan beredskabsplan findes i Fødevarestyrelsens instruks for fødevareregionernes kontrol i forbindelse med tilbagetrækning af fødevarer, som også beskriver Fødevareberedskabsenhedens rolle heri. Fødevareregionerne har oplyst, at deres fødevareberedskabsplaner er bygget op over denne instruks, hvor der for

¹⁰ En omfattende tilbagetrækningssag i 2005 vedrørende polsk hindbærsmuld, der var forurenset med norovirus, og som medførte et stort antal sygdomstilfælde.

de enkelte regioner er anført konkrete personer, der skal kontaktes i forbindelse med en tilbagetrækning.

I denne instruks påpeges det, at Fødevarestyrelsen og kontrolafdelingerne i alle situationer, hvor der er foretaget en tilbagetrækning af fødevarer, skal medvirke aktivt til, at sundhedsrisici for borgerne undgås eller mindskes mest muligt. Dette sker ved en særlig kontrol af tre forhold: 1) om virksomhederne overholder deres forpligtelser, herunder om tilbagetrækningen omfatter samtlige berørte fødevarer, 2) om virksomheden har procedurer for sporbarhed, og 3) om virksomheden udsender en pressemeddelelse, hvis produkterne er nået ud til forbrugerne. Fødevareberedskabsenheden skal orienteres straks¹¹ kontrolafdelingen erfarer, at en virksomhed tilbagetrækker fødevarer, eller kontrolafdelingen foranlediger, at en fødevarer skal trækkes tilbage. Fødevareberedskabsenheden skal sikre, at de nødvendige oplysninger skal tilvejebringes.

For tilbagetrækningssager, der berører andre lande i samhandelsområdet, har Kommissionen etableret varslingsystemet Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). Formålet med dette system er at sikre en hurtig udveksling af oplysninger mellem myndigheder og lande om fødevarer og foderstoffer, der kan udgøre en direkte eller indirekte sundhedsrisiko, og hvor risikoen vedrører mere end én medlemsstat. I Danmark er det Fødevarestyrelsen, der tager sig af Rapid Alert vedrørende fødevarer.

Danmark kan i forlængelse heraf modtage notifikationer fra Kommissionen, når Danmark er involveret i køb, salg eller distribution af den pågældende vare. Notifikationen vil i sådanne tilfælde blive sendt til den relevante kontrolafdeling, som forestår den videre kontakt til den berørte virksomhed. Her skal i samarbejde med Fødevareberedskabsenheden aftales procedurer for tilbagetrækningen.

Revisionsenheden har gennemgået 28 tilbagetrækningssager fra 2008. Alle sagerne havde relation til Rapid Alert-systemet i kraft af, at de omhandlede indførte produkter. Tilbagetrækningssagerne viser endvidere, at der i stort set alle sager arbejdes efter Fødevarestyrelsens instruks.

5.4.2 Fødevareberedskabsenheden følger tilbagetrækningssager tæt

For de tilbagetrækningssager, Revisionsenheden har undersøgt, gælder, at de er blevet afsluttet på alt fra én dag til fire måneder, og enkelte sager, der nu er over ½ år gamle, er endnu ikke afsluttede. Der er i disse sager involveret andre landes myndigheder, og i den ene af sagerne afventer Fødevarestyrelsen dokumentation for, at det pågældende produkt er destrueret eller varmebehandlet.

For alle sager gælder – også de der endnu ikke er afsluttede – at Fødevareberedskabsenheden i samarbejde med kontrolafdelingerne har haft et tæt samarbejde om håndteringen af sagerne samt opfølgningen heraf. Der blev i alle sager, hvor de pågældende produkter var på markedet, reageret enten fra Fødevareberedskabsenheden eller den berørte kontrolafdeling samme dag eller dagen efter, at notifikationen eller analyserne ankom. I langt hovedparten af sagerne blev kontrol hos importøren gennemført i dagene efter notifikationen, men i fire af de gennemgåede sager var Fødevareberedskabsenheden nødt til at rykke kontrolafdelingerne for svar

¹¹ Straks er defineret "uden unødigt ophold", hvilket vil sige, at der skal reageres øjeblikkeligt. Dette betyder, at der også kan reageres på en mistanke.

på resultaterne af kontrollen. I tre af sagerne fulgte dokumentationen herfor umiddelbart efter, og det viser sig også, at kontrollen allerede var gennemført i virksomhederne, men blot ikke rapporteret til Fødevareberedskabsenheden. I en enkelt sag var der dog relativt lange reaktionstider fra både Fødevareberedskabsenheden og kontrolafdelingen, der var en uge om at svare på en rykker fra Fødevareberedskabsenheden.

Revisionsenhedens gennemgang af de pågældende tilbagetrækningssager viser et generelt billede af, at tilbagetrækningssagerne følges ganske tæt af Fødevareberedskabsenheden, hvilket også bekræftes af regionerne og de tilsynsførende. Regionerne har oplyst, at der i regionerne er et tæt samarbejde med Fødevareberedskabsenheden, og at tilbagetrækningssagerne er så hyppige, at disse efterhånden kører rutinemæssigt. Endvidere har regionerne fremhævet, at Fødevareberedskabsenheden har været med til at højne standarden af tilbagetrækningssagernes gennemførelse, idet enheden har medvirket til, at forholdene vedrørende tilbagetrækning er godt organiseret. Derudover blev det også fremhævet, at Fødevareberedskabsenheden er en rigtig god og brugbar kontakt i Mørkhøj ved tvivlstilfælde og spørgsmål. Fødevareberedskabsenhedens styring af tilbagetrækningssagerne er systematisk og konsekvent, hvilket er med til at sikre, at der følges op på, om virksomheder gennemfører tilbagetrækningen, som de skal. Fødevarestyrelsen er derved med til at sikre, at der følges tæt op på, om virksomheder overholder tilbagetrækning af sundhedsskadelige eller på anden vis ulovlige produkter.

5.4.3 I enkelte sager er kontrolafdelingerne ikke systematiske

Undersøgelsen viser, at kontrolafdelingerne i flere tilfælde selv har taget initiativ til at planlægge og udføre tilbagetrækningskontrol, inden Fødevareberedskabsenheden henvendte sig. Sådanne sager er som regel også hurtigt afsluttede, da al nødvendig dokumentation for kontrollen og for sporbarhed sendes ind til Fødevareberedskabsenheden med det samme. I en enkelt sag er der dog gået op til to måneder, før kontrollen i tredje led var gennemført på trods af gentagne rykkere fra Fødevareberedskabsenheden. Selvom produktets anvendelsesdato allerede var overskredet, da web-alert'en blev lagt ud på internettet, viser denne sag, at lange reaktionstider fra kontrolafdelingernes side kan forekomme.

Som det fremgår af afsnit 5.4.2 har Fødevareberedskabsenheden i andre sager været nødt til at rykke kontrolafdelingerne for svar på, om kontrollen er udført. Gennemgangen af tilbagetrækningssagerne viser, at kontrollen på nær i et enkelt tilfælde udføres umiddelbart efter varen tilbagetrækkes, men at det i nogle tilfælde halter med at få meldt tilbage til Fødevareberedskabsenheden. I nogle tilfælde går der op til to uger før kontrolafdelingerne svarer på henvendelser fra Fødevareberedskabsenheden. Dette på trods af, at det understreges i instruksenen, at indberetning til Fødevareberedskabsenheden om resultatet af kontrollen skal ske "så snart kontrollen er foretaget".

Kontrolafdelingerne har ligeledes varierende praksis med hensyn til at benytte sig af Fødevareberedskabsenhedens skema om indberetning af tilbagetrækningskontrollen, idet der lige så hyppigt tilbagemeldes om udførelse af kontrollen i virksomheder via e-mail. Det er i tilbagemeldingerne ikke altid klart, hvilket led af kontrollen der er tale om, og endvidere mangler systematikken fra skemaet til at gøre det klart, om der er behov for yderligere kontrol i efterfølgende led af fødevarekæden. Dette forhold vanskeliggør Fødevareberedskabsenhedens arbejde og øger risikoen for, at ikke alle virksomheder, der skal kontrolleres, bliver kontrolleret.

Derudover er der som led i at styrke og opprioritere arbejdet i forbindelse med tilbagetrækningssager oprettet Fødevarekontrollens rejsehold, som også bruges til håndtering af vanskelige eller omfattende tilbagetrækningssager.

5.5 Fødevarestyrelsen udfører dokumentkontrol ved indførsel af levende dyr

Konklusion for afsnit 5.5

Revisionsenhedens undersøgelse viser, at Fødevarestyrelsen i 2008 prioriterede at udføre dokumentkontrol ved indførsel af levende dyr.

Ved import fra 3. lande foretages der på grænsekontrollen veterinærkontrol af levende dyr, men undersøgelsen viser, at udtagning af blodprøver på grænsekontrollen for ved mistanke at undersøge dyrenes sundhedstilstand ikke fandt sted i 2008. Analyse af blodprøver kan være med til at sikre, at dyrene ikke udgør en fare for indførsel af smitsomme husdyrsygdomme. En begrundelse for den manglende prøveudtagning er, at fødevareregionerne ikke i 2008 var instrueret i proceduren for den praktiske udførelse af prøveudtagningen. Revisionsenheden anbefaler derfor, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj fremskynder processen med at udarbejde en sådan procedurebeskrivelse, eller at Mørkhøj alternativt instruerer grænsekontrolstederne i selv at udfærdige en sådan.

Derudover var der i 2008 kun én enkelt region, der benyttede sig af muligheden for at udtage prøver til laboratorieundersøgelse af indførte animalske biprodukter fra 3. lande for at sikre, at disse ikke udgjorde en sundhedsrisiko for dyr og mennesker.

Fødevareregionerne vurderede i 2008, at der ikke var behov for at foretage ikke-diskriminerende stikprøvekontrol for dyresundhed og dyrevelfærd i forbindelse med indførsel af fjerkræ fra andre lande i samhandelsområdet.

Revisionsenheden har undersøgt omfanget af Fødevarestyrelsens kontrol med indførsel af levende dyr fra samhandelsområdet. Det er for at belyse, hvorvidt fødevareregionerne i 2008 kontrollerede, om gældende regler vedrørende dyrevelfærd var overholdt i forbindelse med indførsel af levende dyr, og om dyresundhedsreglerne var overholdt i forbindelse med indførsel af levende dyr og animalske biprodukter. Kontrollen af sundhedstilstanden hos dyr, som indføres fra 3. lande til EU, sker primært ved grænsekontrollens dokumentkontrol og kliniske undersøgelse af dyret. Ved dokumentkontrollen tjekker grænsekontrollen, om dyret i henhold til det ledsagende originale veterinærcertifikat har oprindelse i 3. lande eller i dele af 3. lande, som er godkendt dyresundhedsmæssigt af EU-Kommissionen. Hvis dette ikke kan godtgøres, påbydes dyret returneret eller aflivet efterfulgt af destruktion. Ved den kliniske undersøgelse kontrollerer grænsekontrollen dyrets sundhedstilstand, herunder om dyret har symptomer på alvorlige smitsomme husdyrsygdomme. Hvis det konstateres, at dyrets sundhedstilstand ikke er tilfredsstillende, kan grænsekontrollen sætte dyret i karantæne eller aflive og destruere dyret. Ved mistanke kan grænsekontrollen uden videre udtage prøver af dyret til øjeblikkelig laboratorieanalyse samtidig med, at dyret sættes i karantæne.

Idet Danmark i 2008 havde en relativt beskeden indførsel af klovbærende produktionsdyr fra andre samhandelslande, har Revisionsenhedens undersøgelse udelukkende drejet sig om indførsel af levende fjerkræ herfra. Revisionsenheden har desuden valgt at undersøge, hvorvidt Fødevarestyrelsen i 2008 udtog prøver fra levende dyr og animalske biprodukter importeret til Danmark fra 3. lande for at sikre, at smitsomme husdyrsygdomme ikke blev indført til Danmark ad denne vej. Der kan udtages to former for prøver af levende dyr ved grænsekontrollen. Der kan dels udtages stikprøver til be- eller afkræftelse af dyrenes sundhedsstatus, som angivet i certifikatet. Dels kan der foretages mistankeprøver, når der foreligger en mistanke, hvis dyrene viser tegn på sygdom, eller hvis der fra dyrenes afsendelse til ankomsten på grænsekontrolstedet er udbrudt smitsom sygdom, som der i certifikatet er testet eller erklæret fri for.

Der er ikke i de specifikke regler vedrørende samhandel af levende dyr krav til fysisk kontrol i besætninger med samhandelsmodtagne dyr for at kontrollere dyresundhed og dyrevelfærd. I bekendtgørelse om veterinærkontrol ved ind- og udførsel af levende dyr nævnes blot muligheden for at foretage ikke-diskriminerende stikprøvekontrol i disse besætninger. Der er heller ikke krav til stikprøvevis, regelmæssig udtagning af prøver fra importerede dyr og animalske biprodukter fra 3. lande for at kontrollere dyresundhed. Kommissionen har i en beslutning nævnt prøveudtagning som en mulighed til støtte for den kliniske undersøgelse af levende dyr. Prøveudtagning som mulighed nævnes også for animalske biprodukter i en bekendtgørelse om veterinærkontrol ved ind- og udførsel af avlsmateriale og animalske nonfood produkter. Af kontrolforordningen fremgår det dog, at medlemsstaterne skal sikre, at offentlig kontrol foretages regelmæssigt, på grundlag af en risikovurdering og med passende hyppighed.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af, om fødevareregionerne kontrollerer, at gældende regler vedrørende dyresundhed og dyrevelfærd er overholdt i forbindelse med indførsel fra samhandelslande og 3. lande under overskrifterne:

- Fødevarestyrelsen risikovurderer kontrollen med indførte fjerkræ fra samhandelslandene.
- Grænsekontrollen kontrollerer sundhedstilstanden hos importerede dyr, men udtager ikke blodprøver.
- Ikke alle grænsekontrolsteder udtog prøver fra animalske biprodukter tiltænkt som dyrefoder.

5.5.1 Fødevarestyrelsen risikovurderer kontrollen med indførte fjerkræ fra samhandelslandene

Fødevarestyrelsens kontrol med indførsel af fjerkræ fra samhandelslandene er forankret i kontrolafdelingerne og foretages af en embedsdyrlæge typisk i bestemmelsesbesætningerne. Kontrollen er baseret på ikke-diskriminerende stikprøver. At kontrollen ved indførsel fra samhandelslande alene er en stikprøvekontrol skyldes, at den veterinære kontrol finder sted i dyrenes oprindelsesland og udføres af den veterinære myndighed i oprindelseslandet forud for udstedelsen af samhandelscertifikatet. Ved stikprøven skal fødevareregionens dyrlæger i henhold til gældende regler kontrollere de levende dyrs identitet og sundhedsstatus for at sikre, at dyrenes identitet er korrekt og passer med det medfølgende samhandelscertifikat. Det overordnede formål med denne kontrol er således, at der ikke indføres dyr til Danmark, hvori der forekommer stoffer eller konstateres forhold, der kan forårsage sygdom eller udgøre en alvorlig fare for dyr eller mennesker, samt at der ikke indføres dyr, der kommer fra områder med epizootisk sygdom.

Ved bestemmelsesbesætningen har fødevareregionernes dyrlæger desuden mulighed for at foretage kontrol af dyr og køretøjer for at undersøge, hvorvidt gældende dyreværnsbestemmelser og transportregler er overholdt.

Fødevareregionernes mulighed for at foretage ikke-diskriminerende stikprøvekontrol af indførte dyr understreges af den nationale kontrolplan, hvor der tillige står, at den lokale myndighed kan foretage ikke-diskriminerende stikprøvekontrol af de modtagne dyr og produkter fra andre samhandelslande for at sikre sig, at EU-lovgivningen er overholdt.

Tabel 2: Opgørelse over antal fjerkræ-sendinger indført fra EU-lande og Norge i perioden 2005-2008 som er stikprøvekontrolleret.

Fødevareregion	Antal indførte fjerkræ-sendinger i 2008	Antal sendinger stikprøvekontrolleret i 2008	Antal sendinger stikprøvekontrolleret i 2005-2007
Øst	72	0	0
Nord	Ålborg: 18	0	1
	Århus: 7	0	
	Viborg: 2	0	
	Herning: 17	0	
Syd	Esbjerg: 2	0	6
	Vejle: 16	0	
	Haderslev: 15	0	
	Odense: 1	0	

Kilde: Indberetninger fra Fødevareregionerne.

Som det fremgår af tabel 2, har fødevareregionerne i 2008 ikke foretaget stikprøvekontrol af fjerkræ-sendinger indført til Danmark fra andre samhandelslande. I de tre foregående år, fra 2005 til 2007, har to ud af tre fødevareregioner foretaget denne stikprøvekontrol. Fødevarestyrelsen oplyser, at fødevareregionerne systematisk kontrollerer certifikater for disse forsendelser af fjerkræ i TRACES, og hvis denne kontrol giver anledning til mistanke om en uregelmæssighed, følges der op i det konkrete tilfælde. Den systematiske kontrol af samhandels-certifikater, som fødevareregionerne foretager, er en dokumentkontrol og den foretages på alle forsendelser af levende dyr. Herudover vurderer fødevareregionerne, om der skal foretages en ikke-diskriminerende stikprøvekontrol. Der er derved tale om en konkret risikovurdering i hvert enkelt sendings tilfælde.

Fødevareregionerne har derudover til Revisionsenheden oplyst, at de ofte kommer i de fjerkræbesætninger, der modtager fjerkræ fra samhandelslandene. Grunden til dette er, at der foretages kontrol i fjerkræbesætninger af anden årsag end indførsel, nemlig i forbindelse med blandt andet AM-, dyrevelfærds- og salmonellakontrol. Ifølge fødevareregionerne giver disse øvrige kontrolbesøg et udmærket overblik over besætningernes sundhedsstatus. Revisionsenheden finder dog, at disse besøg i sig selv ikke gør det muligt hurtigt og effektivt at hindre indførsel af eventuel smitte fra inficerede fjerkræ i at blive introduceret til modtagerbesætningen efter indførsel fra samhandelslandene.

5.5.2 Grænsekontrollen kontrollerer sundhedstilstanden hos importerede dyr, men udtager ikke blodprøver

Alle levende dyr, der importeres til Danmark fra 3. lande, skal kontrolleres på et godkendt grænsekontrolsted. Danmark har to grænsekontrolsteder, der er godkendt til kontrol af alle slags dyr, nemlig Billund lufthavn i Fødevareregion Syd og Københavns lufthavn i Fødevareregion Øst.

Ifølge Danmarks flerårige nationale kontrolplan er ét af formålene med grænsekontrollen at undersøge, om levende dyr fra 3. lande opfylder EU-lovgivningen for indførsel til fri omsætning eller transit til et andet 3. land via samhandelsområdet. Kontrollen er særligt fokuseret på at undersøge, om indførsel af dyrene kan indebære risici for dyre- og folkesundheden.

Der er som tidligere nævnt flere steder i gældende regler givet mulighed for at udtage prøver af levende dyr importeret til Danmark fra 3. lande for at sikre, at importerede dyr ikke indebærer risici for dyre- og folkesundheden. Veterinærkontrollen af importerede dyr fra 3. lande omfatter foruden identifikations- og dokumentkontrol også fysisk kontrol. Ved fysisk kontrol forstås egentlig klinisk undersøgelse, eller klinisk inspektion af store forsendelser af små dyr, som ikke tillader enkelt dyrs undersøgelse. I forbindelse med den fysiske kontrol er der mulighed for at udtage prøver til laboratorieundersøgelse. Grænsekontrollen kan altså udtage relevante prøver fra importerede dyr for at verificere deres sundhedsstatus, eller hvis dette skønnes nødvendigt. Særligt kan det være følgende tre forhold: 1) hvor der er mistanke om, at der i dyret kan forekomme stoffer, der kan forårsage sygdom, 2) at der ved dyret konstateres forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyr og mennesker, eller 3) ved mistanke om, at dyret kommer fra et område med epizootisk sygdom. Kommissionen har i en beslutning præciseret, at udtagne prøver skal sendes til et laboratorium godkendt af den kompetente myndighed, her Fødevarestyrelsen. Endvidere præciseres prøveudtagningsmetoden i beslutningen.

Revisionsenhedens undersøgelse viser, at grænsekontrolstederne ved lufthavnene i Billund og København i 2008 ikke benyttede sig af muligheden for at udtage prøver til at sikre, at importerede dyr fra 3. lande ikke udgjorde nogen fare for indførsel af smitsomme husdyrsygdomme.

To af fødevareregionerne har til Revisionsenheden oplyst, at de savner en instruks med procedurer fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, som beskriver udtagning af blodprøver fra levende dyr. Det gælder især procedurer, som beskriver Fødevarestyrelsen i Mørkhøjs forventninger til, hvor prøverne skal sendes hen, samt hvilke og hvor mange prøver der skal udtages.

Fødevarestyrelsen i Mørkhøj har udtalt, at grænsekontrolstederne på baggrund af frekvenser anført i en kommissionsbeslutning skal udarbejde deres egne procedurer for udtagning af prøver af hov- og klovbærende dyr. Procedurene skal tilpasses antallet af importerede dyr, dyrenes oprindelse og analyseresultaterne fra tidligere import. Fødevarestyrelsen i Mørkhøj forventer i løbet af 2009 at udarbejde en instruks til grænsekontrollen om den praktiske anvendelse af Kommissionens beslutning.

Revisionsenheden anbefaler, at Fødevarestyrelsen i Mørkhøj fremskynder processen med at udarbejde en instruks om den praktiske udførsel af prøveudtagning til grænsekontrolstederne. Alternativt kunne Mørkhøj instruere grænsekontrolstederne i selv at udfærdige en sådan. Anbefalingen er baseret på den uklarhed, der hersker i relation til, om det er Mørkhøj eller fødevareregionerne, der skal udarbejde procedurerne for prøveudtagning. Den manglende instruks har, som undersøgelsen viser, haft den konsekvens, at grænsekontrolstederne har undladt at udtage prøver til laboratorieanalyse.

5.5.3 Ikke alle grænsekontrolsteder udtog prøver fra animalske biprodukter til-tænkt som dyrefoder

Som det er tilfældet for de levende dyr importeret fra 3. lande, er der også krav om 100 % kontrol af importerede animalske biprodukter. Veterinærkontrollen af animalske biprodukter omfatter foruden identifikations- og dokumentkontrol også fysisk inspektion herunder udtagning af prøver, hvis dette skønnes nødvendigt. På baggrund af kontrollen kan grænsekontrolstederne beslaglægge produkter eller påbyde eksempelvis destruktion eller udtagning af prøver. Dette kan gøres, såfremt ét eller flere af følgende tre forhold er til stede: 1) Der forekommer i produktet stoffer, der kan forårsage sygdom, 2) Der konstateres forhold, der kan udgøre en fare for dyr eller mennesker eller 3) Der er mistanke om, at produktet kommer fra et område med en epizootisk sygdom. Disse forhold er stort set identiske med dem, der gælder, når grænsekontrollen udtager prøver fra levende dyr, jævnfør afsnit 5.5.2. Revisionsenheden har i denne undersøgelse fokuseret på foder til produktionsdyr, da dette vil kunne udgøre en fare for dyr og derigennem også senere i fødekæden for mennesker.

Undersøgelsen har vist, at kun én fødevareregion har udtaget stikprøver af animalske biprodukter til laboratorieanalyse i 2008. Det drejer sig om Fødevareregion Syd, der i 2008 udtog fem stikprøver af fiskemel. Antallet af prøver til laboratorieanalyse udtaget i de tre fødevareregioner fremgår af tabel 3.

Tabel 3: Opgørelse over antal prøver udtaget af animalske biprodukter til laboratorieprøve på grænsekontrolstederne i 2008

Fødevareregion	Grænsekontrolsted	Antal partier af animalske biprodukter modtaget ved grænsekontrolstederne i 2008	Antal udtagne prøver til laboratorieanalyse
Nord	Aalborg	86 (25 % dyrefoder)	0
	Århus	438 (15 % dyrefoder)	
Syd	Esbjerg	35 (0 % dyrefoder)	5
	Fredericia	86 (80 % dyrefoder)	
Øst	Kastrup / Frihavnen	574 (25 % dyrefoder)	0

Kilde: Indberetning fra fødevareregionerne. Det dyrefoder, som Revisionsenheden ud fra registreringerne har kunnet identificere som foder til kæledyr, er ikke med i opgørelsen.

Det fremgår af tabel 3, at der er forskel på, hvorvidt regionerne i 2008 benyttede sig af muligheden for at udtage prøver af animalske biprodukter for at undersøge, om biprodukterne kunne udgøre en potentiel risiko for mennesker eller dyr, eksempelvis i form af indførsel af en smitsom husdyrsygdom til Danmark fra 3. lande. Revisionsenheden konstaterer eksempelvis, at grænsekontrollen i Kastrup ved samtlige 574 partier vurderede, at der ikke skulle udtages prøver til analyse. Ud af de 574 partier var der i 25 % tale om dyrefoder.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Grænsekontrollen er instrueret i at foretage laboratorieanalyse af animalske biprodukter, hvor grænsekontrollen skønner, at det er nødvendigt, eksempelvis ved mistanke om en uregelmæssighed.

Konklusioner i kapitel 5

Revisionsenheden har undersøgt, om Fødevarestyrelsen har foretaget en praktisk implementering af fødevarerforligets punkter vedrørende import. Undersøgelsen har vist, at Fødevarestyrelsen har sikret sig, at der er iværksat initiativer, som samlet bidrager til at implementere fødevarerforligets tiltag vedrørende import. Det er dog ikke alle initiativerne, der er taget i anvendelse endnu. Det gælder eksempelvis de nye påbudsmuligheder.

Det er også undersøgt, om Fødevarestyrelsen sikrer, at kontrollen med indførsel fra samhandelsområdet og 3. lande i fødevarevirksomheder er tilrettelagt i overensstemmelse med retningslinjer. Undersøgelsen viser, at fødevareregionerne gennemfører kontrollen i henhold til retningslinjerne. I retningslinjerne og Fødevarestyrelsens model til fordeling af ressourcer prioriteres der imidlertid ikke meget tid til kontrol i virksomheder, der importerer ikke-animalske fødevarer fra 3. lande. Revisionsenheden anbefaler derfor Fødevarestyrelsen at overveje, hvordan det kan sikres, at også disse virksomheder tilgodeses ved planlægning og budgettering af kontrollen for at sikre, at der er tilstrækkelig tid til rådighed.

Revisionsenheden har endvidere undersøgt, om Fødevarestyrelsen iværksætter kontrolaktiviteter og har redskaber til at opspore, om der importeres og markedsføres ulovlige fødevarer. Undersøgelsen har vist, at dette generelt gør sig gældende, men at fødevareregionerne anvender redskaberne i forskelligt omfang. Fødevarestyrelsen har ingen overordnede strategiske indsatsmål på dette område, hvilket betyder, at indsatsen ikke er koordineret og styret centralt fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj. Fødevarestyrelsen har dog i de senere år via bekendtgørelser og cirkulærer øget opmærksomheden på at kunne identificere animalske fødevarer, der forsøges indsmuglet. Hvad angår arbejdet med at koordinere kontrollen mellem kontor- og lagervirksomhed, blandt andet med henblik på at opspore ulovligt indførte fødevarer, spiller Fødevarekontrollens Rejseshold en væsentlig rolle. Revisionsenheden vurderer dog, at Fødevarestyrelsen fortsat har en udfordring med denne koordinering.

Revisionsenheden har endvidere undersøgt, om Fødevarestyrelsen sikrer sig, at der følges op på, om virksomheder overholder tilbagetrækning af sundhedsskadelige eller på anden vis ulovlige produkter. Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsens fødevareberedskabsenhed har en central rolle i at sikre systematisk styring af tilbagetrækningssager. Fødevarestyrelsen er igennem dette arbejde med til at sikre, at der følges tæt op på, om virksomheder overholder tilbagetrækning af sundhedsskadelige eller på anden vis ulovlige produkter.

Slutteligt har Revisionsenheden undersøgt, om fødevareregionerne kontrollerer, at gældende regler vedrørende dyresundhed og dyrevelfærd er overholdt i forbindelse med indførsel fra samhandelslande og fra 3. lande. Undersøgelsen har vist, at der ved import fra 3. lande foretages veterinærkontrol af levende dyr på grænsekontrollen, og at Fødevarestyrelsen i 2008 prioriterede at udføre dokumentkontrol ved indførsel af levende dyr. Undersøgelsen har også vist, at udtagning af prøver til laboratorieanalyse på baggrund af mistanke om sundhedsrisiko ved dyr ikke fandt sted i 2008, og at det kun sjældent fandt sted for animalske biprodukter.

6 Tværgående træk ved importkontrollen

I dette opsamlende kapitel beskriver Revisionsenheden de overordnede og tværgående træk, som revisionsundersøgelsen har vist om kontrollen med indførsel fra samhandelslande og 3. lande af fødevarer, levende dyr, animalske biprodukter og materialer og genstande.

Kapitlet bygger dermed ikke på nye undersøgelsespunkter og er derfor anderledes bygget op end de øvrige kapitler i rapporten. Kapitlet samler op på nogle af de generelle fund og konklusioner, der er kommet frem ved undersøgelsen. Revisionsenheden fremhæver nogle tværgående træk fra undersøgelsen af henholdsvis den overordnede prioritering og organisering af kontrollen, den centrale styring og koordinering og den sammenhæng, der er til den konkrete udførelse af kontrollen i regionerne.

Der er tre forhold, som Revisionsenheden på baggrund af undersøgelsen af importkontrollen vil trække frem. Det drejer sig om følgende:

- Betydningen af organiseringen af importkontrollen.
- Betydningen af den regionale struktur for kontrollen.
- Ansvarsfordelingen omkring importkontrollen.

6.1 Organiseringen af importkontrollen

Efter Revisionsenhedens vurdering stiller den stigende import og de ændringer i kontrollen, som det medfører, krav til både den horisontale og vertikale styring og koordinering i Fødevarestyrelsen. På baggrund af dette synspunkt er det vigtigt, at Fødevarestyrelsen har organiseret kontrollen på en måde, som muliggør denne styring og koordinering.

Nedenfor følger en gennemgang af, hvilken betydning organiseringen af importkontrollen har under overskrifterne:

- Konsekvenser af, at importkontrollen er en integreret del af den øvrige kontrol i virksomhederne.
- Udfordringer ved organiseringen af importkontrollen.

6.1.1 Konsekvenser af, at importkontrollen er en integreret del af den øvrige kontrol i virksomhederne

Kontrollen med import indgår som en integreret del af al anden kontrol med virksomhederne, og det er alene grænsekontrollen og enkelte kontrolprojekter, der kan udskilles økonomisk og aktivitetsmæssigt. Efter Revisionsenhedens vurdering har dette betydning for importkontrollen.

For det første er udmøntningen af en overordnet prioritering af importkontrollen i forhold til andre kontrolområder vanskeliggjort af, at det i relation til den ordinære kontrol er svært at afrapportere og generere ledelsesinformation specifikt om denne kontrol. Det skyldes, at importkontrollen er en integreret del af den øvrige kontrol i virksomhederne, og at der derfor ikke er et særskilt aktivitetsnummer til registrering af kontrol med import. De anvendte ressour-

cer kan følgelig ikke udskilles og opgøres. Ligeledes fremgår det ikke af kontrolrapporten, om import er kontrolleret.

For det andet tager Fødevarestyrelsens ressourcefordelingsmodel ikke højde for importkontrol, hvilket betyder, at der ikke fordeles flere ressourcer og dermed flere årsværk til regioner med mange importvirksomheder. Antallet af årsværk fastsættes ud fra den tid, der er fastsat i budgetmodellen til de forskellige virksomhedsbrancher, som fremgår af kontrolfrekvensvejledningen.

6.1.2 Udfordringer ved organiseringen af importkontrollen

At importkontrollen er en integreret del af den øvrige kontrol betyder, at alle de emner, som vedrører import, er fordelt ud over de fleste kontorer i Mørkhøj. Revisionsenheden vurderer, at det derfor kræver en særlig indsats at koordinere de emner, der har relevans for importkontrollen mellem kontorerne i Mørkhøj. Samtidig er forholdene omkring importkontrollen og importmønstrene dynamiske, hvilket betyder, at risikovurderingen og risikoprioriteringen skal finde sted i en dynamisk proces og organiseres under hensyntagen til de krav, som forvaltningen generelt er underlagt, nemlig at være effektiv i udnyttelsen af ressourcer. Det gør koordineringen og strukturen i Fødevarestyrelsen omkring importkontrollen særlig vigtig.

Fødevarestyrelsen skønner, at forligets målsætninger om en styrket importkontrol i 2008 har kostet 4 mio. kr. som bevilget, men undersøgelsen viser, at der er en særlig udfordring i at redegøre for og dokumentere, at importkontrollen tilsvarende er styrket. Udfordringen beror på, at der dels ikke kan laves opgørelser over, hvad den ekstra bevilling konkret har været brugt til og dels, at det ikke kan opgøres, hvor ofte import og samhandel kontrolleres ved kontrolbesøg i virksomhederne. I den forbindelse er det efter Revisionsenhedens vurdering vigtigt, at Fødevarestyrelsen fastholder sit fokus på den effekt, som en styrket importkontrol skal have og på de initiativer, der er iværksat for at opnå dette. Det vil anvendelsen af værktøjerne i effektivstyringsmodellen kunne bidrage til, eksempelvis opstilling og identificering af effektmål og udarbejdelse af opgavehierarkier.

6.2 Den regionale organisering

I 2006 fandt der en omstrukturering sted i fødevareregionerne. Tidligere var der 10 regioner med hver sin fødevareafdeling og hver sin veterinærafdeling. Under veterinærafdelingerne hørte grænsekontrolstederne. Ved omstruktureringen blev regionerne slået sammen til tre regioner med 2-4 kontrolafdelinger i hver. Kontrolafdelingerne fik ansvar for både de fødevareremæssige og veterinære kontrolopgaver – herunder også grænsekontrollen.

Nedenfor følger en gennemgang af, hvilken betydning den regionale organisering har for kontrollen med indførsel af fødevarer, dyr og biprodukter fra 3. lande under overskrifterne:

- Den regionale omstrukturering i 2006 er ikke fuldt indarbejdet i arbejdsprocesser.
- En stærk regional struktur vil kunne optimere kontrollen.

6.2.1 Den regionale omstrukturering i 2006 er ikke fuldt indarbejdet i arbejdsprocesser

Revisionsenheden vurderer på baggrund af undersøgelsen, at regionernes måde at strukturere og koordinere arbejdet på efter omstruktureringen i 2006 på nogle områder ikke virker tilpasset til organiseringen i tre regioner og 10 kontrolafdelinger. Det giver sig til udtryk i en række forskellige forhold.

For det første anvendes TRACES forskelligt i kontrolafdelinger indenfor samme region til planlægning af kontrollen i fødevarer virksomheder med import. TRACES er som nævnt i afsnit 4.3 primært et værktøj for grænsekontrollen samt et redskab i forbindelse med samhandel med levende dyr, men kan dog også anvendes af kontrolafdelingerne til at målrette kontrollen med fødevarer virksomheder med importaktivitet.

For det andet er der ikke regionale erfaringsudvekslingsgrupper på området for kontrol af import i virksomhederne. Der er derimod erfaringsudvekslingsgrupper lokalt i kontrolafdelingerne. Ekspertisen til at udføre importkontrol er heller ikke samlet i regionerne, men er fordelt i kontrolafdelingerne.

For det tredje koordineres kontrollen mellem lagervirksomhed og kontorvirksomhed ikke altid mellem kontrolafdelingerne indenfor samme region.

For det fjerde afspejler strukturen i supervisionen af grænsekontrolstederne ikke den nuværende regionale struktur med tre fødevareregioner. Således superviseres grænsekontrolstederne af kontrolafdelingerne i stedet for at samle ekspertisen hertil i regionerne.

Fødevestyrelsen kommentar til rapporten:

Fødevestyrelsen finder, at den regionale struktur er indarbejdet i arbejdsprocesser.

Det er kontrolchefen, der har det direkte ansvar for grænsekontrollen, og som fører tilsyn med grænsekontrolstedet, som foretager supervisionen.

6.2.2 En stærk regional struktur vil kunne optimere kontrollen

Viden og kompetencer er forankret lokalt i kontrolafdelingerne - og ikke regionalt. Det har den betydning, at værktøjer til at målrette og dermed optimere kontrollen bruges forskelligt i kontrolafdelingerne. Det betyder også, at koordineringen af kontrollen mellem kontrolafdelingerne ikke bliver optimal i forbindelse med eksempelvis kontrollen i kontorvirksomheder og de lagre, hvor varerne oplagres.

At kontrolekspertisen ikke er samlet i regionerne betyder for grænsekontrolstederne, at kontrollen nogle steder bliver ressourcekrævende, da personale, der alene i begrænset omfang udfører grænsekontrol, skal holdes fagligt opdateret. At ekspertisen til at supervisere grænsekontrolstederne ikke er samlet i regionerne, har efter Revisionsenhedens vurdering også den betydning, at måden at styre og følge op overfor grænsekontrolstederne ikke bliver ensartet inden for samme region. Ved at samle ekspertisen på det regionale niveau kunne man i højere grad sikre, at supervisor havde de optimale faglige kompetencer og forudsætninger til at fungere som sparringspartner for grænsekontrolstederne ved supervisionen.

6.3 Ansvarsfordeling i praksis

Den formelle ansvarsfordeling mellem Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og regionerne fremgår af delegationsbekendtgørelsen. Regionerne har ansvar for udførelse af kontrol i virksomhederne, besætningerne og ved grænsekontrollen, mens Mørkhøj har ansvar for styring og koordinering samt regelarbejde.

Nedenfor følger en gennemgang af, om ansvarsfordelingen i praksis er entydig og klar under overskrifterne:

- Ansvarsfordelingen er i praksis i enkelte tilfælde uklar.
- Uklarhederne betyder, at opgaverne ikke gennemføres ensartet.

6.3.1 Ansvarsfordelingen er i praksis i enkelte tilfælde uklar

Undersøgelsen har vist, at der i praksis i enkelte situationer er tvivlstilfælde eller utilstrækkelig kommunikation til at afklare ansvarsfordelingen. På baggrund af undersøgelsen vil Revisi-
onsenheden fremhæve følgende forhold:

For det første springes det regionale led i ansvarskæden over, når Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke har fokus på den regionale styring af grænsekontrollen, men i stedet har fokus på den konkrete kontrolgennemførelse ved grænsekontrolstederne, herunder også grænsekontrolstedernes procedurer for kontrollen. Fødevarestyrelsen har som nævnt i afsnit 4.1.3 valgt, at både Mørkhøjs supervision og regionernes supervision af grænsekontrolstederne skal være en virksomhedssupervision frem for at lade den ene være en systemsupervision. Det har efter Revisi-
onsenhedens vurdering som konsekvens, at regionernes rolle i supervisionen ikke afspejler det ansvar, de har for at styre grænsekontrollen.

For det andet viser undersøgelsen, at der er uklarhed om, hvem der skal udarbejde en vejledning om den praktiske udførelse af prøveudtagning til laboratorieanalyse ved import af levende dyr fra 3. lande. Som nævnt i afsnit 5.5.2 har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj udtalt, at grænsekontrolstederne skal udarbejde deres egne procedurer for udtagning af prøver af hov- og klovbærende dyr, og samtidig har to af fødevareregionerne oplyst, at de savner en instruks med procedurer fra Fødevarestyrelsen i Mørkhøj, som beskriver prøveudtagningen. Det har medført, at prøver til laboratorieanalyse ikke er udtaget under henvisning til den manglende procedurebeskrivelse. Fødevarestyrelsen forventer dog i 2009 at kunne udarbejde en vejledning om procedurer for prøveudtagning.

For det tredje har Fødevarestyrelsen i Mørkhøj ikke overblik over regionernes anvendelse af TRACES til at målrette kontrollen i virksomheder, der importerer fødevarer - uagtet at TRACES ikke primært er tænkt som et redskab til kontrollen med importvirksomhederne. Mørkhøj koordinerer og styrer ikke brugen af TRACES til dette formål. Som følge heraf anvendes TRACES forskelligt i kontrolafdelingerne.

Fødevarestyrelsens kommentar til rapporten:

Fødevarestyrelsen finder ikke, at ansvarsfordelingen mellem Mørkhøj og fødevareregionerne er uklar.

Mørkhøjs supervision af grænsekontrollen blev etableret efter FVO-inspektionen i 2003, hvor FVO konstaterede, at der manglede central overvågning af grænsekontrollen. Organiseringen af supervisionen er underlagt FVO's anbefalinger. Fødevarestyrelsen følger FVO's anbefalinger.

Der er ikke klarhed over hvem, der skal udarbejde instrukser til fødevareregionerne, idet denne opgave ligger placeret i Mørkhøj. Mørkhøj vil i 2009 udarbejde cirkulære til fødevareregionerne om veterinær kontrol af levende dyr, herunder stikprøvevis udtagning af blodprøver til laboratorieanalyse.

Kontrolafdelingerne anvender TRACES som forskrevet i forbindelse med import og samhandel af levende dyr samt ved import af animalske produkter fra 3. lande. Fødevarestyrelsen prioriterer, at fødevareregionerne anvender TRACES i overensstemmelse med lovgivningen.

6.3.2 Uklarhederne betyder, at opgaverne ikke gennemføres ensartet

De skitserede uklarheder i ansvaret for kontrollen har haft betydning for regionernes opfølgning på fejl og mangler observeret ved FVO-inspektioner. Det har også betydet, at der igen en årrække ikke er blevet udtaget blodprøver af dyr importeret fra 3. lande, ligesom det har haft betydning for, i hvilken udstrækning TRACES er anvendt som led i regionernes behovsorientering af kontrollen med fødevareraktiviteter med importaktiviteter. Det har haft som konsekvens, at der ikke effektivt er blevet rettet op på fejl, og at kontrollen ikke har været gennemført ensartet i alle kontrolafdelinger.

Opsummering

Revisionsenheden samler i dette kapitel op på nogle tværgående problemstillinger, som har vist sig ved undersøgelsen af importkontrollen.

Importkontrollen indgår som en del af al anden kontrol med virksomhederne, og det er alene grænsekontrollen og enkelte kontrolprojekter, der kan skilles økonomisk og aktivitetsmæssigt ud. Det følger heraf, at det ikke kan opgøres, hvor mange ressourcer der samlet set anvendes til importkontrol. Det har betydning for Fødevarestyrelsens muligheder for at styre og prioritere importkontrollen samt for budgetteringen af denne. Det har også betydning for afrapporteringen af indsatsen i forbindelse med den del af den styrkede importkontrol, som finder sted som ordinær kontrol i virksomhederne, og som blev politisk vedtaget med fødevareforliget i 2007.

Organiseringen af området giver ligeledes efter Revisionsenhedens vurdering nogle særlige udfordringer med at koordinere kontrollen. Organiseringen i tre regioner og 10 kontrolafdelinger efter omstruktureringen i 2006 virker på nogle områder ikke indarbejdet i regionernes måde at strukturere og koordinere arbejdet. Der finder således ikke altid en koordinering sted af arbejdet med importkontrol mellem kontrolafdelingerne i regionerne.

Den formelle ansvarsfordeling mellem Fødevarestyrelsen i Mørkhøj og fødevareregionerne fremgår af lovgivningen. I praksis er der imidlertid i enkelte situationer tvivlstilfælde eller utilstrækkelig kommunikation til at sikre, at de rigtige tager ansvaret for en opgave. Det drejer sig eksempelvis om opfølgning på FVO-inspektioner af grænsekontrolstederne, vejledning om udtagning af blodprøver fra dyr på grænsekontrolstederne, styringen af

brugen af TRACES og supervisionen af grænsekontrolstederne. Det har haft som konsekvens, at der ikke effektivt er blevet rettet op på fejl, og at kontrollen ikke har været gennemført ensartet i alle kontrolafdelinger.

Kåre Degn Johansson
Revisionschef
30. april 2009

Fødevarekontroludvalgets bemærkninger

Importen fra 3. lande og indførslen fra EU og samhandelslandene af fødevarer er steget markant i Danmark i de sidste 30 år og udgør i dag over halvdelen af fødevarerforbruget. Import og indførsel er desuden et meget dynamisk område, som kræver stor overvågenhed fra kontrollens side. Det giver en række tværgående udfordringer i relation til den offentlige kontrol med fødevarer. Derfor er det efter Fødevarekontroludvalgets opfattelse væsentligt, at Fødevarestyrelsens importkontrol er stærkt organiseret.

Ulovligt importerede fødevarer kan medføre betydelige risici både af fødevarerensikkerheds- og dyresundhedsmæssig karakter. Fødevarekontroludvalget finder derfor, at Fødevarestyrelsen bør sætte strategisk fokus på at opspore ulovlig import. Samtidig skal Fødevarekontroludvalget anbefale, at Fødevarestyrelsen i højere grad opfordrer politi og SKAT til at lave fælles kampanjer med det formål at opspore ulovlig import. De offentlige myndigheders mulighed for at opspore ulovlig import kræver, at myndighederne samarbejder og koordinerer indsatsen.

Fødevarekontroludvalget påpeger, at det er væsentligt at sikre den danske dyresundhed. Indførslen af klovbærende dyr fra EU til Danmark er pt. i stigning. Grænsekontrollen bør have de fornødne retningslinjer og redskaber til at udtage blodprøver på levende dyr, der importeres til Danmark. Fødevareregionerne bør have fokus på ved stikprøver at kontrollere levende dyr, der indføres til Danmark.

De regionale fødevareafdelinger bør både internt i regionerne samt på tværs heraf have faste procedurer for, hvordan kontrollen i importvirksomhedernes kontorer og lagre koordineres, så kontrollen med dokumenter og fødevarer kan blive udført samtidig. Dette bør særligt ses i lyset af, at det er udbredt indenfor detailhandelen, at lagre og kontorer er adskilt fra hinanden.

I fødevareforliget fra 2007 blev der lagt vægt på, at Fødevarestyrelsen i højere grad skulle vejlede importørerne om egenkontrollen. Det har blandt andet udmøntet sig i, at styrelsen har udarbejdet en ny vejledning til formålet og har gennemført en kontrolkampagne. Fødevarekontroludvalget finder det positivt, at der er kommet øget fokus på vejledning af virksomhederne. Imidlertid betyder Fødevarestyrelsens organisering af fødevarekontrollen, at det ikke er muligt for styrelsen at opgøre, hvor stor en del af kontrollen i virksomhederne der er rettet mod importerede og indførte varer. Det skyldes, at visse dele af importkontrollen er en integreret del af den øvrige virksomhedskontrol og ikke registreres særskilt. Det har bl.a. som konsekvens, at styrelsen ikke kan opgøre, om særbevillinger givet til dette område anvendes efter hensigten. Blandt andet kan Fødevarestyrelsen ikke opgøre, om en merbevilling på 4 mio. kr. givet i forbindelse med fødevareforliget i 2007 til at styrke importkontrollen er anvendt til formålet. Samtidig gør organiseringen det ikke muligt at få information om importkontrollen, hvilket medfører en udfordring for Fødevarestyrelsen med at prioritere denne kontrol særskilt. Det er uheldigt set i lyset af områdets størrelse og væsentlighed.

Fødevarekontroludvalget bemærker, at Fødevarestyrelsen i øjeblikket tager del i et projekt, der skal afklare, om der skal implementeres effektstyring i styrelsen. Formålet med effektsty-

ring er blandt andet at skabe en klarere sammenhæng mellem ressourcer og resultater. Fødevarekontroludvalget ser frem til, at effektstyring implementeres i Fødevarestyrelsen.

I forbindelse med Fødevarestyrelsens håndtering af EU-restriktioner på fødevarer finder Fødevarekontroludvalget, at styrelsen bør afrapportere til EU-Kommissionen som påkrævet. Fødevarekontroludvalget finder samtidig, at det ud fra en risiko- og ressourcebetragtning ikke var ufornuftigt, at Fødevarestyrelsen undlod at lave analyser for forbudte GMO i ris og risprodukter fra Kina, selvom Kommissionen havde besluttet, at medlemslandene skulle udføre kontrol med de pågældende produkter.

Rapporten viser, at den regionale supervision af grænsekontrollen foretages af de enkelte kontrolafdelinger i stedet for at være organiseret på regionalt niveau. Fødevarestyrelsen er i maj 2009 overgået til en ny regional organisering. Fødevarekontroludvalget skal i den anledning anbefale, at Fødevarestyrelsen overvejer, om supervisionen af grænsekontrollen er organiseret bedst muligt.

Fødevarekontroludvalget bakker op om Revisionsenheden anbefaling om, at Fødevarestyrelsen sætter fokus på fødevareregionernes brug af TRACES som støtte til kontrollen i importvirksomhederne. Fødevarekontroludvalget finder tillige, at de tilsynsførendes kompetencer til at anvende TRACES til kontrollen i importvirksomhederne bør forbedres.

Fødevarekontroludvalget

Jørgen Højmark Jensen (formand), Jørgen Bentzen, Merethe Guldborg, Sofie Krogh Holm, Erik Bisgaard Madsen, Peter Schliemann, Camilla Udsen og Annette Nygaard de Voss

Bilag 1: Ordliste

I dette bilag kan ses en forklaring og definition af nogle af de centrale begreber og udtryk, der er anvendt i rapporten. Begreberne er nedenfor listet alfabetisk.

AM-kontrol: Ante Mortem kontrol: Dyrlæge-syn af de levende dyr før slagtning foretages. Fjerkræ synes i besætningen før slagtning.

Anden kontrol: De fleste kontrolopgaver kan udføres i forbindelse med ordinære eller ekstra kontrolbesøg. I de tilfælde, hvor opgaverne ikke bliver udført i forbindelse med ordinære eller ekstra kontrolbesøg, gennemføres kontrolbesøget som "anden kontrol". Eksempler på opgaver, som kan udføres som "anden kontrol", fordi virksomhedernes kompleksitet, størrelse eller aktiviteter gør, at opgaverne ikke kan nå indenfor den fastsatte standardfrekvens, er blandt andet kontrol med importaktiviteter ud over kontrol med indførsel af ikke-animalske fødevarer mv. med særlige restriktioner.

Cargomanifest: Godsfortegnelse over lasten i et fly eller på et skib.

CVED: CVED står for *Common Veterinary Entry Document* og er et dokument, som skal ledsage animalske produkter fra 3. lande og levende dyr ved indførsel til Danmark og visse animalske biprodukter (samt levende dyr ved udførsel fra Danmark).

Danmarks integrerede, flerårige, nationale kontrolplan: EU's medlemsstater skal i henhold til Europaparlamentets og Rådets kontrolforordning (forordning (EF) nr. 882/2004), artikel 41, udarbejde en integreret, flerårig, national kontrolplan med generelle oplysninger om opbygningen og tilrettelæggelsen af de kontrolområder, der er omfattet af forordningen, det vil sige kontrollen med foderstoffer, fødevarer, dyresundhed og dyrevelfærd. Danmarks nationale kontrolplan er blevet til i et samarbejde mellem Fødevarestyrelsen og Plantedirektoratet.

Dobbelt krydskontrol: Når to eller flere lister kontrolleres op imod hinanden for at sikre, at listernes indhold stemmer overens. Det vil her sige, at cargomanifester og havne/lufthavnslistes krydstjekkes med forhåndsansmeldelser.

Effekt: Effekt = outcome = et udtryk for den effekt, som institutionens produkter eller ydelser skaber for brugerne eller samfundet. Effekt kan også udtrykkes som: At nå sin mission givet de faglige og politiske mål.

Epizootisk sygdom: Epizootisk / epidemisk udvikling af en sygdom indtræder, når antallet af nye tilfælde af sygdommen, den såkaldte incidens, stiger eksponentielt. En typisk epidemi-kurve ses ved mund- og klovsyge, hvor antallet af nye tilfælde ca. fordobles hver uge under opbygningen af epizootien.

Fødevareinstituttet: Fødevareinstituttet er en del af Danmarks Tekniske Universitet (DTU) og har til opgave at forske, undervise og rådgive inden for ernæring, fødevarer sikkerhed, miljø og sundhed.

Fødevarestyrelsen og Fødevarestyrelsen i Mørkhøj: Fødevarestyrelsen består af en central enhed i Mørkhøj og tre fødevareregioner. I rapporten er anvendt betegnelserne Fødevarestyrel-

sen i Mørkhøj, når der alene henvises til den centrale enhed, samt betegnelsen Fødevarestyrelsen, når der henvises til hele styrelsen inklusive fødevareregionerne.

FVO: EU-Kommissionens Food and Veterinary Office.

Horisontal og vertikal styring: Begreberne er udtryk for det perspektiv, hvorefter en institution varetager sine opgaver. Horisontal styring handler om, hvordan institutionen løser sine opgaver ud fra interne procedurer, retningslinjer og tildelte ressourcer, mens vertikal styring handler om, hvordan institutionens ledelse agerer i henhold til den politiske styring, de administrative krav samt forventninger fra virksomheder og borgere.

Kontorimportører: Virksomheder, som importerer fødevarer, men som ikke selv oplagrer sine fødevarer. Fødevarerne er i stedet oplagret på eksempelvis lagerhoteller.

Lagerhotel: Lagerhoteller er virksomheder, som oplagrer varer for andre. Varerne ejes af en anden, eksempelvis en kontorimportør.

Opgavehierarkier: Sammenhængen mellem de aktiviteter, der beskrives i kr. i budgetter og regnskab, ressourcer (input), de aktiviteter der gennemføres for at nå resultater, produkter og ydelser (output), mission og effekt.

RASFF: Rapid Alert System for Food and Feed. Det er Kommissionens varslings- og meddelelsessystem og gælder for landene indenfor samhandelsområdet. RASFF blev oprettet i 1978.

Tredjeledskontrol: Kontrol i 3. led i fødevarekæden. 1. led er producenten / importøren, 2. og 3. led i fødevarekæden er de senere led / aftagere, som produktet distribueres videre til.

Web-alert: På Fødevarestyrelsens hjemmeside er der et særligt punkt med et skema om tilbagetrækning kaldet web-alert. En web-alert er den tekst, der udarbejdes til hjemmesidens liste over tilbagetrukne fødevarer. Den følges af en Rapid Alert notifikation, når andre lande er involveret.



Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Slotsholmsgade 12
1216 København K

ISBN 978-87-7083-497-1 (tryk)
ISBN 978-87-7083-498-8 (web)

Tlf.: 3392 3301
Fax.: 3314 5042

E-mail: fvm@fvm.dk
<http://www.fvm.dk>