



Finansministeriet

Administrations- og Personaledepartementet

Handbogsret 2



Betænkning om

MODERNISERING AF

LEVNEDSMIDDELKONTROLLEN

I DANMARK

afgivet af et tværministerielt embedsmandsudvalg
nedsat af Finansministeriet februar 1990

BETÆNKNING NR. 1217
MARTS 1991

Publikationen kan købes hos

STATENS INFORMATIONSTJENESTE
POSTBOKS 1103, 1009 KØBENHAVN K

Pris: 150,00 kr.

ISBN 87-503-9009-0
Fi 2292-bet

INDHOLDSFORTEGNELSE

SIDE

1. INDLEDNING

1.1	Udvalgets kommissorium	1
1.1.1	Udvalgets sammensætning	4
1.1.2	Særlige tekniske arbejdsgrupper	5
1.1.3	Sammenfatning af udvalgets forslag	7
1.2	Resume af udvalgets overvejelser og anbefalinger	9
1.2.1	Regelværket	9
1.2.1.1	Den overordnede regelstruktur	10
1.2.1.2	Modeller til forenkling af materielle bestemmelser ..	13
1.2.1.3	Sanering og formidling	14
1.2.1.4	Forslag til handlingsplan	15
1.2.2	Laboratoriekapaciteten	17
1.2.2.1	Struktur og styringen af kapaciteten	17
1.2.2.2	Kortlægning af laboratoriekapaciteten	18
1.2.2.3	Modeller for den fremtidige tilsyns- og laboratoriestruktur	19
1.2.3	Egenkontrol	22
1.2.3.1	Kortlægning af eksisterende egenkontrolordninger på levnedsmiddelområdet	22
1.2.3.2	Andre eksempler på egenkontrolordninger	23
1.2.3.3	Vurdering af gennemførelsen af egenkontrol på levnedsmiddelområdet i Danmark	24
1.2.3.4	Forslag på egenkontrolområdet	25
1.2.4	Modernisering af finansieringssystemet	25
1.2.4.1	De nuværende finansieringsformer	26
1.2.4.2	Finansieringsordninger i andre lande	26
1.2.4.3	Forslag til nyt finansieringssystem	27

2. REGELVÆRKET

2.1	Gennemgang og kortlægning af regulering på enkeltområder	31
2.1.1	Sundhedsministeriet	31
2.1.2	Landbrugsministeriet	35
2.1.3	Fiskeriministeriet	39
2.1.4	Sammenfatning af kortlægningen af den eksisterende lovgivning	40
2.2	EF-bestemmelser og krav til den fremtidige danske regulering	42
2.2.1	Historisk udvikling	42
2.2.2	Status i dag	44
2.2.3	Sammenligning mellem den danske regulering og EF-reguleringen	46
2.2.4	EF's reguleringsform	49

2.2.5	Fremtidens EF-regulering	50
2.2.6	Konklusion	51
2.3	Forenkling af levnedsmiddelreguleringen	52
2.3.1	Den overordnede regelstruktur	53
2.3.1.1	En samlet lov	53
2.3.1.2	Reduktion af antallet af love	57
2.3.2	Modeller til forenkling af materielle bestemmelser	65
2.3.2.1	Regelanalyser	65
2.3.2.2	Generelle betingelser for godkendelse til levnedsmiddelproduktion	66
2.3.2.3	Regler vedrørende tilsætningsstoffer og forurening	72
2.3.2.4	Mærknings- og markedsføringsregler	75
2.3.2.5	Produktregulering og varestandarder	77
2.3.2.6	Forenklingsmodeller	79
2.3.3	Sanering og formidling	83
2.3.3.1	Saneringsbestræbelser	83
2.3.3.2	Formidlingsaspektet	85
2.4	Forslag til handlingsplan	86

3. LABORATORIEKAPACITETEN

3.1	Eksisterende laboratoriestruktur og styringen af kapaciteten	96
3.1.1	De statslige laboratorier	96
3.1.2	De kommunale laboratorier og laboratorieplanen	98
3.1.3	De private STP-autoriserede laboratorier	102
3.1.4	Udenlandske erfaringer med organiseringen af laboratorier	102
3.2	Kortlægning af laboratoriekapaciteten	103
3.2.1	Den samlede offentlige laboratoriekapacitet	104
3.2.2	De kommunale laboratorier	105
3.2.2.1	Aktivitets- og kapacitetsmønstre	105
3.2.2.2	Aktivitet på produktgrupper	107
3.2.2.3	Produktivitet	109
3.2.3	De statslige laboratorier	110
3.3	Modeller for den fremtidige struktur for levnedsmiddelkontrollen	111
3.3.1	Fremtidige behov og krav til tilsyn og laboratorier	111
3.3.2	Konkretisering af kravene på levnedsmiddelområdet	115
3.3.3	Overvejelser vedr. den fremtidige decentrale levnedsmiddelkontrol og krav til denne	120
3.3.3.1	Den decentrale tilsynsstruktur	121
3.3.3.2	Den decentrale laboratoriestruktur	122
3.3.3.3	Forslag til den fremtidige decentrale levnedsmiddelkontrol	127
3.3.4	Modeller for den fremtidige struktur på det centrale laboratorieniveau	132

3.3.4.1	Sammenfatning på det centrale niveau	135
---------	--	-----

4. EGENKONTROL

4.1	Kortlægning af eksisterende egenkontrolordninger på levnedsmiddelområdet	138
4.1.1	Egenkontrolaspektet i EF-reguleringen og national regulering på levnedsmiddelområdet	139
4.1.2	Sammenfatning	143
4.2	Modeller for egenkontrol	145
4.2.1	Egenkontrolbegrebets anvendelse i Danmark	145
4.2.2	Eksempler på metoder for egenkontrol i Danmark	147
4.2.2.1	Egenkontrol på mælkeområdet	147
4.2.2.2	Egenkontrol på miljøområdet	150
4.2.2.3	Egenkontrol på lægemiddelområdet	152
4.2.2.4	Egenkontrol ved autorisation af tilsætningsstofproducerende virksomhed	153
4.2.3	Egenkontrol i udvalgte lande	154
4.2.3.1	Egenkontrol i USA	154
4.2.3.2	Egenkontrol i Sverige	156
4.2.3.3	Egenkontrol i Canada	158
4.2.4	Egenkontrolordningernes karakteristika	159
4.2.4.1	Egenkontrolordningernes karakter og omfang	159
4.2.4.2	Egenkontrolmetoder	160
4.2.4.3	Styringsmæssige aspekter	161
4.3	Vurdering af gennemførelsen af egenkontrol på levnedsmiddelområdet i Danmark	163
4.3.1	Fordele og ulemper i forbindelse med gennemførelsen af egenkontrol	163
4.3.2	Egenkontrolmodeller	165
4.3.2.1	Ordningens formelle karakter	167
4.3.2.2	Egenkontrolordningens omfang	167
4.3.2.3	Metoder for egenkontrol	168
4.3.2.4	Administrative og økonomiske konsekvenser ved indførelse af øget egenkontrol	169
4.3.2.5	Forhold til offentlighedsloven	171
4.4	Principper for gennemførelse af egenkontrol i levnedsmiddelerhvervet i Danmark	175

5. MODERNISERING AF FINANSIERINGSSYSTEMET

5.1	Udvalgets opgave	177
5.2	De nuværende finansieringsformer	178
5.2.1	Sundhedsministeriet	179
5.2.2	Landbrugsministeriet	182
5.2.3	Fiskeriministeriet	185
5.2.4	De kommunale levnedsmiddelkontrolenheder	188
5.2.5	Sammenfatning	189
5.3	Finansieringsordninger i andre lande	191

5.3.1	Indledning.....	191
5.3.2	Holland.....	192
5.3.3	Frankrig.....	192
5.3.4	Norge.....	193
5.3.5	Sverige.....	194
5.3.6	Sammenfatning.....	196
5.4	Forslag til nyt finansieringssystem.....	197
5.4.1	Indledning.....	197
5.4.2	Finansiering af levnedsmiddelkontrol.....	198
5.4.3	Administrative overvejelser.....	200
5.4.4	Forskellige betalingsformer.....	203
5.4.4.1	Autorisations- og godkendelsesgebyr.....	203
5.4.4.2	Betaling for ekstraordinært tilsyn og kontrol.....	205
5.4.4.3	Betaling for godkendelse af handlingsplaner.....	206
5.4.4.4	Betaling baseret på beregning af tilsyns- og kontroludgifterne i den konkrete virksomhed.....	206
5.4.4.5	Betaling baseret på grupper af virksomheder.....	207
5.4.5	Udvalgets forslag til finansieringsmodel.....	207
5.4.5.1	Betaling for autorisationer og godkendelser samt årlig betaling for tilsyn og kontrol.....	209

Bilag 1: Kortlægning af laboratoriekapaciteten på levnedsmiddelområdet for 1990.

Bilag 2: Spørgeskema

1. INDLEDNING

På baggrund af Administrations- og Personaledepartementets turnusrapport - "Kontrol med Levnedsmidler" - blev der primo februar 1990 nedsat et tværministerielt embedsmandsudvalg, der fik til opgave, at overveje og stille forslag om, hvordan der kan opbygges et mere effektivt og koordineret levnedsmiddelkontrollsystem i Danmark.

Udvalget skulle især koncentrere sig om at undersøge udnyttelsen af den eksisterende laboratoriekapacitet, at undersøge mulighederne for en regelsanering og -forenkling på området, samt undersøge muligheden for anvendelse af andre finansieringsformer på levnedsmiddelkontrollområdet.

Udvalget blev nedsat under Administrations- og Personaledepartementets formandskab og sammensat af repræsentanter fra Finans-, Indenrigs-, Sundheds-, Landbrugs-, Fiskeri- og Miljøministeriet, samt repræsentanter fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen.

Udvalget fik til opgave senest den 1. november 1990 at udarbejde en rapport til en styregruppe bestående af departementcheferne fra Administrations- og Personaledepartementet, Landbrugsministeriet, Sundhedsministeriet og Fiskeriministeriet.

1.1 Udvalgets kommissorium

Administrations- og Personaledepartementet har i efteråret 1989 udarbejdet en turnusrapport om den danske levnedsmiddelkontrol. Rapporten kortlægger det samlede levnedsmiddelkontrollsystem, og der anføres, at systemet ikke i tilstrækkelig grad er rustet til at møde de udfordringer og krav, der i dag kan konstateres, og som fremover forventes forstærket indenfor området.

Levnedsmiddelproduktionen har meget stor betydning for den danske økonomi. For eksempel udgør produktionsværdien i levnedsmiddelindustrien ca. 1/3 af al industriel tilvirkning i Danmark.

Hvis værdien af primærproduktionen af levnedsmidler i landbrug og fiskeri indregnes, udgør den samlede produktionsværdi ca. 22 % af BNP. Endvidere udgør levnedsmiddeleksporten ca. 25% af Danmarks totale eksport.

Systemet stilles blandt andet overfor store udfordringer som følge af etableringen af Det Indre Marked fra 1993. Grænsekontrollen afvikles, og erstattes af kontrol på produktionsstedet samt af stikprøvekontrol af såvel importvarer som indenlandske varer.

Levnedsmiddelproduktionen bliver stadig mere industrialiseret, og der tages til stadighed nye teknologier og processer i brug, samtidig med at udbuddet af fødevarer bliver mere og mere differentieret. Denne udvikling skal imødekomme de stadigt øgede krav, som forbrugerne både i og udenfor Danmark stiller til kvalitetsfødevarer til rimelige priser.

Med de større koncentrationer, det mere komplicerede distributionssystem og det ændrede kontrolsystem efter 1992, stilles der således også store udfordringer til kontrollens faglige indretning, fleksibilitet og til den nødvendige ekspertise.

Det nuværende system opfylder imidlertid sin opgave med at sikre befolkningen sunde fødevarer og formår at fastholde og styrke kontrollen som konkurrenceparameter i eksportarbejdet. Eventuelle mere grundlæggende ændringer i det samlede system bør således kun ske efter en meget nøje afvejning af de mulige konsekvenser af ændringerne i forhold til varetagelse af systemets overordnede mål.

Systemet er nyligt ændret på flere punkter, f.eks. er der netop gennemført organisatoriske ændringer i Landbrugsministeriet og i Fiskeriministeriet. Hertil kommer, at overvejelserne om udformning af kontrollen i Det Indre Marked ikke på nuværende tidspunkt har nået en konkretiseringsgrad, der gør det muligt at opstille mere specifikke krav til et fremtidigt dansk levnedsmiddelkontrolsystem.

På denne baggrund forekommer det mest hensigtsmæssigt, at ændringerne indenfor levnedsmiddelkontrolområdet tilrettelægges indenfor et tværministerielt embedsmandsudvalg, der nedsættes under en styregruppe bestående af departements-

cheferne for Administrations- og Personaledepartementet, Fiskeriministeriet, Landbrugsministeriet og Sundhedsministeriet.

Embedsmandsudvalget skal - med udgangspunkt i Administrations- og Personaledepartementets rapport - overveje og stille forslag om, hvordan der kan sikres et mere effektivt og koordineret levnedsmiddelkontrollsystem indenfor følgende områder:

- * overveje modeller for en forenkling, sammenskrivning og harmonisering af det nuværende regelværk, samt udarbejde en handlingsplan for implementering heraf.
- * iværksætte en undersøgelse af udnyttelsen af områdets totale laboratoriekapacitet med henblik på at udarbejde anbefalinger for dækning af det fremtidige behov.
- * overveje finansieringsmodeller såvel på særlovsområdet som det generelle levnedsmiddel-lovsområde. Finansieringsmodellerne skal udformes således, at de dels sikrer et lokalt engagement, dels et positivt medspil fra levnedsmiddelerhvervene. Finansieringsmodellerne skal samtidig medvirke til en mere fast og forudsigelig ramme for udgiftsfordelingen mellem den offentlige sektor og erhvervene.

Embedsmandsudvalget skal i sine overvejelser og forslag sikre at nedenstående sigtelinier for et fremtidigt levnedsmiddelkontrollsystem i videst muligt omfang vil kunne opfyldes eller tilgodeses.

- et levnedsmiddelkontrollsystem, der sikrer befolkningen sunde fødevarer og fremmer eksporten af danske levnedsmidler,
- et harmoniseret, enkelt og gennemsigtigt regelsæt, der desuden indeholder en fleksibilitet, som kan gøre det rimeligt nemt at foretage justeringer f.eks. i forhold til EF-og tredjelands regulering på området,
- tilpasning af den offentlige kontrol til virksomhedernes muligheder for egenkontrol, samt en målrettet levnedsmiddelkontrol, hvor der foretages prioriteringer for den samlede ressourcedisponering og kontrolniveauet,

- hindring af konkurrenceforvridning og etablering af finansieringsordninger, der både findes rimelige og fremmer formålene med levnedsmiddelkontrollen,
- en statslig og kommunalt baseret lokal levnedsmiddelkontrol.

Embedsmandsudvalget nedsættes med 2 repræsentanter fra henholdsvis Finans-, Fiskeri-, Landbrugs- og Sundhedsministeriet, og en repræsentant fra henholdsvis Indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen.

Der kan nedsættes underudvalg under embedsmandsudvalget, ligesom der kan tilknyttes ekstern bistand.

Der oprettes et fællessekretariat, hvortil de enkelte parter bidrager i fornødent omfang. Sekretariatet og formandsskabet forankres i Administrations- og Personaledepartementet.

Embedsmandsudvalget nedsættes primo februar 1990 og afslutter sit arbejde 1. november 1990 med en indstilling til styregruppen.

1.1.1 UDVALGETS SAMMENSÆTNING

Udvalget har haft følgende sammensætning:

Fuldm. Jens Kaae-Sørensen, Budgetdepartementet.

Kst. kontorchef Paul Schüder, Indenrigsministeriet.

Kontorchef Leo Ellgaard, Amtsrådsforeningen.

Fuldm. Søren Hjortsø Kristensen, Kommunernes Landsforening.

Stadsdyrlæge Per Harding Kristiansen, Miljø- og Levnedsmiddelkontrollenheden i Odense.

Kontorchef Mogens Ginnerup-Nielsen, Landbrugsministeriet.

Kontorchef Henrik Krøll, Fiskeriministeriet.

Afdelingschef Flemming Nielsen, Veterinærdirektoratet.

Kst. direktør Lars Herborg, Fiskeriministeriets Industritilsyn.

Kontorchef J, Barteis Petersen, Sundhedsministeriet.

Direktør Ole Kopp Christensen, Levnedsmiddelstyrelsen.

Kt.chef Mogens Moe, Miljøstyrelsen blev medlem af udvalget fra og med udvalgets 5. møde.

Dir. Jørgen Højmark, Levnedsmiddelkontrollen i København repræsenterende Københavns og Frederiksbergs kommuner blev medlem af udvalget fra og med udvalgets 8. møde, som følge af beslutning i styregruppen.

Fuldm. **E. Wayne Jensen**, Budgetdepartementet afløste fuldm. Jens Kaae-Sørensen fra og med udvalgets 8. møde.

Formanden for udvalget var **kt.chef Lars Tegl Rasmussen**, Administrations- og Personaledepartementet og sekretariatsbetjeningen blev varetaget af **souschef Jørn Kristiansen**, fuldm. **Mogens Dam**, stud.scient.pol. **Niels Christian Nielsen** og **overass. Dorte Petersen**, alle fra Administrations- og Personaledepartementet.

Udvalget har afholdt i alt 12 møder, hvoraf det sidste afholdtes den 29. januar 1991. Efter aftale med styregruppen fik udvalget i november forlænget fristen for afgivelse af rapport til 1. januar 1991. På baggrund af udskrivning af folketingsvalg til afholdelse den 12. december 1990 har udvalgsarbejdet i en periode været sat i bero. Udvalget afgiver hermed sin rapport til styregruppen.

1.1.2

SÆRLIGE TEKNISKE ARBEJDSGRUPPER

Udvalget har, med henvisning til den i kommissoriet givne mulighed for at nedsætte arbejdsgrupper og tilknytte ekstern teknisk bistand nedsat 2 arbejdsgrupper, henholdsvis i forbindelse med kortlægning af den danske centrale og decentrale laboratoriekapacitet samt i forbindelse med overvejelserne om regelsanering og regelforenklung.

Arbejdsgruppen vedr. kortlægning af laboratoriekapaciteten har haft følgende medlemmer:

Dyrlæge Arne Kongsted, Veterinærdirektoratet.

Stadsdyrlæge J. Køster Hall, Miljø- og Levnedsmiddelkontrollenheden i Helsingør,

Kontorchef Leo Ellgaard, Amtsrådsforeningen.

Laboratoriechef Klaus Holch, Levnedsmiddelstyrelsen.

Civilingeniør Vibeke B. Jensen, Industri- og Handelsstyrelsen.

Kst. direktør Lars Herborg, Fiskeriministeriets Industritilsyn.

Fuldm. Søren Hjortsø Kristensen, Kommunernes Landsforening.

Civilingeniør P. Claudi Johansen, Industri- og Handelsteststyrelsen.

Fuldm. Finn Carlsen, souschef **Jørn Kristiansen**, fuldm. **Mogens Dam** og stud.scient.pol. **Niels Christian Nielsen**, alle Administrations- og Personaledepartementet.

Resultatet af arbejdet i arbejdsgruppen vedr. kortlægning af laboratoriekapaciteten er indgået i udvalgets drøftelser og indstillinger som de fremgår af rapportens kapitel 3.

Arbejdsgruppen vedr. regelsanering og -forenkling har haft følgende medlemmer:

Dyrlæge Henrik Jensen, Veterinærdirektoratet.

Kontorchef Jørgen Fredsted, Levnedsmiddelstyrelsen.

Fuldm. Søren Hjortsø Kristensen, Kommunernes Landsforening.

Stadsdyrlæge J. Køster Hall, Miljø- og Levnedsmiddelkontrollen i Helsingør.

Kst. direktør Lars Herborg, Fiskeriministeriets Industritilsyn.

Kontorchef Lars Tegl Rasmussen, souschef Jørn Kristiansen og stud.scient.pol. Niels Christian Nielsen, alle Administrations- og Personaledepartementet.

Resultatet af arbejdet i arbejdsgruppen vedr. regelsanering og -forenkling er indgået i udvalgets drøftelser og indstillinger som de fremgår af rapportens kapitel 2.

1.1.3 SAMMENFATNING AF UDVALGETS FORSLAG

Udvalgets forslag til modernisering af den danske levnedsmiddelkontrol består i:

- * **En reduktion og forenkling af regelmassen**
- * **Etablering af færre og mere handlekraftige decentrale tilsyns- og laboratorieenheder med udvidet opgavevaretagelse**
- * **Forbedret samspil med virksomhedernes egenkontrol**
- * **Gennemførelse af fuld brugerfinansiering**

Den eksisterende regelmasse på levnedsmiddelområdet omfatter i alt ca. 800 foreskrifter og vejledninger. Udvalget foreslår en reduktion og forenkling af regelmassen gennem:

- Etablering af en ny og enklere lovstruktur.

Samling af tværgående bestemmelser på bekendtgørelses- og cirkuløreniveau.

Iværksættelse af saneringsarbejde på baggrund af den foreslåede nye regelstruktur.

Levnedsmiddelkontrollarbejdet udføres idag af 3 ministerier og 38 fælleskommunale enheder. Udvalget foreslår, at den decentrale kontrol moderniseres ved etableringen af færre og mere handlekraftige enheder gennem:

- Fastlæggelse af kapacitets- og kvalitetskrav til de fremtidige laboratorie- og tilsynsenheder, samt
- Central godkendelse af disse.

Levnedsmiddelkontrollens opdeling på en række centrale og decentrale myndigheder gør, at systemet for brugerne kan forekomme komplekst. Samtidig med og under forudsætning af, at der etableres ovennævnte færre og mere handlekraftige decentrale enheder foreslår udvalget, at der søges etableret en mere enstrengt struktur i relation til brugerne gennem:

- Udlægning af tilsyns- og kontrolopgaver fra det centrale niveau til de nye decentrale enheder.

En effektiv og rationel tilrettelagt offentlig levnedsmiddelkontrol er bl.a. betinget af, at indsatsen koordineres med virksomhedernes egenkontrol. Med henblik på at inddrage virksomhedernes egenkontrol i den offentlige kontrol foreslår udvalget:

- At egenkontrol gennemføres trinvis som en obligatorisk ordning for hele levnedsmiddelområdet.
- At egenkontrollordningerne etableres under hensyntagen til virksomhedernes kompleksitet og art, samt
- at der snarest udformes en handlingsplan for implementering af egenkontrol på levnedsmiddelområdet.

Indretningen af finansieringssystemet på levnedsmiddelkontrolområdet kan have betydning for hvor effektivt systemet fungerer. Udvalget har foreslået, at der indføres fuld brugerbetaling på hele levnedsmiddellovsområdet ved at der:

- Opkræves gebyr for autorisation og godkendelse af levnedsmiddellokaler før en produktion eller et salg starter.
- Opkræves et årligt gebyr for tilsyn og stikprøvekontrol, samt
- at der i noget omfang tages betaling til dækning af de analyseomkostninger der kommer ved omprøvninger, hvis de rutinemæssige stikprøver viser overskridelse af grænseværdier eller lignende.

1.2 Resumé af udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalgsarbejdet har været opdelt på baggrund af kommissoriets enkelte dele.

Hertil har udvalget endvidere i et selvstændigt afsnit undersøgt muligheder og begrænsninger for så vidt angår egenkontrolordninger som en del af det offentlige kontrolsystem.

Nedenfor gives et resumé af udvalgets overvejelser og anbefalinger.

1.2.1 REGELVÆRKET

Udvalget har undersøgt omfanget og karakteren af den eksisterende regelmasse.

Udvalget har i den forbindelse fundet, at regelværket er karakteriseret ved at være særdeles omfangsrigt. Den danske levnedsmiddellovgivning består af knapt 800 foreskrifter bestående af 9 love, ca. 160 bekendtgørelser og omkring 600 cirkulærer og vejledninger, som både retter sig til kontrollens udøvere og borgerne. Analyserne

af regelværket har tildels været præget af niveaudelingen i love, bekendtgørelser og cirkulærer/vejledninger. Således har udvalget overvejet forenklings- og hamoniseringsinitiativer på flere niveau'er.

En del af udvalgets arbejde med regelværket har endvidere bestået i at undersøge hvilke krav og begrænsninger vort medlemskab af EF stiller til det danske regelværk. Det er kendetegnende, at regelværket i væsentligt omfang er under indflydelse af EF-bestemmelser og at detaljeringsgraden i disse bestemmelser ofte er høj.

Det forventes, at denne del af regelgrundlaget vil blive yderligere udbygget og specialiseret i de kommende år, især på baggrund af gennemførelsen af Det Indre Marked pr. 1. januar 1993.

Det forventes, at direktivformen også fremover vil blive den mest anvendte med deraf følgende mulighed for fleksibilitet i forhold til den nationale regelstruktur. Der er imidlertid store områder af EF-reguleringen, der er kendetegnet ved så detaljerede og omfattende regler, at det materielle handlerum er begrænset. Dette gælder i høj grad for det animalske produktområde.

1.2.1.1 Den overordnede regelstruktur

På baggrund af udvalgets arbejde med de rammer, der gælder for det danske regelsæt, dels i form af den eksisterende struktur, dels i form af EF-reguleringen, har udvalget undersøgt forskellige modeller for mulige forenklinger i den overordnede regelstruktur, der som anført omfatter 9 love.

Fra udvalgets side er der peget på to mulige modeller, henholdsvis samling af de eksisterende love i én enkelt lov og en reduktion af antallet af love gennem samling af regler der vedrører beslægtede områder.

For så vidt angår mulighederne for samling af lovene på levnedsmiddelkontrolområdet i én enkelt lov, har udvalget ud fra en samlet bedøm-

melse af den eksisterende lovmasse vurderet, at **det vil være** teknisk muligt at gennemføre en sådan model. Der er forskellige opfattelser af den administrative hensigtsmæssighed af en sådan model - jf. nedenfor.

Udvalget har endvidere undersøgt mulighederne for at samle de eksisterende love i et mindre antal end i dag. Overvejelserne vedrørende reduktion i antallet af love har taget sit udgangspunkt i den eksisterende centrale kompetencefordeling.

Idet der på Sundhedsministeriets og Fiskeriministeriets områder alene administreres en lov, har udvalget koncentreret sig om mulighederne for at reducere antallet af love på Landbrugsministeriets område. Overvejelserne over modellen for en reduktion i antallet af love har ledt frem til, at antallet af love efter denne model kan reduceres fra 9 til 5 gennem etablering af en samlet lovgivning på kødområdet samt en samlet lovgivning vedrørende mælk og margarine.

Der er i udvalget enighed om, at den eksisterende lovmasse på levnedsmiddelområdet med fordel kan reduceres.

Et flertal i udvalget finder, at der bør etableres en samlet lov på området. Herved skabes en fælles ramme og optimale muligheder for at koordinere og harmonisere eksisterende regulering og aktiviteter.

Flertallet i udvalget finder endvidere, at etableringen af én samlet lov kan ske indenfor rammerne af den eksisterende ressortopdeling på området, at loven ikke væsentligt vil adskille sig fra den eksisterende lovmasse i henseende til omfanget eller indholdet af bemyndigelser eller materielle bestemmelser, samt at etableringen af én samlet lov i sig selv ikke vil formindske mulighederne for at koordinere aktiviteterne til tilgrænsede levnedsmiddelreguleringsområder.

Flertallet i udvalget finder endelig, at såfremt man ikke ønsker at etablere en samlet lov, bør der foretages en reduktion af lovmassen indenfor Landbrugsministeriets område - jf. ovenstående.

Et mindretal i udvalget bestående af Landbrugsministeriet og Fiskeriministeriet kan udfra en samlet vurdering og kendskabet til den samlede lovgivning på levnedsmiddelområdet ikke tilslutte sig forslaget om en én-lovsmodel. En række væsentlige områder, som fortsat skal reguleres i henhold til EF-regler og som har nær tilknytning til levnedsmiddelproduktion, kan ikke inkorporeres i en sådan model uden manglende overskuelighed til følge. Disse ikke-regulerede områder må derfor ved en én-lovsmodel enten inkorporeres i en ikke-levnedsmiddelovgivning eller reguleres i én eller flere særlige love. Dette vil bl.a. være et brud med de reguleringsprincipper, der anvendes i EF inden for det animalske produktområde.

Landbrugsministeriet og Fiskeriministeriet finder, at hensynet til en harmonisk og gennemskuelig lovgivning, der i sit reguleringsprincip er i bedst mulig overensstemmelse med EF-reglerne om en problemorienteret kontrolindsats, bør prioriteres højere end et principielt ønske om kun én lov, der i øvrigt er ufuldstændig eller uoverskuelig.

Under henvisning til ovenstående og da spørgsmålet om én eller få love er uden reel betydning for saneringsbestræbelserne på det materielle område, foreslår Landbrugsministeriet og Fiskeriministeriet en reduktion i lovmassen efter et princip, hvor de produktområder, der har sammenfald vedrørende problemstillinger og dermed i reguleringsbehov, samles i én lov. Herved kan lovantallet reduceres fra 9 til 5. Der fastholdes dermed et lovmæssigt grundlag for en sammenhængende regulering indenfor naturligt afgrænsede produktområder med optimale muligheder for at koordinere de kontrolmæssige aspekter fra primærleddet til færdigvare i overensstemmelse med EF's reguleringsprincipper for det animalske område.

Ved en enhedslov skal der endvidere tages stilling til, om denne for fisk og fiskevarer skal omfatte Grønland, der idag er omfattet af Fiskeriministeriets lov om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer.

1.2.1.2 Modeller til forenkling af materielle bestemmelser

Udvalget har dernæst undersøgt forenklingsmodeller for så vidt angår de materielle bestemmelser. Disse er væsentligst givet ved udstedelse af bekendtgørelser og cirkulærer, men findes tillige i nogle tilfælde på lovniveau.

Som udgangspunkt for modelovervejelserne har udvalget gennemført en regelanalyse, hvor sigtet især var at belyse, hvilke fælleselementer der er i den eksisterende lovgivning forstået som regulering af ens forhold vedrørende levnedsmiddelproduktion i forskellige (evt. produktspecifikke) regelsæt. De overordnede grupper, der kunne opstilles for så vidt angår fælleselementerne, har været:

- 1) Generelle betingelser for godkendelse til levnedsmiddelproduktion.
- 2) Forureninger og tilsætningsstoffer.
- 3) Mærknings- og markedsføringsregler.

Disse emneområder er yderligere underopdelt i analysen.

Herudover har udvalget undersøgt reguleringer i form af varestandarder. Baggrunden for dette er, at der i forbindelse med varestandarder kan være fastlagt krav til produktet vedrørende ovennævnte emneområder.

Resultatet af analysen er dels, at der på de enkelte områder er betydelige sammenfald mellem de forskellige produktspecifikke reguleringer, dels at der på nogle områder er forskelle i reguleringens detaljeringsgrad og indhold.

Disse forskelle er affødt af, at det i realiteten enten er forskellige krav, der stilles til de enkelte produkter eller at kravene til mere følsomme produktioner i sagens natur er mere omfattende end til andre.

Sammenfattende har udvalget kunnet konstatere, at der i reglerne vedrørende virksomhedernes **indretning** og **drift** er en relativ stor over-

ensstemmelse for så vidt angår de generelle forhold der reguleres, men at der tillige består en række forskelle som følge af, at f.eks. grøntsager, mælk, kød eller fisk på visse områder kræver særlige vilkår.

Reguleringen vedrørende tilsætningsstoffer og forurening omfatter en række meget forskelligartede emner med forskellig grad af overlappning.

Således synes der for en gruppe at være egentlig overlappning med mulighed for at foretage forenkling gennem etablering af ensartede regler. Dette gælder emnerne materialer og genstande, positivlisten og aromastoffer.

For en anden gruppe vurderes der ikke at være tale om egentlige overlap. Dette gælder sammenfattende for pesticid- og lægemiddelrester, tungmetaller, radioaktivitet, toksiner og antibiotika.

Endelig kan det konstateres, at der for så vidt angår reglerne vedrørende mærkning og markedsføring synes at være et relativt stort forenklingspotentiale.

Således skønner udvalget, at det vil være muligt at skabe ensartede regler på næringsdeklarations- og anprisningsområdet. Endvidere synes reglerne vedrørende vildledning stort set at omfatte ensartede momenter med deraf følgende harmoniseringsmuligheder. Endelig omfatter de forbrugerrettede mærkningsregler en relativ stor grad af ensartethed, dog med forskelle i detaljeringsgraden.

På baggrund af analysen af regelmassen har udvalget foreslået nogle forenklingsmodeller for en fremtidig regelstruktur.

1.2.1.3 Sanering og formidling

I konsekvens af udvalgets undersøgelser og konklusioner på lovniveau og regelanalyserne, for så vidt angår de materielle bestemmelser, har udvalget i et særligt afsnit sammenfattet, hvilke retningslinier der bør gælde for en sanering af regelområdet, samt hvordan formidlingsaspektet praktisk kan styrkes overfor bru-

gerne - hvilket i denne forbindelse primært er virksomheder og kontrolpersonalet.

Det foreslås, at det i tilknytning til udmøntningen af udvalgets anbefalinger på de øvrige områder overvejes at

- samle forskrifter, der har en naturlig sammenhæng i relation til produktområder/brugergrupper,
- overveje sanering af forskrifter med et højt detaljeringsniveau,
- overveje, hvorvidt andre formidlingsmetoder end forskrifter hensigtsmæssigt kan anvendes og
- ophæve forældede forskrifter.

I forbindelse med angivelsen af principper for sanering af regelmassen har udvalget ligeledes peget på en sanering af de love, der er kendetegnet ved at have flest udfyldende forskrifter.

Endelig foreslår udvalget, at formidlingsaspektet styrkes ved at der etableres en mere målrettet informationsvirksomhed overfor brugergrupperne. Således kan der eksempelvis udarbejdes vejledninger, der for forskellige virksomhedstyper dækker hele regelsættet på tværs af lovenes opdeling i ressort. Overfor kontrolpersonale anbefales tillige en mere udstrakt brug af efteruddannelse.

1.2.1.4 Forslag til handlingsplan

På baggrund af udvalgets undersøgelse af den overordnede regelstruktur - på lovniveau - er der forskellige forslag til en fremtidssikret struktur.

Et flertal i udvalget foreslår, at

- der arbejdes videre med etablering af én samlet lov dækkende hele levnedsmiddelkontrollområdet.

Et mindretal i udvalget bestående af Landbrugsministeriet og Fiskeriministeriet foreslår

- en reduktion i lovmassen efter et princip, hvor de produktområder, der har sammenfald vedrørende problemstillinger og dermed i reguleringsbehov, samles i én lov. Herved kan antallet af love reduceres fra 9 til 5.

For så vidt angår det materielle indhold af de eksisterende regler forslår udvalget at

- samle reglerne for henholdsvis generelle betingelser for levnedsmiddelproduktion, tilsætningsstoffer og forurening og endelig markedsføringsbestemmelser.

Endvidere foreslår udvalget i tilknytning til ovenstående initiativer iværksat et mere omfattende sanerings- og formidlingsarbejde i forbindelse med reglernes indhold. Udvalget lægger her særlig vægt på,

- at regler med høj detaljeringsgrad revideres med henblik på muligheden for forenkling og harmonisering med tilgrænsende bestemmelser i andre regelsæt,
- at formidlings- og informationsvirksomheden overfor det udførende kontrol- og tilsynspersonale styrkes, f.eks. i form af efteruddannelsesaktiviteter og
- at de regeludstedende myndigheder er mere opmærksomme på informationsforpligtigelsen overfor virksomhederne, f.eks. ved udarbejdelse af oversigter eller vejledninger på komplicerede regelområder.

Endelig forslår udvalget, at der nedsættes en fælles koordinationsgruppe med repræsentanter for de tre ministerier, der får til opgave at styre implementeringen af handlingsplanen.

1.2.2 LABORATORIEKAPACITETEN

På baggrund af kommissoriet har udvalget gennemført en spørgeskemaundersøgelse rettet til alle landets levnedsmiddelkontrollaboratorier. Undersøgelsen skulle give det konkrete grundlag for vurderinger af den samlede kapacitet set i forhold til kontrolbehovet, til geografisk dækning og ressourceanvendelsen.

Udvalget har haft til opgave at vurdere, hvorvidt den nuværende struktur med centrale og decentrale laboratorier fortsat er hensigtsmæssig og skulle i den forbindelse endvidere overveje, hvorvidt den nugældende laboratorieplan som styringsinstrument fortsat skal være gældende, eller evt. bør erstattes af et andet (andre) styringsinstrument.

Private laboratorier blev inddraget i undersøgelsen bl.a. med henblik på at drage sammenligninger mellem offentlig og privat varetagelse af opgaver på levnedsmiddelkontrolområdet.

Det viste sig imidlertid, at svarprocenten for de private laboratorier var meget lav. De privatejede laboratorier har bl.a. af konkurrencehensyn i vid udstrækning ikke ønsket at besvare spørgsmålene i det udsendte spørgeskema. På denne baggrund har udvalget valgt i det følgende alene at koncentrere beskrivelsen om de offentligt ejede laboratorier.

1.2.2.1 Struktur og styringen af kapaciteten

I tilknytning til undersøgelsen af den samlede laboratoriekapacitet har udvalget kortlagt den eksisterende struktur på området med særlig henblik på styringen af kapaciteten. For de offentlige laboratorier gælder, at denne styring på nuværende tidspunkt er delt mellem forskellige myndigheder, dels de 3 ministerier, dels kommunale og amtskommunale myndigheder.

Resultatet af denne kortlægning er, at styringen af kapaciteten på de statslige laboratorier foregår for de enkelte ministerier via bevilninger på de årlige finanslove. Kapacitetsudviklingen sker ikke efter en samlet plan, men væsentligst på baggrund af de enkelte ministeriers

behov. Koordineringen mellem de centrale laboratorier sker typisk gennem aftaler for afgrænsede emner, hvor der er konstateret overlaping.

For de laboratorier, der er knyttet til levnedsmiddelkontrollenhederne, varetages den direkte styring af kommunerne, mens den overordnede styring af kapaciteten på landsplan er fastlagt i laboratorieplanen. Endvidere sker der en indirekte styring fra de centrale styrelser. Den nuværende laboratorieplan karakteriseres ved at være et kompromis mellem en betoning af nærhedsprincippet, princippet om tilstrækkelig kompetence og endelig sikring af, at der ikke samlet set sker en suboptimering af analysekapaciteten.

1.2.2.2 Kortlægning af laboratoriekapaciteten

Undersøgelsen har omfattet de 38 fælleskommunale laboratorier på levnedsmiddelområdet, de 3 statslige laboratorier samt 11 private laboratorier autoriseret til at foretage analyser på levnedsmiddelområdet.

Den samlede offentlige laboratoriekapacitet på levnedsmiddelkontrolområdet omfatter en årlig produktion på ca. 1,3 mill. analyser, hvoraf 85 % produceres i de kommunale enheder. Til dette medgår omkring 350 årsværk, hvoraf ca. 80 % anvendes på kommunale levnedsmiddelkontrollenheder. Samme omtrentlige fordelingsforhold gør sig gældende for fordelingen mellem stat og kommune af henholdsvis laboratorieareal og apparatur.

Omvendt er der forskelle i fordeling på driftsudgifter, der totalt opgøres til ca. 100 mill. kr., hvilket svarer til omkring 20 % af de samlede udgifter. På det kommunale niveau svarer driftsudgifterne til knapt halvdelen af de samlede udgifter til levnedsmiddelkontrol, mens den tilsvarende andel på det statslige niveau er ca. 6 %.

Tyngden i det offentliges produktion og kapacitet er således kommunalt baseret.

Udvalget har herefter set nærmere på aktivitets- og kapacitetsmønstre og produktivitet indenfor

henholdsvis de kommunale og de statslige laboratorier.

Det kommunale niveau er præget af stor spredning for så vidt angår enhedernes kapacitet og antallet af gennemførte analyser på årsbasis. Nogle enheder er endvidere specialiserede til bestemte analysetyper, hvilket bl.a. kan være affødt af virksomhedsunderlaget.

Med hensyn til produktivitet er der ligeledes stor spredning. Det er kendetegnende, at de mest produktive er enheder af en vis størrelse med en specialiseret opgavesammensætning. De største enheder med ansvar for brede opgavefelter er mindre produktive og endelig tyder resultaterne på, at laboratorierne skal op over en vis mindstestørrelse mht. både kapacitet og analyseantal for at opnå en acceptabel produktivitet.

Det statslige niveau er - i modsætning til de kommunale laboratorier - kendetegnet ved faglige specialiseringer som grundlag for opgavedelingen. Der er forskelle mellem laboratorierne både hvad angår analyseaktivitet og produktivitet. Produktivitetsforskellene er bl.a. begrundet i forskelle i sværhedsgrad i opgavesammensætning, men også af, at der er tale om et ringe indslag af rutineopgaver i dele af systemet.

Udvalget har i tilknytning til de kvantitative opgørelser af kapacitetsproblematikken endvidere i et selvstændigt afsnit opregnet en række forhold, der ligeledes er af betydning ved overvejelser om en fremtidig struktur. Dette gælder dels almindelige forhold vedrørende laboratoriedrift og tilsyn, dels de fremtidige udfordringer blandt andet som følge af gennemførelsen af Det Indre Marked. Beskrivelsen heraf findes i afsnit 3.3.1.

1.2.2.3 Modeller for den fremtidige tilsyns- og laboratoriestruktur

På baggrund af udvalgets undersøgelser af den eksisterende struktur og styringsaspekter og kortlægningen af kapacitet og aktiviteter har udvalget overvejet alternative modeller for

den fremtidige struktur på tilsyns- og laboratorieområdet, herunder mere effektive styringsmidler.

Udvalget har dels overvejet ændringer af den eksisterende laboratorieplan, dels overvejet at indføre modeller der indeholder markeds-mæssige incitamenter.

For så vidt angår en ændring af planinstrumentet har udvalget peget på:

- At den hidtidige laboratorieplan ikke har virket efter hensigten, samt at der fremover bør etableres langt færre tilsynsenheder til varettagelse af levnedsmiddelkontrollen end de 38 der er idag. Desuden foreslås også antallet af kemiske laboratorier samt antallet af mikrobiologiske laboratorier væsentligt reduceret.
- At levnedsmiddelkontrol fremover fortsat bør foregå i både centralt og kommunalt regie, men det bør overvejes - efter at der er gennemført en reduktion af tilsynsenheder og laboratorier og kvalitetsniveauet er sikret - om en ændret arbejdsfordeling mellem de centrale og decentrala niveauer vil være hensigtsmæssig.

For så vidt angår en indførelse af markeds-mæssige incitamenter peger udvalget på:

- At disse kun kan anvendes på laboratorieområdet, idet tilsyns- og kontrolaktiviteterne er en myndighedsopgave,
- at en egentlig privatisering af laboratorieområdet nok teknisk vil være mulig, men vil indebære en række væsentlige problemer set i relation til formålet med levnedsmiddellovgivningen og
- at der vil kunne overvejes forskellige mindre radikale markedsstyringsformer. En egentlig konkurrence på området vil dog bl.a. indebære et brud med de almindelige regler for kommunal opgavevarettagelse og kunne indeholde visse habilitetsproblemer.

På denne baggrund foreslår udvalget, at der på det decentrale niveau etableres færre og mere slagkraftige enheder samtidig med, at der gennem opgaveudlægning fra de centrale myndigheder etableres en enstrengt struktur i relation til virksomhederne med udgangspunkt i de større decentrale enheder.

Udvalget foreslår således:

- At de centrale myndigheder opstiller de principper og krav, der som minimum skal gælde for de kommunale levnedsmiddelkontrolenheders udførelse af tilsyns-, kontrol- og laboratorieopgaver.
- At kommunerne gennem lovgivning forpligtes til at være tilsluttet en levnedsmiddelkontrolenhed. Disse enheder etableres af kommunerne på baggrund af ovennævnte centralt fastlagte krav og principper.
- De nye levnedsmiddelkontrolenheder skal godkendes af de centrale myndigheder.
- I forbindelse med ovennævnte kravsspecifikation fastlægger de centrale myndigheder vilkårene for udlægning af de brugervendte opgaver.

Endvidere peger udvalget på, at det kan overvejes at inkorporere elementer af markedsstyring, således at det på nærmere angivne vilkår bliver muligt at entrere med private laboratorier, samt at det inden for de angivne rammer bliver muligt for de nye decentrale laboratorier at varetage opgaver i forbindelse med egenkontrol.

Endelig foreslår udvalget, at der på det centrale laboratorieniveau foretages en nærmere analyse af de tekniske, administrative og økonomiske konsekvenser af ovennævnte opgaveudlægning samt af de forskellige forslag til den fremtidige koordinering.

1.2.3 EGENKONTROL

På baggrund af en af sigtelinierne i kommissoriet om tilpasning af den offentlige kontrol til virksomhedernes mulighed for egenkontrol har udvalget undersøgt forudsætningerne for, at dette kan indføres i det danske kontrolsystem.

Udgangspunktet for undersøgelsen har været at få foretaget en afklaring af begrebet egenkontrol. Herved forstår udvalget den del af en virksomheds kvalitetssikringssystemer, der sikrer opfyldelse af levnedsmiddellovgivningens regler og forskrifter. Godkendt egenkontrol definerer udvalget som den del af disse aktiviteter, der er vurderet og godkendt af den offentlige levnedsmiddelkontrol.

Det har været en væsentlig forudsætning for udvalgets overvejelser på dette område, at etablering af egenkontrol i virksomhederne sker i et tæt samspil med den offentlige kontrol, således at det tilsikres, at kontrollen fortsat vil være effektiv.

Udvalget har undersøgt hvilke egenkontrolforanstaltninger der allerede idag er gældende i Danmark, samt undersøgt modeller for egenkontrol i andre lande.

På baggrund af disse undersøgelser har udvalget foretaget en samlet vurdering af modeller og metoder til indførelse af godkendt egenkontrol i den danske levnedsmiddellovgivning. Afslutningsvis følger udvalgets forslag til principper og en model for gennemførelse i de danske levnedsmiddelehverv.

1.2.3.1 Kortlægning af eksisterende egenkontrolordninger på levnedsmiddelområdet

Der findes tværgående reguleringer af egenkontrol i både EF-direktiver og nationale bestemmelser. Således er der eksempelvis i levnedsmiddelloven hjemmel til at kræve iværksat kontrolforanstaltninger på virksomheder i forbindelse med autorisation.

Det er karakteristisk, at de generelle krav vedrørende egenkontrol, såvel i EF-reguleringen som i de danske transformationsbekendtgørelser er vagt formuleret.

Det kan konstateres, at den vedtagne EF-regulering ikke i større udstrækning opererer med krav om egenkontrol. Derimod indgår kravet over en bred front i de forslag som Kommissionen i løbet af det sidste år har fremsat. Samtidig konstateres det, at den danske regulering allerede idag i en vis udstrækning opererer med egenkontrol, især på områderne mælk og tilsætningsstoffer.

På fiskeriområdet er der etableret en generel hjemmel til egenkontrol, der dog ikke er søgt udmøntet i større omfang. Såfremt de foreliggende forslag fra Kommissionen vedtages, tilbagestår imidlertid et ret omfattende arbejde med at implementere egenkontrol i den danske levnedsmiddelkontrol.

1.2.3.2 Andre eksempler på egenkontrolordninger

Udvalget har, i konsekvens af den relativt begrænsede udbredelse og anvendelse af egenkontrolordninger inden for levnedsmiddelområdet i Danmark, undersøgt ordninger i andre sektorer for at vurdere, om principper herfra kan tænkes anvendt på levnedsmiddelområdet.

Undersøgelsen har bl.a. omfattet ordninger i henhold til luftfartsloven, lov om nukleare anlæg, arbejdsmiljøloven, miljøbeskyttelsesloven og mere generel adfældsregulering ved udstedelse af standarder og normer i forskellig sammenhæng, de såkaldte ISO-standarder.

Fastlæggelse af indholdet i et egenkontrolprogram kan i større eller mindre udstrækning ske i et samarbejde med den pågældende virksomhed. Samarbejdet kan foregå fra stramt styret som en "dirigerende egenkontrol", hvor den offentlige kontrolmyndighed i realiteten fastlægger egenkontrolparametre, eller som en "konsultativ egenkontrol", hvor parametrene fastlægges på baggrund af konkret undersøgelse og aftale med virksomheden.

1.2.3.3 Vurdering af gennemførelsen af egenkontrol på levnedsmiddelområdet i Danmark

En vurdering af om indførelse af godkendt egenkontrol i Danmark vil være hensigtsmæssig må nødvendigvis tage udgangspunkt i overvejelser om, hvorvidt sådanne modeller vil være egnede midler til at indgå i varetagelsen af de overordnede målsætninger med levnedsmiddellovgivningen.

Vurderingen af dette forhold er uhyre komplekst og afhænger bl.a. af, i hvilken udstrækning forudsætningerne for gennemførelse af egenkontrol er tilstede såvel hos de offentlige myndigheder som i virksomhederne.

Det er udvalgets vurdering, at der er behov for at iværksætte et udviklingsarbejde vedrørende egenkontrolmodeller for forskellige produktioner, samt at der vil være behov for at udbygge vidensniveauet, såvel centralt som decentralt.

For så vidt angår virksomhederne er det en forudsætning, at der er kapacitet og viden til at udforme forslag til egenkontrolprogrammer, samt til internt at gennemføre disse. Det anføres i den forbindelse, at langt den overvejende del af de danske levnedsmiddelvirksomheder ikke på nuværende tidspunkt har kvalitetssikringsprogrammer, der kan anvendes som udgangspunkt og støtte ved etablering af egenkontrolprogrammer.

Udvalget har fundet, bl.a. på baggrund af udviklingen i andre EF-medlemslande, at meget taler for indførelse af obligatoriske ordninger, men at dette bør ske successivt på de enkelte produktområder.

Endvidere har udvalget søgt at vurdere de administrative og økonomiske konsekvenser af indførelsen af egenkontrol i Danmark.

Udvalget har endelig undersøgt, hvorvidt offentlighedslovens regler kan virke hindrende for virksomhedernes motivation til at implementere egenkontrolprogrammer som led i et offentligt kontrolarbejde. Det er udvalgets vurdering, at det ligger inden for offentlig-

hedslovens rammer at fastsætte bestemmelser om tavhedspligt, såfremt særlige forhold taler herfor.

1.2.3.4 Forslag på egenkontrolområdet

Udvalget foreslår på baggrund af ovenstående nogle principper for gennemførelse af obligatoriske egenkontrolordninger på levnedsmiddelområdet. Af disse er det vigtigste, at ordningerne grundlæggende skal være offentlige kontrolmyndigheders godkendelse af virksomhedernes egenkontrolsystemer.

Endvidere foreslår udvalget,

- at ordninger indføres successivt over en år-række på hele levnedsmiddelområdet og at indførelse sker under hensyntagen til produktionens art,
- at den konkrete udformning sker i form af tilsyns- og kontrolprogrammer for den enkelte virksomhed med præcisering af, at overholdelsen heraf er virksomhedens ansvar og
- at der udarbejdes en handlingsplan for gennemførelsen, der for detailforhandlings- og engrosvirksomheder udformes som generelle driftsbetingelser og for autoriserede fremstillingsvirksomheder fastlægges som kontrolprogrammer i forbindelse med godkendelse af virksomheden.

1.2.4 MODERNISERING AF FINANSIERINGSSYSTEMET

Udvalget har opdelt denne opgave i følgende 3 dele: For det første er der foretaget en kortlægning af de nuværende finansieringsprincipper i Danmark, for det andet er der gennemført en undersøgelse af finansieringsforhold i et antal andre lande og for det tredje er der, på baggrund af overvejelser om effektivitet, incitamentstruktur, opkrævningssystemer og økonomiske og administrative konsekvenser, foreslået en ny finansieringsmodel for levnedsmiddelkontrollen i Danmark.

1.2.4.1 De nuværende finansieringsformer

De samlede bruttoudgifter til levnedsmiddelkontrol i Danmark i 1988 er i APD's turnusrapport skønsmæssigt opgjort til 575 mill. kr. og kontrollen omfattede ca. 1.700 årsværk.

Erhvervenes egenfinansiering af kontrollen udgjorde samme år ca. 150 mill. kr., hvorved de samlede offentlige nettoudgifter i 1988 udgjorde 425 mill. kr.

Under kortlægningen har udvalget fundet, at graden af brugerfinansiering varierer mellem de forskellige kontrolområder; fra ingen på den generelle levnedsmiddellovs område til op mod fuld dækning af udgifterne på nogle områder indenfor særlovsområdet.

En udbredt skattefinansiering af levnedsmiddelkontrollen er ikke ualmindelig i en lang række andre lande. Der er imidlertid samtidig en klar tendens til, at skattefinansieringen i flere lande søges omlagt til en øget grad af brugerbetaling på levnedsmiddelkontrolområdet.

Andelen af direkte brugerfinansiering fra erhvervene har op gennem 1980'erne varieret fra år til år, men andelen er i de senere år forøget.

Udgiftsfordelingen mellem stat og kommune med hensyn til tilsyns- og kontrolarbejdet på levnedsmiddellovens område er ca. 30 % til staten og ca. 70 % til kommunerne.

Endelig har udvalget konstateret, at den statslige ressourceanvendelse til levnedsmiddelkontrol af forskellige årsager i 1980'erne har været stærkt stigende.

1.2.4.2 Finansieringsordninger i andre lande

Undersøgelsen af andre landes finansieringsordninger har taget udgangspunkt i en udvælgelse af lande med et vist indslag af brugerfinansiering. Endvidere ønskedes både EF-medlemmer og ikke-medlemsstater inddraget i sammenligningerne.

De udvalgte lande er Holland, Frankrig, Norge og Sverige.

Resultatet af undersøgelsen er, at der generelt forefindes tre forskellige principper for finansiering af tilsyn og kontrol.

Det mest almindelige princip er en offentlig finansiering over skatteopkrævning, hvilket især gør sig gældende ved tilsyns- og kontrolarbejde i forbindelse med generel levnedsmiddellovgivning.

Et andet almindeligt princip er opkrævning af et fast afgift i forbindelse med godkendelse/autorisation af fremstillingsvirksomhed eller afgifter baseret på kvantitative produktionsstørrelser. Dette princip er især udbredt på særlovsområderne.

Et tredje princip er opkrævning af afgifter, gradueret efter en konkret vurdering af tilsynsbehov i den enkelte virksomhed eller for større grupper af virksomheder (brancher).

Sverige har i 1990 indført et flerstrengt og differentieret finansieringssystem baseret på en kategorisering af virksomhederne efter område, risiko, omsætning og antal ansatte. I Holland og Norge er brugerbetalingsordningerne for det meste alene baseret på virksomhedernes omsætning og produktionsmængde.

1.2.4.3 Forslag til nyt finansieringssystem

Det fremgår af udvalgets kortlægning af de nuværende finansieringsformer i Danmark og af beskrivelsen af andre landes finansieringsformer, at der er tale om anvendelse af forskellige principper og forskellig grad af brugerbetaling på levnedsmiddelkontrolområdet.

For udvalget har det været en forudsætning, at finansieringssystemet bedst muligt skal understøtte hensigten med levnedsmiddellovgivningen, nemlig at beskytte forbrugerne mod sundhedsskadelige fødevarer, vildledning m.v.

Indretningen af finansieringssystemet kan have betydning for, hvordan dette mest effektivt sik-

res, hvis det er muligt at indbygge adfærdsregulerende mekanismer, der kan styrke tilsyns- og kontrolarbejdet.

Det er udvalgets vurdering, at der må skabes overensstemmelse mellem omkostningerne til tilsyn og kontrol og de priser brugerne præsenteres for. Dette taler for at indføre fuld brugerbetaling på området, hvor brugerne i den forbindelse er de kontrollerede virksomheder.

Med hensyn til administrative overvejelser er det udvalgets opfattelse, at finansieringssystemet på særlovsområdet allerede er indkørt og afprøvet i forskellige former og det foreslås derfor, at de eksisterende finansieringssystemer her fastholdes, men at de snarest og i videst muligt omfang udvides til fuld brugerbetaling på alle områder. Det bør endvidere overvejes, om det er hensigtsmæssigt at harmonisere finansieringssystemet inden for særlovsområdet med det foreslåede system på levnedsmiddelovens område.

På levnedsmiddelovens område foreslås det, at de offentlige udgifter til godkendelse/autorisation af lokaler og produktionsapparat, samt tilsyn og kontrolanalyser finansieres ved indførelse af gebyrer, hvis størrelse stort set skal svare til det arbejde myndighederne har med den pågældende virksomhed.

Det foreslås endvidere, at der differentieres mellem godkendelsesgebyrer og årlige tilsynsgebyrer, istedet for at vælte de ekstraordinære godkendelsesudgifter for enkelte virksomheder over på årlige tilsynsafgifter, der skal betales af alle virksomhederne inden for en gruppe.

Det bør ved fastsættelsen af betalingsreglerne tilstræbes, at størrelsen af gebyret for den enkelte virksomhed afspejler virksomhedernes belastning af godkendelses- og kontrolsystemet. Hensynet til virksomhedernes betalingsmuligheder bør dog også indgå i fastsættelsen, således at gebyret i et vist omfang afpasses efter virksomhedernes omsætning, personaletal m.v.

Det er udvalgets opfattelse, at hensynet til praktisk administration af ordningen nødvendigvis gør, at der opereres med forholdsvis simple

betalingsregler og at det derfor ikke vil være muligt at tilrettelægge en ordning, hvor gebyret for den enkelte virksomhed helt modsvarer kontrolinstansens udgifter ved godkendelse og tilsyn af den pågældende virksomhed.

Endelig er det udvalgets vurdering, at opkrævning af gebyrer principielt skal foretages af den tilsynsansvarlige myndighed.

Udvalget foreslår derfor, at finansieringssystemet baseres på,

- et gebyr ved autorisation og godkendelse af levnedsmiddellokaler (før produktion eller salg starter)
- et årligt gebyr på tilsyn og stikprøveanalyser, samt
- en eventuel betaling for tilsyns- og analyseomkostninger ved opfølgninger, hvis de rutinemæssige stikprøver gentagne gange har overskredet grænseværdier eller lignende.

Udvalget foreslår endvidere, at basere finansieringssystemet på en opdeling af virksomhederne i følgende hovedgrupper:

- produktionsvirksomheder (autoriserede)
- engrosvirksomheder og
- detailhandelsvirksomheder.

De kommunale parter i udvalget har modsat sig, at kommunerne, ved siden af at skulle opkræve gebyrer til dækning af de kommunale udgifter i forbindelse med levnedsmiddelkontrol, også ifølge forslaget skal opkræve gebyrer til dækning af statens udgifter på området.

De kommunale parter har endvidere modsat sig tankerne om, at brugerfinansieringen skal medføre beskæringer/udligninger i bloktilskuddet.

2. REGELVÆRKET

Udvalget skal ifølge kommissoriet

- overveje modeller for en forenkling, sammen-skrivning og harmonisering af det nuværende regelværk samt udarbejde en handlingsplan for implementeringen heraf.

I forbindelse hermed skal udvalget i sine over-vejelser og forslag søge at sikre et harmonise-ret, enkelt og gennemskueligt regelsæt.

Overvejelser og forslag bør desuden indeholde en fleksibilitet, som kan gøre det rimeligt nemt at foretage justeringer f.eks. i forhold til EF's og tredielandes regulering på området.

Udvalget har i sit arbejde hermed opdelt regel-gennemgangen i forskellige faser.

I første fase (jf. afsnit 2.1) er gennemført en kortlægning af det eksisterende regelsæt, indeholdende hovedmålsætningerne for de enkelte ministeriers lovgivninger og omfanget og karak-teren af udfyldende bestemmelser.

Anden fase har været en undersøgelse af kravene til regelsættet i fremtiden. Disse har særligt været centreret omkring gennemførelsen af EF's Indre Marked og de bestemmelser, der i øvrigt er gældende i forbindelse med medlemsskabet. Det gennemgående aspekt har her været det handlerum og de frihedsgrader, der eksisterer for det materielle forenklingsarbejde. Denne del af udvalgets arbejde er beskrevet i afsnit 2.2.

I tredje fase har udvalget undersøgt forskel-lige strategier og fremgangsmåder for regel-forenkling. Herunder har udvalget opstillet modeller til forenkling af regelstrukturen, op-stillet principper for sanering samt overvejet muligheder for en styrket regel formidling. Denne del af udvalgets arbejde er beskrevet i afsnit 2.3. Afslutningsvis beskrives i afsnit 2.4. ud-valgets forslag til handlingsplan for det sam-lede regelforenklingsarbejde på levnedsmiddel-området.

2.1 Gennemgang og kortlægning af regulering på enkeltområder

Nedenfor følger en systematisk gennemgang af den gældende lovgivning fordelt på henholdsvis Sundheds-, Landbrugs- og Fiskeriministeriet.

2.1.1 SUNDHEDSMINISTERIET

Sundhedsministeriets administration af levnedsmiddelkontrolområdet er hjemlet i lov nr. 310 af 6. juni 1973 om levnedsmidler m.m. (med senere ændringer) og lov nr. 343 af 25. maj 1990 om administration af EF-retsakter om levnedsmidler m.m.

Levnedsmiddelovens hovedmålsætning er at fastsætte regler for levnedsmiddelproduktion og -forhandling - herunder at beskytte forbrugerne mod sundhedsrisiko og vildledning i forbindelse med levnedsmidler. Ved levnedsmiddelovens kontrolsystem sættes endvidere de lovgivningsmæssige rammer for kontrollen med virksomheder, der fremstiller og forhandler levnedsmidler og tilsætningsstoffer. Målsætningen med kontrolsystemet er herudover, dels at etablere et lighedsprincip for virksomhederne og dels at skabe en kvalitetsgaranti for den danske levnedsmiddelfremstilling og -forhandling.

Ansvar for administrationen af levnedsmiddeloven er tillagt Sundhedsministeriet. På styrelsesniveau varetages opgaverne af Levnedsmiddelstyrelsen og af Veterinærdirektoratet under Landbrugsministeriet. Opgavefordelingen er fastlagt i en bekendtgørelse. Levnedsmiddelstyrelsen varetager opgaver i relation til autorisation af tilsætningsstofproducerende virksomheder, anvendelse af tilsætningsstoffer, mærkning af levnedsmidler generelt samt kemiske undersøgelser af levnedsmidler. Veterinærdirektoratet varetager autorisation af levnedsmiddelproducerende virksomheder samt centrale styrelsesopgaver i relation til forhandling af levnedsmidler og hygiejniske/bakteriologiske undersøgelser af levnedsmidler.

Levnedsmiddeloven er en bemyndigelseslov, der som udgangspunkt vedrører alle levnedsmidler til det danske **hjemmemarked**. Der er med hjemmel i loven udstedt 87 bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger. Levnedsmiddelovens reguleringspolitiske hovedprincip består i en kombination af hjemler til at fastlægge tværgående krav vedrørende levnedsmidler og tilsætningsstoffer samt vilkår for engros- og detailforhandling. Hertil kommer, at der i loven er hjemmel til at fastsætte varestandarder.

De væsentligste tværgående emner, som reguleres gennem loven er

- * tilsætningsstofanvendelsen
- * forurening
- * anprisning
- * mærkning
- * autorisation

Nedenfor er de tværgående emner, der reguleres i medfør af levnedsmiddeloven nærmere omtalt.

Tilsætningsstofanvendelsen

Tilsætningsstofanvendelsen er defineret i levnedsmiddeloven, som stoffer, der uden i sig selv at være levnedsmidler eller sædvanligt anvendte bestanddele af levnedsmidler tilsættes levnedsmidler for at påvirke f.eks. holdbarhed eller farve. Anvendelse, import og mærkning af tilsætningsstoffer reguleres i en bekendtgørelse, som er udstedt med hjemmel i levnedsmiddeloven. I loven bestemmes det endvidere, at der skal udfærdiges en fortegnelse over godkendte tilsætningsstoffer, den såkaldte positivliste.

Forurening

Forureninger er i levnedsmiddeloven defineret som andre biologiske, fysiske eller kemiske forekomster end tilsætningsstoffer, eksempelvis bakterier og svampetoksiner. Med hjemmel i levnedsmiddeloven er udstedt en række bekendtgørelser om, hvorvidt og på hvilke vilkår levnedsmidler, som indeholder forureninger, må sælges.

Anprisning

Levnedsmiddelloyen indeholder et generelt forbud mod at sælge levnedsmidler under omstændigheder, som er egnet til at vildlede forbrugerne. Endvidere er det forbudt, med mindre Levnedsmiddelstyrelsen har givet særlig tilladelse, på reklamer eller på emballager at anføre, at et levnedsmiddel på grund af tilsætningsstoffer har opnået en øget næringsværdi, at det kan forebygge eller helbrede sygdomme eller sygdomssymptomer eller er anbefalet af læger mv. I bekendtgørelsesform er fastsat særlige regler om anprisning med hensyn til næringsværdi.

Mærkning

Levnedsmiddelloyen hjemler mulighed for at stille en række krav til mærkning af færdigpakkede levnedsmidler, herunder cateringvarer, samt videre om identifikationsmærkning af levnedsmiddelpartier. Disse regler er fastsat i en generel mærkningsbekendtgørelse samt i varestandardbestemmelser.

Autorisation m.v.

I medfør af levnedsmiddelloyen skal virksomheder, der tilvirker levnedsmidler, tilsætningsstoffer eller næringsstofpræparater autoriseres hertil. De nærmere regler for autorisation af disse virksomheder er fastsat i bekendtgørelsesform suppleret med cirkulærebestemmelser.

Autorisation af virksomheder, der tilvirker levnedsmidler, der reguleres af levnedsmiddelloyen foretages af Veterinærdirektoratet, mens virksomheder, der tilvirker tilsætningsstoffer og næringsstofpræparater autoriseres af Levnedsmiddelstyrelsen.

Godkendelse af engrosvirksomheder er en kommunal kompetence og sker i henhold til bekendtgørelse med tilhørende cirkulærer. Godkendelse af detailvirksomheder er ligeledes en kommunal opgave og sker på grundlag af en detaljeret regulering i bekendtgørelsesform suppleret med en række cirkulærer.

Varestandarder

Med hjemmel i levnedsmiddeloven er der udarbejdet varestandarder omfattende 166 varegrupper. En del af disse er af ældre dato f.eks. om eddike, spisefedt, frugtvin og rosinvin, andre er primært EF-bestemte f.eks. om marmelade, frugtsaft, chokolade og naturligt mineralvand.

De udfyldende bestemmelser på levnedsmiddellovens område

Der er med hjemmel i loven udstedt 87 bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, hvoraf alene bekendtgørelserne udgør 62. Der er både tale om varestandarder for produkter og om tværgående udfyldende bestemmelser. Der er således tale om en omfattende udfyldende regelmasse med en noget blandet struktur.

2.1.2 LANDBRUGSMINISTERIET

Landbrugsministeriets lovgivning på levnedsmiddelområdet omfatter følgende 7 love:

Lov nr. 328 af 4. juni 1986 om kød m.m.

Lovbekendtgørelse nr. 31 af 15. januar 1988 om slagtning, forhandling, udførsel og indførsel af fjerkræ.

Lov nr. 163 af 12. maj 1965 om slagtning, forhandling, udførsel og indførsel af kaniner.

Lov nr. 186 af 30. marts 1973 om tilvirkning og forhandling engros af mejeriprodukter.

Lov nr. 175 af 7. maj 1975 om mælk og konsummælkprodukter.

Lov nr. 189 af 9. maj 1984 om margarine m.m.

Lovbekendtgørelse nr. 833 af 15. december 1987 om forhandling, udførsel og indførsel af æg og ægprodukter m.m.

Derudover henhører under Landbrugsministeriets ressort nedennævnte 3 love, som berører levnedsmiddelområdet.

Lov nr. 363 af 10. juni 1978 om økologisk jordbrugsproduktion.

Lovbekendtgørelse nr. 72 af 11. februar 1988 af lov om administration af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for frugt og gartneriprodukter m.v.

Lovbekendtgørelse nr. 817 af 11. december 1987 om handel med kartofler.

Målsætningerne bag Landbrugsministeriets lovgivning på levnedsmiddelområdet er, at

- beskytte forbrugerne mod sundhedsmæssige risici,
- sikre kvalitetsmæssige forhold inden for de enkelte produktområder,
- fremme eksporten gennem zoosanitære og veterinærhygiejniske foranstaltninger,
- fremme eksporten af frisk frugt og grønt gennem phytosanitære og kvalitetsmæssige foranstaltninger og
- at holde produkter af utilstrækkelig kvalitet borte fra markedet, at tilpasse produktionen således, at forbrugernes behov opfyldes og lette handelsforbindelserne på grundlag af loyal konkurrence, hvorved produktionens rentabilitet forbedres.

Landbrugsministeriets lovgivning på levnedsmiddelområdet er med enkelte undtagelser produktspecifik. Lovene har det fælles træk, at de regulerer produkter af animalsk eller vegetabilsk oprindelse, giver hjemmel til en offentlig sundhedsmæssig kontrol, samt give hjemmel til kvalitetsbestemmelser for de enkelte produkttyper.

Med henblik på fremstilling af sammensatte produkter har kødloven siden 1972 åbnet mulighed for, at der uanset bestemmelser i anden lovgivning kan gives virksomheder, der er autoriseret efter kødloven, tilladelse til fremstilling af

andre varer end kødvarer, bl.a. fiske- og grøntsagsretter.

Da de enkelte love i stort omfang er bemyndigelseslove, er der i tilknytning til disse love udstedt en række bekendtgørelser og cirkulærer. Det samlede antal gældende bekendtgørelser på Landbrugsministeriets område er 68 og heraf vedrører 14 mere end én lov. I forbindelse med **afbureaukratiseringen** på konsummælk- og mejeriproduktområdet forventes det dog, at antallet af bekendtgørelser vil blive nedbragt med ca. 20. Der er endvidere udstedt lidt over 500 cirkulærer på området. Det bemærkes dog, at den overvejende del af cirkulæremassen, ca. 60 %, udgøres af konkrete meddelelser på kødlovsområdet vedrørende orientering om eksport/import i forbindelse med handel med tredielande.

Landbrugsministeriets lovgivning på levnedsmiddelområdet er opbygget som et vertikalt system omkring de enkelte produktgrupper, omfattende produktspecifikke love med bemyndigelser til i bekendtgørelser at fastsætte udfyldende regler, for de enkelte produkter. Som illustration kan nævnes reguleringen af margarineområdet, der omfatter

1. lov om margarine,
2. bekendtgørelse om margarine og
3. bekendtgørelse om margarinefabrikker

Dette regelsæt omfatter - bortset fra regler om tilsætningsstoffer og forureninger - samtlige bestemmelser vedrørende tilvirkning, forhandling engros, indførsel og udførsel samt dertil knyttede opbevaringsbestemmelser.

Målgruppen for Landbrugsministeriets lovgivning, er primært producenter og importører af levnedsmidler og de kontrollerende myndigheder. Det har derfor hidtil af de udstedende myndigheder været anset for brugervenligt overfor virksomhederne og administrativt praktisk, at reglerne omkring det enkelte produkt systematisk er samlet.

Nogle bestemmelser er imidlertid fælles for samtlige områder. Det gælder eksempelvis gene-

reit, at der kræves en autorisation/godkendelse for at tilvirke levnedsmidler, og i tilknytning hertil er der fastsat regler om tilvirkning, tilsyn og kontrol.

De udfyldende bestemmelser under Landbrugsministeriets levnedsmiddellovgivning

Som anført omfatter Landbrugsministeriets lovgivning på levnedsmiddelområdet 7 love, 68 bekendtgørelser og omkring 500 cirkulærer og vejledninger. De udfyldende bestemmelser er koncentreret omkring kødområdet (kød-, kanin- og fjerkrælov) og mælkeområdet (konsummælks- og mejeriproduktlov) med henholdsvis 25 og 36 bekendtgørelser.

Af de 25 bekendtgørelser på kødområdet vedrører 13 kun kødloven, 3 alene fjerkræloven og 1 kun kaninloven. 3 af bekendtgørelserne dækker hele kødområdet, medens de resterende 5 vedrører **både** kød- og fjerkrælov. Området er desuden reguleret gennem et stort antal cirkulærer, ca. 425, hvoraf den største del dog som nævnt er orienterende cirkulærer vedrørende eksport til tredielande. Som eksempel kan nævnes over 100 udstedte cirkulærer vedrørende enkelte landes krav til attester ved import af kød.

På mælkeområdet findes 36 bekendtgørelser, men det forventes, som nævnt i forbindelse med afbureaukratiseringen på området, at antallet af bekendtgørelser nedsættes med ca. 20. Der er på området desuden udsendt omkring 65 cirkulærer og vejledninger. Også her gælder, at en del af disse alene vedrører konkrete bestemmelser i forbindelse med eksport.

For så vidt angår lovgivningen vedrørende henholdsvis æg og margarine er antallet af udfyldende retsregler begrænset. Således er der til margarineloven kun knyttet 4 selvstændige bekendtgørelser samt 4 bekendtgørelser, der til-lige gælder for mælkeområdet, medens der med hjemmel i lov om æg og ægprodukter er udstedt 3 bekendtgørelser.

2.1.3 FISKERIMINISTERIET

Under Fiskeriministeriet henhører lov om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer (Fiskeriministeriets lovbekendtgørelse nr. 339 af 29. maj 1987).

Loven har som hovedformål at regulere sundheds- og omsætningsrelaterede forhold vedrørende den danske fiskeindustri og kvaliteten af råfisken.

Loven er en bemyndigelseslov, der giver fiskeriministeren en række beføjelser til at fastsætte særlige krav, der af sundheds-, ernærings- og kvalitetsmæssige grunde skal stilles til omsætning samt fangst, opdræt, opbevaring, transport, frysning, konservering og anden tilvirkning eller behandling i omsætningsøjemed af fisk og fiskevarer.

Fiskeriministeren har med hjemmel i loven udstedt en række emnespecifikke bekendtgørelser samt en række vejledninger. Regelfastsættelsen på området sker typisk efter høring af og i overensstemmelse med det i henhold til loven nedsatte kvalitetsudvalg med repræsentanter fra Forbrugerrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Sundhedsstyrelsen og fiskerierhvervets organisationer.

Efter lov om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer kan fiskeriministeren uanset bestemmelser i anden lovgivning om autorisation, godkendelse eller tilladelse give de virksomheder, der er omfattet af lov om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer, tilladelse til, som led i en produktion af spiseferdige retter eller færdige komponenter hertil, at fremstille andre varer end fiskevarer, herunder også kød- og grøntsagsretter. Denne bestemmelse giver den danske fiskeindustri mulighed for at foretage en produktudvikling indenfor det for dem gældende regelsæt. Denne regel blev indført ved seneste ændring af kvalitetsloven i maj 1987.

Ved samme lovændring fik fiskeriministeren endvidere hjemmel til at fastsætte sådanne forskrifter, som er nødvendige for at gennemføre de af EF udstedte direktiver og beslutninger, som regulerer fisk og fiskevarer samt foderstoffer og tilsætningsstoffer til foder og foder-

blandinger til fisk, eller som er nødvendige for at anvende de af EF udstedte forordninger på disse områder.

De udfyldende bestemmelser under kvalitetsloven

Kvalitetsloven er i lighed med den øvrige levnedsmiddelovgivning en bemyndigelseslov, hvor de matrielle bestemmelser er udmøntet i bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger. Der er således udstedt 32 bekendtgørelser, samt 57 cirkulærer og vejledninger i medfør af loven.

Karakteren af disse bestemmelser er for de flestes vedkommende mere generelle (horisontale) tværgående bestemmelser indenfor området fisk og fiskevarer, mens der kun i få tilfælde er tale om konkrete og specifikke reguleringer af enkeltprodukter.

2.1.4 SAMMENFATNING AF KORTLÆGNINGEN AF DEN EKSISTERENDE LOVGIVNING

Levnedsmiddelreguleringen omfatter 13 love, hvoraf 9 er relevante vedrørende levnedsmiddelkontrol i snæver forstand. I henhold til disse 9 love er udstedt ca. 160 bekendtgørelser og omkring 600 cirkulærer og vejledninger.

Lovene er i det væsentligste bemyndigelseslove og karakteriseret ved, dels en horisontal regulering af delområder via levnedsmiddeloven, dels en vertikal regulering på baggrund af de produktrelaterede love.

Af den samlede forskriftsmængde på knapt 800 forskrifter og vejledninger, er omkring 75 % udstedt af Landbrugsministeriet, mens de resterende 25 % fordeler sig ligeligt mellem Fiskeriministeriet og Sundhedsministeriet.

Målt i forhold til antallet af bekendtgørelser er den tilsvarende fordeling 42 % i Landbrugsministeriet, 38 % i Sundhedsministeriet og 20 % i Fiskeriministeriet. Omfanget af reguleringen er således størst i Landbrugsministeriet svarende til, at reguleringsbehovet af kontrollen med det animalske område er størst inden for Landbrugsministeriets område.

De centrale love på området er levnedsmiddelloven, kødloven, fiskekvalitetsloven og mejeriproduktloven og disse tegner sig også for den overvejende del af det samlede antal bekendtgørelser. For så vidt angår cirkulærer og vejledninger domineres reguleringen antalsmæssigt af kødloven, idet der med hjemmel i denne lov er udstedt ca. 425 forskrifter og vejledninger, hvilket svarer til 70 % af den samlede cirkulæremasse.

Sundheds- og Fiskeriministeriet har hver kun ansvaret for en betydende lov på levnedsmiddelområdet. Der er i medfør af kvalitetsloven udstedt 89 udfyldende forskrifter og i medfør af levnedsmiddelloven udstedt 87 udfyldende forskrifter.

Der kan ikke ud fra det foreliggende materiale fastslås noget præcist om de udfyldende bestemmelser fordeling på henholdsvis vertikal og horisontal regulering. En indikation af fordelingen kan dog fås ved at tage udgangspunkt i fordelingen på hhv. levnedsmiddelloven og de produktspecifikke love. Opdelt på denne måde fordeler bekendtgørelserne sig med 38 % på den horisontale levnedsmiddellovs område og 62 % på de produktspecifikke loves område.

Ser man på fordelingen af cirkulærer og vejledninger tegner levnedsmiddelloven sig kun for 4 % af det samlede antal. Tager man udgangspunkt i den samlede lovgivningsmæssige fordeling, kan det antages, at ca. 10 % af forskrifterne vedrører horisontal regulering, mens de resterende 90 % vedrører produktspecifik vertikal regulering.

Det er sammenfattende karakteristisk, at de udfyldende bestemmelser i regelmassen er relativt omfattende. Ca. 3/4 af denne er placeret under Landbrugsministeriet og omkring 90 % skønnes at vedrøre den produkt specifikke vertikale regulering. De reguleringsmæssigt mest omfattende love er kødloven, fiskekvalitetsloven, levnedsmiddelloven og mejeriproduktloven.

2.2 EF-bestemmelser og krav til den fremtidige danske regulering

Levnedsmiddelovgivningen er et område, der er og i stigende omfang vil blive EF-reguleret. I dette afsnit redegøres for, i hvilket omfang EF's politik på området har betydning for den måde den danske lovgivning herom kan indrettes. Afsnittet indeholder et rids over den historiske udvikling, en status over situationen i dag og en vurdering af den kommende regulering. Endelig vurderes, hvilke overordnede bindinger EF-reguleringen pålægger den nationale danske regulering.

2.2.1 HISTORISK UDVIKLING

Udvikling af en fællesskabspolitik på levnedsmiddelområdet var påbegyndt inden det danske medlemskab. Herunder kan eksempelvis nævnes vedtagelse af direktivet om farvestoffer i levnedsmidler fra 1962, direktivet om konserveringsmidler fra 1963, direktivet om fersk kød fra 1964 og direktivet om indførsel af kød fra tredielande fra 1972.

Efter Danmarks tiltræden er der blevet vedtaget en række direktiver på levnedsmiddelovgivnings område, som fastsætter harmoniserede bestemmelser bl. a. vedrørende levnedsmiddelhygiejne, tilsætningsstoffer og mærkning.

Derimod viste det sig ikke muligt at opnå enighed om harmonisering af de nationale kvalitets- og varestandarde, som fortsat udgjorde væsentlige hindringer for samhandelen med levnedsmidler. På denne baggrund ændrede Kommissionen i 1985 strategi for så vidt angår disse områder. Den nye strategi, som Kommissionen redegjorde for i hvidbogen om "Gennemførelse af det interne marked", tager udgangspunkt i princippet om gensidig anerkendelse af nationale standarder, således at en yderligere harmonisering alene er nødvendig på områder af betydning for den offentlige sundhed. Hensynet til forbrugeroplysning skal sikres gennem udførlig og letforståelig mærkning.

Levnedsmiddeloven har indtil nu rummet den fornødne hjemmel til at implementere de vedtagne direktiver. For at give fuldstændig dækkende mulighed for at implementere direktiver i dansk ret og for at skabe retsgrundlaget for administration af forordninger om levnedsmidler, er implementeringshjemlen imidlertid nu udvidet ved lov nr. 343 af 25. maj 1990 om administration af EF-retsakter om levnedsmidler m.m., som også er gældende på særlovsområdet.

Danmarks EF-medlemsskab har ikke i væsentlig grad nødvendiggjort ændring af reguleringsprincipperne på særlovgivningens område.

For kødlovgivningens vedkommende medførte tiltrædelsen, at de to gældende love blev ophævet og erstattet af een lov, hvori der blev indarbejdet hjemmel til transformering af kommende EF-direktiver. Denne lov blev i 1986 afløst af den nugældende lov nr. 328 om kød m.v.

Lovgivningen på mælkeområdet berøres heller ikke mærkbart. Først i 1985 gennemførtes der EF-regler på konsummælkeområdet og disse har kunnet implementeres uden lovændringer.

Ved Danmarks indtræden var æg forordningsreguleret og EF-reglerne blev derfor umiddelbart gældende her i landet. Parallelt hermed har der eksisteret nationale regelsæt for dele af området. Disse regler skal nu revideres i forbindelse med transformering af et nyligt vedtaget EF-direktiv vedrørende ægprodukter.

Området frisk frugt og grønt er på EF-plan reguleret via vertikale råds- og kommissionsforordninger. Med henblik på administration af disse forordninger blev der i Danmark i 1972 vedtaget lov om administration af Det europæiske økonomiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for frugt og gartneriprodukter m.v.

Der er for frisk frugt og grønt fra oprettelsen og til i dag udarbejdet varestandarder for 28 produktgrupper, foruden at der er fastsat fælles regler for bl.a. mærkning og emballering på området. Udarbejdelsen af standarder for frisk frugt og grønt har især betydning for

markedsordningerne, idet formålet er at holde produkter af utilstrækkelig kvalitet borte fra markedet, at tilpasse produktionen i medlemslandene og at lette handelsforbindelserne på grundlag af loyal konkurrence, hvorved producenterne opnår forbedret rentabilitet.

Lov om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer (kvalitetsloven) blev senest revideret i 1987, hvor man blandt andet indførte en hjemmel til at transformere EF-regler, der berører varer under kvalitetslovens område. Indtil da kunne de områder, der dækkes af kvalitetsloven og blev genstand for EF-regulering, transformeres ved ændringer i det afledte regelsæt.

2.2.2 STATUS I DAG

Der findes i dag vertikale EF-regler for kød af kvæg, svin, får, geder og hovdyr, for fjerkrækød, kødprodukter, hakket kød, æg og ægprodukter, varmebehandlet mælk og fisk. Disse produkt-specifikke regler sigter særligt på at regulere sundhedsmæssige og hygiejniske forhold i produktions- og afsætningsprocessen. Da de gældende direktiver imidlertid ikke gælder for hjemmemarkedsproduktionen, har Kommissionen nu fremsat forordningsforslag, som i konsekvens af etableringen af Det Indre Marked udvider reglerne til at gælde al produktion inden for Fællesskabet, dog oftest undtaget detailhandel.

Kommissionen har desuden fremsat forslag til produktspecifik regulering af produkter, som endnu ikke er omfattet af sundhedsbestemmelser og regler vedrørende produktion og afsætning på fællesskabsplan. Dette gælder

- mejeriprodukter
- rå mælk
- vildtprodukter
- afsmeltet animalsk fedt

Til supplerung af disse produktspecifikke forslag har Kommissionen fremsat forslag til en grundforordning, hvori de grundlæggende hygiejneprincipper, der skal følges ved produktionen

og sundhedskontrollen af alle animalske produkter, fastlægges. Dette forslag indeholder desuden sundhedsbestemmelser for animalske produkter, der ikke er omfattet af specifik regulering. Der er således her tale om et forslag til tværgående reguleringer inden for beslægtede produkter.

Som det fremgår af ovenstående, fastholder Kommissionen imidlertid i det væsentlige en vertikal reguleringsform på det animalske område, især vedrørende produktions- og **afsætningshygiejne**.

Der er endvidere efter 1985 fremsat en række forslag af horisontal art, hvoraf langt de fleste nu er vedtaget i Rådet. Af markante eksempler kan nævnes direktiv om tilsætningsstoffer, som vil resultere i en egentlig EF-positivliste, direktiv om materialer og genstande, som vil resultere i et altomfattende regelsæt for materialer i berøring med levnedsmidler og direktiv om kontrol med levnedsmidler, som opstiller generelle krav til levnedsmiddelkontrol på de områder, hvor der ikke allerede eksisterer EF-regler. Direktiver af denne type tilsigter at dække levnedsmidler på tværs af sektorgrænser.

Af de mange nye direktiver vedrører nogle aspekter, som hidtil har været udækket af EF-regler og andre udgør dyberegående ændringer af hidtil gældende regler. Et helt gennemgående træk er at fjerne hidtil gældende muligheder for nationale undtagelsesregler og at udfylde bestemmelser på en måde, som reelt medfører ensartede krav til varerne i alle lande. Sidstnævnte problemstilling gælder f.eks. på **tilsætningsstof**området, hvor man hidtil alene har fastsat hvilke stoffer der må anvendes. Nu vil man også fastsætte anvendelsesbetingelserne, hvilket er af afgørende betydning, jf. f.eks. regler herom i den danske positivliste.

Kommissionen har således i praksis valgt at udbygge såvel de vertikale som horisontale regler. Senest har Kommissionen i sin "Meddelelse om fri bevægelighed for levnedsmidler indenfor Fællesmarkedet" af oktober 1989, som navnlig vedrører tilsætningsstoffer, pesticidrester, etikettering og lignende, udtalt, at

den horisontale metode skal bruges fremover. Men det siges også, at der for visse sektorer kan arbejdes med vertikale regelsæt, idet der henvises til opfyldelse af "andre fællesskabspolitikker". Herunder kan det nævnes, at Kommissionen fastholder den vertikale, **produkt-specifikke** regulering på det animalske område. Dette er i overensstemmelse med den strategi, som er indeholdt i hvidbogen om "Gennemførelse af det interne marked" af 14. juni 1985 hvoraf det fremgår, at der for at sikre sundhedsbeskyttelsen i Det Indre Marked bør fastsættes EF-regler for de enkelte animalske produkter.

2.2.3 SAMMENLIGNING MELLEM DEN DANSKE REGULERING OG **EF-REGULERINGEN**

Væsentlige områder inden for levnedsmiddellovgivningen er omfattet af EF-retsregler eller forslag til sådanne. For de regler, der er transformeret til danske retsregler, er fastsat reguleringens omfang og detaljeringsgrad. Denne må ofte karakteriseres som mere specifik end tilsvarende tidligere danske retsregler. Dette gælder således for langt den største del af den produktspecifikke regulering, men gør sig også gældende for mange af de horisontale regler.

Af horisontale regler med en høj detaljeringsgrad kan nævnes mærkningsreglerne og reglerne om fastsættelse af grænseværdier for bekæmpelsesmidler i levnedsmidler. Den tætte regulering på disse to områder understreges af, at der på EF-plan for en række produkter yderligere er opstillet mere specielle krav vedrørende mærkning og restkoncentrationer.

Som eksempler på regler af en mere generel karakter kan nævnes direktivet om materialer og genstande bestemt til at komme i berøring med levnedsmidler og direktivet om særlig ernæring. I disse to rammedirektiver fastsættes de generelle krav på området, ligesom det fastlægges for hvilke materialer henholdsvis levnedsmiddelgrupper, der skal fastsættes særdirektiver.

Det må formodes, at disse særdirektiver vil have en detaljeringsgrad, som vil blive højere end eksisterende danske regler.

Forurening af levnedsmidler er det emne indenfor lovgivningen, hvor reguleringen fra EF's side endnu er meget mangelfuld i forhold til den nationale regulering. Der er alene fastsat regler om grænseværdier for bekæmpelsesmidler og lægemiddelrester i levnedsmidler og regler for forurening fra materialer og genstande. Kommissionen har imidlertid meddelt, at forureninger i levnedsmidler er et område, som kan forventes foreslået underlagt fællesskabsregulering.

Forsåvidt angår den vertikale regulering fremstår de nye forslag til rådsforordninger i stor udstrækning ensartet i udformning og detaljeringsgrad, således at forslagene indhold kan belyses ved en gennemgang af et af de fremsatte forslag.

I forslag til rådsforordning om sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af hakket kød m.v. fastlægges

- gyldighedsområde og definitioner af produkterne,
- krav til råvarer, virksomheder, tilberedning, emballering og oplagring, kontrol, mærkning, transport og mikrobiologiske normer,
- krav om autorisation af virksomheder,
- kompetence for Kommissionen til EF-kontrol af virksomheder,
- beføjelse for Kommissionen til ændring af bilag til forordningen i komiteprocedure,
- beføjelse for Kommissionen til at opstille retningslinjer for god produktionspraksis og
- dispensationsmulighed for mindre virksomheder.

Det er karakteristisk for forslagene, at de forskellige detailforskrifter er opført i bilagene. Disse forskrifter indeholder bl.a. meget konkrete krav til hygiejniske forhold vedrørende personale, lokaler og materiel, til virksomhedernes indretning, til sundhedsmærkning og til kontrolforanstaltninger, herunder til de mikrobiologiske undersøgelser.

Der indgår desuden i forordningsforslaget for hakket kød et bilag, hvori der fastsættes mikrobiologiske normer. Derimod er normerne for indhold af fedt og kollagen i direktivet om hakket kød (88/657) ikke medtaget i forordningsforslaget. Dette er i overensstemmelse med Kommissionens erklærede politik om ikke at fastsætte fælles varestandarder, dvs. normer for sammensætning m.v.

Til yderligere belysning af detaljeringsgraden i forslagene kan nævnes, at der i forslaget vedrørende hakket kød er opstillet specielle regler for henholdsvis hakket kød, findelt kød til industribrug og tilberedt kød. Denne underopdeling genfindes også i forordningsforslaget for kødprodukter, hvor der er særlige bestemmelser for virksomheder, der fremstiller kødprodukter i hermetisk lukkede beholdere og for virksomheder, der fremstiller færdigretter.

Som det fremgår, er det karakteristisk for de fremsatte forslag, at de forskellige detailforskrifter er opført i bilagene, og at disse bilag kan ændres af Kommissionen ved komiteprocedure. Det er endvidere karakteristisk, at der tillægges Kommissionen kompetence til ved komiteprocedure at fastlægge en række gennemførelsesbestemmelser, f.eks. med hensyn til produktionspraksis, kontrol o.lign.

På kontrolområdet udviser forslagene en klar tendens til implementering af egenkontrol på virksomhederne (jf. kapitel 4), suppleret med offentligt tilsyn og kontrol. For egenkontrollen og for stikprøvekontrollen i oprindelseslandet er kontrolregler medtaget dels i de produktspecifikke forslag dels i forslaget til almindelige sundhedsbestemmelser for animalske produkter. For så vidt angår reglerne for kontrol i bestemmelseslandet, henvises der i forslagene til det i slutningen af 1989 vedtagne direktiv om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet (Direktiv 89/662).

Dette direktiv fastsætter som hovedregel, at den offentlige kontrol på bestemmelsesstedet kan ske stikprøvevis, men ikke må være diskriminerende. Der må i denne forbindelse erindres om, at grænsekontrollen for så vidt angår intra-

kommunautær handel forudsættes at bortfalde ved overgangen til Det Indre Marked. En sådan grænsekontrol eksisterer endnu i Danmark for f.eks. levende dyr og visse animalske produkter, mens der for andre levnedsmidler i almindelighed ikke findes sundhedsmæssig kontrol ved grænserne.

Afslutningsvis kan det nævnes, at der stadig for nogle levnedsmidler satses på EF-regulering i form af varestandarder. Kommissionen har således fremsat forslag til rådsforordning om handelsnormer for fjerkræ. I overensstemmelse med ønske fra den europæiske mejeri- og margarineindustri vil Kommissionen muligvis fremsætte forslag til varestandarder til regulering af smør, margarine og blandingsprodukter.

2.2.4 EF's REGULERINGSFORM

Bindende EF-retsregler kan ifølge traktaten udstedes i forskellige former, herunder som direktiver eller forordninger. Forskellen er - kort udtrykt - at direktivregler skal implementeres, f.eks. ved bekendtgørelser, med hjemmel i national ret, hvorimod regler i forordninger er umiddelbart gældende i hvert enkelt medlemslands retssystem.

Medlemslandene har hidtil foretrukket direktivformen og det er således karakteristisk, at en række forslag fremsættes i forordningsform, men under rådsbehandlingen ændres til direktiver. En væsentlig fordel ved anvendelsen af direktivformen er, at reglerne herfra kan indarbejdes i hvert lands retssystem på den mest adækvate måde. En mere omfattende brug af forordningsformen ville derimod betyde, at de enkelte medlemslande kun i begrænset omfang vil have mulighed for at foretage en sådan tilpasning til den nationale regelstruktur.

EF-reguleringen på levnedsmiddelområdet omfatter nu ialt 78 forskrifter, hvoraf de 60 er direktiver og 18 er forordninger, sidstnævnte væsentligst i form af varestandarder. Ca. 3/4 af forskrifterne vedrører levnedsmiddellovsområdet, mens den resterende del vedrører særlovsområdet. Af de samlede 78 forskrifter omfatter 41 horisontale reguleringer, mens 37 omfatter vertikal regulering, hvor 15 er varestandarder.

Sammenholdt med den i afsnit 2.1.4 angivne fordeling af den danske forskriftsmasse, er ovenstående EF-fordeling bemærkelsesværdig på baggrund af den relativt omfattende forskriftsmængde på levnedsmiddellovsområdet, og domineres af horisontal regulering. I lyset af gennemgangen af de enkelte EF-reguleringsområder, hvoraf det fremgik, at reguleringen indholdsmæssigt er specielt omfattende på kød- og mælkeområdet indenfor den vertikale særlovgivning kan ovenstående totalopgørelse for EF-reguleringen tyde på, at den horisontale EF-regulering i nogen udstrækning er opdelt på snævre tværgående emneområder, mens den vertikale EF-regulering i højere grad omfatter bredere emneområder.

2.2.5 FREMTIDENS EF-REGULERING

Ledetråden for Kommissionens arbejde vil uden tvivl fortsat være at skabe så ens regler i hele fællesskabet som muligt. Midlerne hertil kan rubriceres som følger:

- I det gældende EF-regelsæt er der på en række punkter mulighed for på nationalt plan at fastsætte regler, som afviger fra fællesskabsreglerne. Disse muligheder vil blive søgt afskaffet.
- Den skelnen mellem hjemmemarkedet og eksportmarkedet, som nu kendes på f.eks. kødområdet, vil blive afskaffet. Der skal principielt gælde de samme regler for varer til salg på det nationale marked og varer til eksport til øvrige medlemslande.
- På en række punkter vil det blive fastsat, at EF-reglerne også skal håndhæves for varer, som eksporteres til tredielande.
- På nogle felter eksisterer endnu kun mangelfulde eller ingen fællesskabsregulering, hvorfor forskellig national regulering opretholdes eller udbygges. Disse huller vil blive søgt udfyldt.

Det forventes, at Kommissionen fastholder den "lovtekniske" fremgangsmåde, som er udviklet i de senere år. Heri ligger, at de væsentligste

og overordnede regler fastsættes i direktiver eller forordninger udstedt af Rådet. Inden for disse rammer vil der på en lang række punkter være behov for en yderligere detaljering og denne udformes enten i form af bilag til rammedirektivet/forordningen, eller som en særlig retsakt udstedt med hjemmel i grund-retsakten. Man vil således næppe benytte sig af den meget omtalte "nye metode" for industrivarer, hvorefter fastlæggelsen af alle mere detaljerede regler overdrages til de europæiske standardiseringsorganisationer.

2.2.6 KONKLUSION

EF's regelpolitik på levnedsmiddelkontrolområdet, er på mange områder identisk med den nuværende danske, hvilket har givet sig udslag i, at der ikke indtil nu har vist sig større vanskeligheder med at implementere og tilpasse EF's regler til strukturen i den danske lovgivning.

Den eksisterende EF-regulering omfatter 78 forskrifter, hvoraf de 60 er direktiver. Det forventes, at direktivformen også fremover vil blive den mest anvendte, med deraf følgende mulighed for fleksibilitet i forhold til den nationale regelstruktur.

Handlerummet for regelforenkling bør ses dels i lyset af den eksisterende situation, dels i lyset af perspektiver i forbindelse med Det Indre Marked.

For så vidt angår den nuværende situation, synes begrænsningerne med hensyn til handlerummet i relation til EF væsentligst at bestå i, at visse områder som kød, fjerkræ og mælk er detaljeret reguleret med lille materielt handlerum, samt at der også på det horisontale område er emnegrupper, der er detaljeret EF-regulerede. Dette begrænser i en hvis udstrækning det nationale handlerum og medfører behov for forenklingsmodeller, der formår at optage begge disse parametre.

For så vidt angår perspektiverne i forbindelse med Det Indre Marked, er det et krav, at den fremtidige regelstruktur skal kunne rumme, at

EF-reguleringen gradvist vil blive udvidet til flere levnedsmiddelområder, at skelnen mellem **hjemmemarked** og eksport bortfalder for såvidt angår andre medlemslande samt at mulighederne for nationale særregler mindskes eller helt bortfalder.

2.3 Forenkling af levnedsmiddelreguleringen

Levnedsmiddelkontrollsystemet bør betragtes som en helhed. Udvalget har derfor fundet, at forenklings- og saneringsbestrebelseerne bør foretages ud fra en samlet målsætning og på baggrund af principper, der er fælles for hele systemet.

Den overordnede målsætning for forenklings- og saneringsarbejdet er at

- etablere et overskueligt, entydigt og anvendeligt regelgrundlag, der sikrer en smidig og effektiv målopfyldelse samt mulighed for fleksibel inkorporering af fremtidige reguleringsbehov.

Ovennævnte målsætning for den fremtidige reguleringsstruktur kan udmøntes i 5 sigtelinier for den fremtidige regulering:

1. Den samlede regelmasse på levnedsmiddelkontrolområdet skal være overskuelig.
2. Reguleringen skal være entydig med henblik på at sikre en højere grad af ensartethed i reguleringsform.
3. Reguleringen skal være anvendelig og let tilgængelig for brugerne, dvs. både virksomheder og kontrolpersonale.
4. Reguleringen skal indrettes med henblik på at sikre en effektiv målopfyldelse.
5. Reguleringen skal være fremtidssikret med henblik på en fleksibel indkoorporering af fremtidige reguleringsbehov.

Ovennævnte målsætning og sigtelinier udgør udvalgets referenceramme i forbindelse med overvejelser om modeller til forenkling og harmonisering af det samlede regelværk. Udvalget har fundet, at en hensigtsmæssig metode til afsøgning af modelmulighederne består i, at overveje forenklings- og harmoniseringsmulighederne i relation til

- den overordnede regelstruktur,
- det materielle indhold og
- sanerings- og formidlingsaspektet.

Nedenfor gennemgås i afsnit 2.3.1 den overordnede regelstruktur, hvor der særligt ses på forenklingsmuligheder på lovniveau. Herefter undersøges i afsnit 2.3.2 modeller til forenkling af de materielle bestemmelser baseret på en analyse af det eksisterende regelværk. Denne analyse er især udført for de brugerrettede bestemmelser på bekendtgørelsesniveau. Afslutningsvis undersøges i afsnit 2.3.3 sanerings- og formidlingsaspektet i forbindelse med en fremtidig regelstruktur.

2.3.1 DEN OVERORDNEDE REGELSTRUKTUR

Overvejelserne vedrørende forenkling af den overordnede regelstruktur omfatter en vurdering af, hvorvidt det er muligt at reducere antallet af love på levnedsmiddelområdet. Udvalget har koncentreret overvejelserne om to forhold, nemlig mulighederne for at etablere en samlet lov på området, samt mulighederne for under hensyntagen til den eksisterende centrale kompetencefordeling at reducere antallet af love.

2.3.1.1 En samlet lov

Det kendetegnende for lovene på levnedsmiddelområdet er, at disse i vid udstrækning er bemyndigelseslove, der typisk indeholder følgende momenter:

1. Afgrænsning af regulerede aktiviteter.
2. Vilkår for indretning og drift af virksomheder, herunder autorisationer, krav til

produktion, krav til produkter samt hjemmel til at opkræve eventuelle gebyrer.

3. Regulering af myndighedsstruktur, herunder fastlæggelse af tilsyn og kontrol - eventuelt egenkontrol.
4. Strafbestemmelser.

Afgrænsning af den regulerede aktivitet er i den eksisterende lovgivning præget af den produktspecifikke regulering. Det vurderes, at disse forhold på en rimelig måde vil kunne sammenskrives. Bemyndigelserne til fastlæggelse af vilkår for aktiviteter omfatter på lovgivningsniveau rimelig ens momenter. På alle områder kræves autorisation af kompetent myndighed, og der opereres med bemyndigelse til at fastsætte krav til produktion og produkt. Der er for så vidt angår produktspecifikke forhold forskelle i de konkrete bestemmelser, men væsentligst er, at der ikke er forskelle i sigtet. Dette taler for, at disse regler vil kunne sammefattes på bemyndigelseslovsniveau.

En forskel i lovgivningen er imidlertid, at der er forskel i reguleringsobjektet. Således omfatter levnedsmiddelloven alene salg, produktion og produkter bestemt til hjemmemarkedet, mens særlovgivningen også omfatter eksport. Denne grænsedragning vil blive ændret i forbindelse med realiseringen af Det Indre Marked for så vidt angår eksport af varer til medlemslandene.

En anden mere væsentlig forskel er, at der i en række særlove reguleres andre forhold end de snævre levnedsmiddelrelaterede. Eksempelvis regulerer kødloven også slagtning af dyr og produktion af dyrefoder, mens mælkeloven regulerer forhold i primærbesætningerne, og fiskekvalitetsloven regulerer forhold vedrørende fangst af fisk og foder til fisk.

Endelig skal det nævnes, at Fiskeriministeriets kvalitetskontrollov som den eneste levnedsmiddellov også dækker Grønland. Ved etablering af en samlet levnedsmiddellov vil der således skulle tages stilling til forhandlinger med Grønland om at overtage kontrollen med fisk og fiskevarer eller om den samlede enhedslov helt

eller delvist skal bringes til at dække Grønland.

For så vidt angår forholdet til reguleringen af eksport, vil dette i en generel bemyndigelseslov kunne inkorporeres, mens omtalte reguleringer af særlige områder, enten skal søges inkorporeret i en generel lov, eller - hvis man finder det mere hensigtsmæssigt - reguleret i særlige love herom.

For så vidt angår regler vedrørende fastlæggelse af myndighedsstruktur, er disse typisk i levnedsmiddellovgivningen fastlagt i lovform ved bemyndigelser, der ikke varierer meget. Endelig skal det nævnes, at strafbestemmelserne i den eksisterende lovgivning udviser nogen forskelle, hvilket væsentligst synes at have baggrund i forskelle i reguleringstraditioner.

Under forudsætning af, at den nuværende kompetence mellem de 3 ministerier bevares, skal énlovsmodellen indeholde en deling af denne kompetence. Dette er lovteknisk muligt ved, at et ministerium får tillagt den generelle kompetence i henhold til loven, mens de to øvrige via lovbestemmelser får tildelt ansvar og kompetence, identisk med de ansvarsområder man har fået inkorporeret.

Formelt vil der således ikke ske ændringer i de enkelte ministeriers reguleringsmæssige handlerum. Fra visse sider i udvalget er det imidlertid påpeget, at reelt vil en sådan fremgangsmåde formindske mulighederne for at koordinere med bestræbelserne på tilgrænsende områder indenfor et ministeriums ansvarsområde.

Med udgangspunkt i ovennævnte overvejelser har udvalget drøftet modeller for en samlet lov på baggrund af en skitse, udarbejdet på basis af de eksisterende love. Skitsen er i princippet opbygget som levnedsmiddelloven, der i forvejen er udformet til at dække et bredt område.

Indholdsmæssigt omfatter en samlet lov følgende elementer:

Definition og afgrænsning af lovens område

Levnedsmidlers sammensætning og beskaffenhed

Brugs- og forbrugsgenstande

Mærkning og markedsføring

Tilvirkning, salg og transport

Myndigheder og kontrol

Definitioner m.v. omfatter fastlæggelse af levnedsmiddelbegrabet, tilsætningsstoffer, forureninger og afgrænser lovens område i forhold til f.eks. primærproduktionen, lægemidler og tobak.

Sammensætning og beskaffenhed omfatter dels bemyndigelser til at fastsætte regler om tilsætningsstoffer, forureninger, berigelse af levnedsmidler, anvendelse af processer (f.eks. **bestråling**), **varesammensætning** (varestandarder), personalehygiejne samt en generel klausul som forbyder salg af "sundhedsfarlige" levnedsmidler.

Brugs- og forbrugsgenstande omfatter regulering af f.eks. emballage, rengøringsmidler, bestik, husgeråd m.v.

Mærkning og markedsføring omfattende indholdsdeklaration, holdbarhedsangivelse, næringsstoffdeklaration, vildledningsbestemmelse samt regulering af forskellige former for anprisning og reklame.

Tilvirkning, salg og transport omfatter krav om autorisation/godkendelse/registrering af virksomheder, krav til indretning og drift, hjemler, udstedelse af forbud, påbud m.v. for at sikre overholdelse af reglerne.

Bestemmelser om myndigheder og kontrol omfatter kompetencefastlæggelse/arbejdsdeling såvel centralt som lokalt, fastlægger kontrolansvaret og de kontrollerende myndigheders rettigheder og forpligtelser, herunder myndighedernes adgang til med eller uden beregning at udtage prøver samt myndighedernes adgang til uden retskendelse af foretage uanmeldte eftersyn på de kontrollerede virksomheder m.v.

Fordelen ved at samle levnedsmiddelreguleringen i en samlet lov er, at der hermed etableres en

fælles ramme for levnedsmiddelreguleringens aktiviteter. Herved vil mulighederne for at koordinere og harmonisere eksisterende regulering og aktiviteter blive væsentligt forøget samtidig med, at inkorporeringen af nye forhold eksempelvis via EF-baserede krav, vil kunne ske på bedst muligt fælles grundlag.

Ulempen ved én-lovsmodellen er, at denne for at kunne favne over hele området, må få en meget generel karakter, samt formentlig må suppleres med en eller flere love. Dette kan medføre, at de udfyldende bestemmelser kan blive omfattende. Hvorvidt dette resulterer i, at bekendtgørelses- og cirkuløreniveauet bliver uoverskueligt for brugerne afhænger af, i hvilken udstrækning de materielle bestemmelser kan forenkles og harmoniseres, enten tværgående eller i relation til større brugergrupper. EF-reguleringen medfører begrænsninger for så vidt angår forenkling af de materielle bestemmelser, hvilket ligeledes besværliggør udformningen af en én-lovsmodel.

2.3.1.2 Reduktion af antallet af love

Overvejelser vedrørende reduktion i antallet af love, har taget sit udgangspunkt i den eksisterende centrale kompetencefordeling. På Fiskeriministeriets område er reglerne samlet i én lov. Sundhedsministeriet har, udover den generelle Levnedsmiddellov, også en lov til gennemførelse af EF-forskrifter.

På linie med hvad der er tilfældet på Fiskeriministeriets område foreslås det, at Sundhedsministeriet indarbejder bemyndighedsreglerne vedrørende EF i den generelle lov, således at der fremover på Sundhedsministeriets område er én samlet lov.

På Landbrugsministeriets område er der som omtalt 7 love på levnedsmiddelområdet. Nedenfor redegøres nærmere for udvalgets overvejelser vedrørende mulighederne for at reducere antallet.

Generelle love

Levnedsmiddelovgivningen på Landbrugsministeriets område er som hovedregel produktspecifikke love. Undtagelserne udgøres af to love af mere generel karakter, henholdsvis

- lov nr. 363 af 10. juni 1987 om økologisk jordbrugsproduktion og
- lovbekendtgørelse nr. 72 af 11. februar 1988 om administration af Det europæiske økonomiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for frugt og gartneriprodukter m.v.

Lov om økologisk jordbrugsproduktion er en national lovgivning uden udgangspunkt i fællesskabsretslige regler. Der er med hjemmel i loven fastsat særlige regler for bl.a. produktion, forarbejdning, mærkning og detailforhandling. Disse regler har til formål at sikre, at produkterne bevarer deres økologiske karakter i alle omsætningsled fra de autoriserede jordbrugsbedrifter og frem til detailsalget.

Da det afgørende element i denne "jord-til-bord" regulering er de krav, som stilles til primærproducenterne, vil en overførsel af de økologiske regler vedrørende levnedsmiddelkontrol til de øvrige regelsæt nødvendiggøre en henvisning til produktionsreglerne for de autoriserede jordbrugsbedrifter.

En sådan sammenskrivning vil ikke resultere i en nedgang i omfanget af de regulerede forhold eller fremme overskueligheden. At der desuden på det økologiske område snart kan forventes vedtaget et EF-direktiv understreger hensigtsmæssigheden i at opretholde den nuværende regelstruktur på området.

Lov om administration af EF's markedsordninger for frugt og grønt er et nødvendigt supplement til råds- og kommissionsforordninger på området og relaterer sig primært til kvalitetsstandarder m.v., der er en forudsætning for administrationen af markedsordningerne.

Det vil på denne baggrund næppe være formålstjenligt at inddrage disse to undtagelser i de

videre overvejelser om sammenskrivning af levnedsmiddellovgivningen på Landbrugsministeriets område.

Vegetabilske produkter

Lovgivningen på det vegetabilske område omfatter dels

- lovbekendtgørelse nr. 817 af 11. december 1987 om handel med kartofler, dels
- lov nr. 189 af 9. maj 1984 om margarine m.m.

Lov om margarine omfatter dog produkter fremstillet af såvel animalske som vegetabilske råvarer. Da margarine desuden har lighedspunkter med smør, vil denne lov blive behandlet i forbindelse med smørlovgivningen.

Lov om kartofler og den dertil knyttede bekendtgørelse nr. 395 af 29. august 1985 om konsumkartofler indeholder foruden nødvendige krav af phytosanitær karakter til avlsmaterialet og til importerede kartofler tillige kvalitetsnormer og særlige mærkningsregler for kartofler. Plantedirektoratet er tilsynsmyndighed.

Da det som nævnt er den eneste nationale lovgivning, der alene vedrører et vegetabilsk levnedsmiddel og da reglerne er særdeles produktspecifikke, ses det ikke at være forbundet med fordele at inddrage disse regler under andre lovområder.

Animalske produkter

På det animalske område falder lovgivningen hovedsagelig inden for de to hovedområder mælk og kød. Restområdet udgøres af lovgivningen om æg og ægprodukter, der nedenfor behandles separat.

Kød

Kød og kødprodukter dækkes af følgende love,

- lov nr. 328 af 4. juni 1986 om kød m.m.,

- lovbekendtgørelse nr. 31 af 15. januar 1988 om slagtning, forhandling, udførsel og indførsel af fjerkræ og
- lovbekendtgørelse nr. 27 af 5. januar 1989 om slagtning, forhandling, udførsel og indførsel af kaniner.

For så vidt angår hjorte er det bestemt, at regler vedrørende slagtning m.v. fastsættes i medfør af kødloven. En sammenligning mellem de tre øvrige love viser, at reglerne om slagtning m.v. af henholdsvis fjerkræ og kaniner i vid udstrækning er ensartede i såvel indhold som detaljeringsgrad, mens kødloven dels indeholder mere detaljerede bestemmelser, dels fastsætter regler, som på visse punkter afviger fra de to øvrige love.

Det skal dog fremhæves, at reguleringen på de tre områder har betydelige lighedstræk. Således skal kontrollen med eksempelvis slagtning omfattede levende syn af slagtedyrene samt en indgående kontrol af slagtekroppene.

Som et andet lighedspunkt kan nævnes, at der for langt den overvejende del af virksomhederne gælder et krav om autorisation/godkendelse for at måtte slagte, forhandle, forarbejde og/eller oplagre.

Som tredje lighedspunkt kan fremhæves, at reglerne på de tre områder ikke alene skal sikre, at produkterne fremstilles på en hygiejnisk måde, men også skal varetage interesser af dyresundhedsmæssig og dyrevelfærdsmæssig art.

Som eksempel på kødlovens større detaljeringsgrad kan for det første nævnes, at der i § 19 stk. 1 er fastsat regler for de oplysninger, som skal gives i forbindelse med ansøgning om autorisation/godkendelse. Da tilsvarende bestemmelser findes i bekendtgørelser vedr. slagtning m.v. på de to andre områder, er det næppe grund til at tillægge denne forskel større betydning.

For det andet findes der i kødloven en række bestemmelser vedr. udenlandsk kød, bl.a. indeholdende krav om autorisation af importører og virksomheder, der ønsker at forarbejde importeret kød. De tilsvarende bestemmelser i hhv.

fjerkræloven og lov om kaniner indeholder ikke sådanne forskrifter, men er udformet som en generel hjemmel for landbrugsministeren til at fastsætte regler for indførsel af hhv. slagtede kaniner og slagtet fjerkræ samt produkter heraf. At denne forskel ikke er nogen afgørende hindring for en sammenskrivning i en samlet lov dækkende hele området fremgår af, at de i bekendtgørelse nr. 609 af 19. september 1989 om udenlandsk kød m.m. fastsatte regler gælder for såvel kødlovens som fjerkrælovens område.

Som nævnt afviger kødlovens regler på nogle områder fra reglerne i de to andre love. Et eksempel herpå er at kødloven giver mulighed for godkendelse af slagtning alene til hjemmemarkedet. Dette er ikke muligt efter fjerkræloven og lov om kaniner, idet der i henhold til begge disse love kræves autorisation fra Landbrugsministeriet ved slagtning til såvel forhandling som udførsel.

Da det dog siden den 1. januar 1990 på alle tre områder har været Veterinærdirektoratet, som har udøvet beføjelsen til at autorisere slagterier, jf. bekendtgørelse om Veterinærdirektoratets opgaver og beføjelser, bør det overvejes, om sondringen mellem autorisation og godkendelse er så principiel, at den nødvendigvis skal fremgå af lovbestemmelserne. Der må i denne forbindelse erindres om, at begrebet hjemmemarkedsvirksomhed principielt vil forsvinde som en konsekvens af gennemførelsen af Det Indre Marked i EF.

Et andet eksempel på en forskel mellem på den ene side kødloven og på den anden side fjerkræloven og lov om kaniner findes i reglerne for hjemmeslagtning. Hvor kødloven i henhold til § 3, stk. 2 kun tillader hjemmeslagtning til eget forbrug, er det for fjerkræ og kaniner tilladt at slagte med henblik på stalddørssalg. Det vil dog næppe være de store betænkkeligheder forbundet med at fastsætte disse regler på bekendtgørelsesniveau.

At der er basis for nøjere overvejelser af mulighederne for en regelforenkling i form af en enkelt kødlov dækkende hele området understreges af, at der allerede nu findes en række bekendtgørelser, som dækker fjerkræ og det

røde kød. Af disse fælles bekendtgørelser omfatter to desuden også kaninområdet - det drejer sig dels om bekendtgørelse nr. 890 af 15. december 1987 om mærkning af færdigpakket kød, dels om bekendtgørelse nr. 87 af 7. februar 1989 om udgifter ved offentlig kontrol i forbindelse med udførsel af kød m.m.

Som eksempel på de nævnte fælles regler for fjerkræ og det røde kød kan nævnes, udover den ovenfor anførte bekendtgørelse om udenlandsk kød, bekendtgørelse nr. 673 af 14. oktober 1988 om udførsel af kødprodukter.

Det har af tidsmæssige grunde ikke været muligt at foretage den nødvendige gennemgang af det meget omfattende regelværk på området; men som det fremgår, er der konstateret så store ligheder i reguleringen på de tre produktområder, at mulighederne for en forbedret overskuelighed gennem sammenskrivning af regelsættene, bør undersøges nærmere. Der har aftegnet sig en regelstruktur med en fælles kødlov suppleret af bekendtgørelser vedrørende enkelte elementer såsom autorisation, kontrol og mærkning, men det vil muligvis være nødvendigt med enkelte produktspecifikke regelsæt f.eks. om foreskrevne trikinontrol af bl.a. svin.

Mælk

På mælkeområdet gælder følgende love;

- lov nr. 186 af 30. marts 1963 om tilvirkning og forhandling engros af mejeriprodukter og
- lov nr. 175 af 7. maj 1975 om mælk og konsummælkprodukter.

Konsummælkloven indeholder som et særkende ikke alene regler for produktionsvirksomhederne, men tillige et krav om kommunal godkendelse af og tilsyn med de besætninger, hvorfra der leveres mælk til fremstilling af konsummælk. Ud over disse særlige regler for primærproducenterne afviger konsummælkloven på et andet væsentligt punkt fra mejeriproduktloven, idet tilsynet med overholdelse af konsummælkloven er en kommunal opgave, mens kontrolopgaverne i henhold

til mejeriproduktloven er henlagt til Veterinærdirektoratet.

At der dog også findes **betydelige** lighedspunkter i reguleringen af disse to nært beslægtede produktområder fremgår bla. af, at reglerne for autorisation m.m. af mejerier er fastsat i den fælles bekendtgørelse nr. 787 af 5. november 1987 om mejerier m.m. og at hele området er dækket af bekendtgørelse nr. 412 af 6. juli 1988 om indførsel samt indbringelse til mejerivirksomheder m.v. af mælk, konsummælkprodukter og mejeriprodukter.

Selv om reguleringen på væsentlige punkter er forskellige i de to love på mælkeområdet, findes der også områder med sammenfaldende regler. Når der desuden tages i betragtning, at der er tale om produkter fremstillet ud fra samme råvare, bør mulighederne for en regelforenkling på området undersøges nærmere.

Da det bør tilstræbes at gøre kontrollen med virksomhederne på området så ensartet som mulig, må det i forbindelse med sådanne overvejelser undersøges, hvilke muligheder der er for en harmonisering af kontrol- og tilsynsreglerne for mejerier m.m.

Som ovenfor nævnt kan margarineloven inddrages i overvejelserne om regelsanering på mælkeområdet. Dette skyldes for det første, at produkterne omfattet af denne lov på en lang række punkter ligner de tilsvarende mælkebaserede produkter. Dette understreges af det store sammenfald i regelsættene, som kan konstateres ved at sammenholde bekendtgørelse nr. 198 af 20. maj 1985 om margarinefabrikker m.m. med den ovenfor nævnte bekendtgørelse om mejerier.

Desuden bliver i tilknytning til produktionen af såvel smør som margarine fremstillet såkaldte blandingsprodukter, hvorfor man ved at lade margarine og smør være underkastet samme regelsæt kan modvirke en række af de afgrænsningsproblemer, som ellers nemt vil kunne opstå.

En skitse til en fælles regulering for mælke- og margarineområdet kunne opstilles som følger

- én samlet lov,

- godkendelse af og tilsyn med mælkeleverende besætninger,
- i videst muligt omfang skal de detaljerede regler for bla. autorisation, kontrol, mærkning, fremstilling, import og eksport opstilles i bekendtgørelser dækkende hele produktområdet,
- det bør overvejes, hvorvidt de meget detaljerede varestandarder, der. feks. findes for ost, er nødvendige - i modsat fald bør de ophæves evt. erstattes af regler om obligatorisk mærkning.

Øvrige produktlove

På det animalske område falder nedennævnte lov uden for de to hovedkategorier, mælk og kød:

- lovbekendtgørelse nr. 833 af 15. december om forhandling, udførsel og indførsel af æg og ægprodukter.

Da denne regulering vedrører varer, som ikke naturligt hører sammen med nogen af de to hovedgrupper, vil en inddragelse af dette område under enten en mælkelov eller en kødlov næppe øge overskueligheden. Da ægloven desuden indeholder nødvendige bestemmelser til supplerende af EF-forordninger om bl.a. handelsnormer for æg, må det anbefales at opretholde den nuværende regelstruktur på området og alene foretage en undersøgelse af mulighederne for regelforenkling inden for området.

Konklusion vedrørende en reduktion af antallet af love

Overvejelserne i de foregående afsnit leder frem til,

- at mulighederne for en sammenskrivning af reglerne på områderne, der dækkes af kødloven, fjerkræloven og kaninloven, bør undersøges nærmere,

at mulighederne for at samle de nugældende regler på mælke- og margarineområdet i et regelsæt også bør undersøges nærmere og

at regelsættene på de øvrige områder under Landbrugsministeriet gennemgås med henblik på at finde muligheder for regelforenkling inden for de enkelte områder.

Det må dog til slut påpeges, at det i forbindelse med de anførte overvejelser er forudsat, at reguleringsformen på EF-plan ikke undergår væsentlige ændringer i den nærmeste fremtid. Såfremt denne forudsætning ikke viser sig at holde, f.eks. ved at Kommissionens forslag til sundhedsbestemmelser på det animalske område vedtages i form af forordninger, vil dette medføre et behov for en nyvurdering af situationen.

2.3.2 MODELLER TIL FORENKLING AF MATERIELLE BESTEMMELSER

Levnedsmiddellovgivningens materielle bestemmelser findes væsentligst på bekendtgørelses- og cirkulærerniveauet. Mængden af foreskrifter og vejledninger er uhyre omfattende, idet der som omtalt er knapt 800 forskrifter, cirkulærer og vejledninger. Med henblik på at overveje forenklingsmodeller indenfor dette meget komplekse område, har udvalget foretaget en kortlægning af den overlappende regulering. Det har været praktisk umuligt at komme rundt i alle hjørner, men kortlægningen er foretaget til et niveau, hvor der er rimelig grund til at antage, at de væsentligste forhold er medtaget. På baggrund af kortlægningen, har udvalget overvejet efter hvilke modeller der kan foreslås forenkling af de materielle bestemmelser på bekendtgørelsesniveau.

2.3.2.1 Regelanalyser

Udvalget har gennem en arbejdsgruppe foretaget en regelanalyse, hvor de gældende materielle bestemmelser er anskuet på tværs af den ekssi-

sterende lovstruktur. Analysen er koncentreret om at afdække i hvilket omfang og inden for hvilke regelområder overlapning er tilfældet. Ved overlappende reguleringer forstås her bestemmelser, der regulerer ensartede forhold i forbindelse med en levnedsmiddelproduktion. Sådanne overlapninger forekommer f.eks. som gentagelser af horisontale reguleringer i vertikale regler, men endvidere som beskrivelse af samme forhold i flere produktspecifikke regler.

I begrebet overlapning ligger endvidere det forhold, at samme delaspekt lejlighedsvis bliver reguleret på forskellig vis i lovgivningsmassen, dvs. med forskellig terminologi, uden at der heri kan tilskrives forholdet et forskelligt sigte. Overlappende regulering kan forekomme indenfor nedenstående hovedområder:

- 1) Generelle betingelser for godkendelse til levnedsmiddelproduktion
- 2) Forureninger og tilsætningsstoffer
- 3) Mærknings- og markedsføringsregler

Herudover har udvalget undersøgt reguleringer i form af varestandarder. Baggrunden for dette er, at der i forbindelse med varestandarder kan være fastlagt krav til produktet vedrørende de tværgående emneområder. Dette uanset, at formålet med varestandarder er et andet, nemlig at opstille produktspecifikke krav til enkeltprodukter.

2.3.2.2 Generelle betingelser for godkendelse til levnedsmiddelproduktion

De tværgående bestemmelser, der vedrører betingelser for en levnedsmiddelproduktion, omfatter regulering af følgende emner:

autorisation/godkendelse af og tilsyn med virksomheder

virksomheders placering, bygnings- og lokalemæssige indretning m.v.

hygiejne- og driftsbetingelser

transport

I det følgende er de lovgivningsmæssige reguleringer af disse emner vurderet i relation til overlappingsproblematikken.

Autorisation/godkendelse

Regler om autorisationsmyndighed findes dels i levnedsmiddellovens § 31, dels i alle de **sektor**-specifikke love. På baggrund af den eksisterende lovstruktur er det naturligt, at autorisationskompetencen er angivet i forbindelse med såvel den generelle som den produktspecifikke lovgivning. Ud fra en brugersynsvinkel kan denne naturlige konsekvens af lovstrukturen imidlertid i nogle tilfælde medføre, at det kan være vanskeligt at overskue, hvor man skal hente autorisation til en given produktion. I praksis er disse problemer dog altid blevet løst.

Nedenfor er opgjort antallet af virksomheder med statslige autorisationer i henhold til de 9 primære love på levnedsmiddelområdet:

Lov	Autorisationer fra statslige myndigheder
Levneds.	652
Kødlov (eksport)	261
(hjemmemarked)	322
Fjerkræ	39
Kaniner	2
Mælk og konsummælk	25
Mejeriprodukter	239
Æg og Ægprodukter	210
Margarine	13
Fiskekvalitetslov(Danmark)	584

Hertil kommer, at der på det kommunale niveau er godkendt ca. 33.000 virksomheder indenfor detail- og engrosvirksomheder i medfør af levnedsmiddelloven. Undersøgelsen på det statslige

niveau omfatter ca. 2.500 virksomheder. Hovedparten af disse er autoriseret i henhold til en enkelt lov, dog er der i en vis udstrækning virksomheder og bedrifter, der er dækket af mere end en lov. Således er der især tale om autorisation i henhold til flere love eller fra flere myndigheder inden for to grupper af lovgivningsområder, nemlig for det første mejeri- og konsummælkeområdet, og for det andet inden for kødloven, fiskekvalitetsloven og levnedsmiddelloven.

En række lovområder har meget produktspecifikke autorisationsordninger for eksport- og importaktiviteter med deraf følgende krav til virksomheder om, at disse skal indhente flere autorisationer.

Det må sammenfattende konstateres, at kun et fåtal af virksomhederne har autorisation på flere lovområder, men at dette typisk vedrører de større fremstillingsvirksomheder. Muligheder for at nedsætte behovet for flere autorisationer, hænger for en del virksomheder sammen med muligheden for at etablere bredere reguleringsområder, samt indenfor de enkelte reguleringsområder at arbejde hen mod mere bredspektrede autorisationer.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at udvalget ikke har undersøgt, hvorvidt virksomheder evt. undlader at igangsætte nyproduktioner begrundet i modvilje mod at søge supplerende autorisationer. Dette har ikke været praktisk muligt.

Virksomhedernes placering, bygnings- og lokalemæssige indretning m.v.

Lovgivningens regler vedrørende placering, bygnings- og lokalemæssige indretning m.v. er relativt omfattende. Både i medfør af den generelle levnedsmiddellov og de produktspecifikke lovgivninger er angivet regler på dette område.

I en del tilfælde er disse regler dog tværgående gældende for bredere produktgrupper. Dette gælder f.eks. indenfor konsummælke- og mejeriproduktlovgivningen, hvor mejeribekendtgørelsen dækker et bredt produktområde.

Tilsvarende er Veterinærdirektoratets cirkulære af 25. oktober 1974 om virksomheder, der tilvirker levnedsmidler gældende for væsentlige dele af levnedsmiddellovens område samt dele af kødlovgivningens område (hjemmemarkedet).

Regler kan hensigtsmæssigt opdeles i generelle krav og produktrelaterede krav. I vid udstrækning er det de samme momenter, der søges reguleret i lovgivningen og dækkende følgende emner: Bygninger, lokaler (herunder lagerlokaler), tilberedningsrum, køle- og frysefaciliteter m.v., personalefaciliteter, detailregier for den lokale mæssige indretning vedrørende gulve, vægge, lofter, ventilation, inventar m.v.

Reguleringen er emnemæssigt ret sammenfaldende, men områdemæssigt af forskellig detaljeringsgrad og udformet med sproglige varianter.

Særlige forskelle er især gældende for kød- og fjerkræområderne, begrundet i, at disse bestemmelser har udgangspunkt i detaljerede EF-direktiver. Endvidere er disse regler gældende for slagtning og slagtemæssig behandling af dyr, hvilket medfører behov for detaljeret regulering af disse områder.

De produktspecifikke regler er i hovedsagen placeret på det animalske område, hvorimod de tilsvarende regler for levnedsmiddellovens område i højere grad er udformet som generelle regler. Den endelige vilkårsfastsættelse for virksomhederne sker i forbindelse med autorisationsansøgningens behandling, hvorunder betingelserne kan relateres til det ansøgte produktsortiment.

Hygiejne- og driftsbetingelser

Reglerne om hygiejne- og driftsbetingelser indgår ligeledes i reguleringerne på alle lovområder, men i forskellig detaljeringsgrad. Der kan skelnes mellem regulering af generelle og produktspecifikke emner.

De momenter, der reguleres vedrørende generel driftshygiejne, er typisk vilkår om orden og renlighed, rengøring, anvendelse af desinfektions- og rengøringsmidler, opbevaring og be-

handling af levnedsmidler m.v. Reguleringerne har samme sigte, men er af forskellig detaljeringsgrad indenfor de forskellige produktområder. Der er dog væsentlige fælleselementer.

Regelmassen er imidlertid meget omfattende, hvilket væsentligst skyldes forskel i detaljeringsgraden. For så vidt angår generel driftshygienje kan reglerne harmoniseres og sammenskrives. Der eksisterer dog Specialregler om f.eks. udtømmning af maver og tarme på slagterier, rensning af fisk på fiskeindustrivirksomheder og håndtering af centrifugeslam på mejerier. Denne produktspecifikke regulering er betinget i særlige krav til de enkelte produkter.

Reglerne om personalehygienje er angivet i levnedsmiddellovens regelsæt samt i hovedparten af de produktspecifikke lovgivninger, herunder i særlige cirkulærebestemmelser. I levnedsmiddellovens § 7, stk. 5 er området nævnt som et selvstændigt område, hvor denne lov yder hjemmel til fastsættelse af tværgående bestemmelser, uanset at der også i andre lovgivninger gives hjemmel hertil. Det kan således vurderes, at man med vedtagelsen af levnedsmiddelloven har haft til hensigt, at regulere området ved tværgående regeludstedelse.

De momenter, der reguleres vedrører bl.a. krav om god personlig hygienje, krav om særlig arbejdsdragt, håndvaske, forhold i forbindelse med sygdomme m.v. De regulerede emner går stort set igen i samtlige lovgivninger. Eneste betydende forskel i reguleringerne eksisterer på kødområdet, hvor der i medfør af EF-regler er stillet krav om en særlig helbredsattest for personalet ved slagterier og kødvarevirksomheder. Bestemmelsen er transformeret til dansk ret via kødloven.

Bestemmelserne vedrørende opbevaring er indeholdt i samtlige loves regelsæt. Området er karakteriseret ved, at levnedsmiddellovens regelsæt omfatter opbevaringsregler af generel tværgående karakter suppleret med særlige opbevaringsforskrifter for let fordærvelige og dybfrosne levnedsmidler. I særlovgivningens regelsæt er tilsvarende regler til beskyttelse af produkternes hygiejniske og sundhedsmæssige

beskaffenhed anført med krav om temperaturmålinger m.v.

Levnedsmiddellovgivningens regler vedrørende behandling af råvarer omfatter reguleringen af almindelige hygiejnekrav i forbindelse med behandling af råvarer, varmebehandling af råvarer og kølekrav til råvarer. Hertil kommer særlige regler vedrørende kødkontrol af råvarer samt krav i relation til specifikke varestandarder indenfor levnedsmiddelloven, konsummælksloven, margarineloven, ægloven og mejeriproduktloven. Reguleringen af området er relativ massiv og detaljeret, specielt for kødområdet.

Som et mindre område under behandling af råvarer kan nævnes reglerne vedrørende varmebehandling af levnedsmidler, der teknisk beskrives som køge-, stege-, og rygebestemmelser. Området er tværgående reguleret gennem cirkulære af 25. oktober 1974 om tilvirkning. Herudover er der i særlovgivningen på kødområdet regler for såvel hjemmemarkedet, som kødprodukter til eksport. Der er regler om varmebehandling i forbindelse med lov om konsummælk samt produktspecifikke regler udstedt i henhold til mejeriproduktloven (is, ost, modermælkserstatning, smør og mælkekonserves). Endvidere er der regler på området udstedt i henhold til ægloven, margarineloven, økologiloven m.m. Som det fremgår af ovenstående er området reguleret dels tværgående, dels produktspecifikt via særlovgivningen.

Transport

Transport af levnedsmidler er generelt reguleret gennem lov nr. 538 af 17. november 1976 om international transport af letfordærlige levnedsmidler. De nationale regler står i cirkulære af 25. oktober 1974 om transport af levnedsmidler udstedt af Veterinærdirektoratet med hjemmel i levnedsmiddelloven, samt i produktspecifikke regler vedrørende transport af kød på hjemmemarkedet og transport af mælk, begge udstedt af Landbrugsministeriet i medfør af særlovgivning. De generelle elementer i transportbestemmelserne er stort set identiske. Det drejer sig om krav vedrørende transportmidlernes indretning, regler i forbindelse med samtransport med andre levnedsmidler og ikke-levneds-

midler, temperaturkrav og -registrering, rengøring m.v.

Sammenfattende kan det konstateres, at der i lovgivningens regler vedrørende virksomhedernes indretning og drift er en relativ stor overensstemmelse for såvidt angår de generelle forhold, der reguleres, men at der består forskelle som følge af, at f.eks. grøntsager, mælk, kød eller fisk på visse områder kræver særlige vilkår.

2.3.2.3 Regler vedrørende tilsætningsstoffer og forurening

Lovgivningens regler vedrørende tilsætningsstoffer og forurening omfatter tværgående regler om

- materialer og genstande
- pesticid- og lægemiddelrester
- tungmetaller
- radioaktivitet
- toksiner
- tilsætningsstoffer (positivlisten m.v.)
- aromastoffer
- antibiotika

De anførte tværgående emner er nærmere behandlet med henblik på, vurdering af overlappingsproblematik og forenklingsmuligheder.

Materialer og genstande der lovligt kan komme i berøring med levnedsmidler, er tværgående reguleret gennem levnedsmiddellovens § 22 og implementeret gennem bekendtgørelse 561 af 1. august 1990. Herudover er der ved bekendtgørelser fastlagt særlige regler vedrørende glas, keramik, PVC og cellulose regenerater bestemt til at komme i berøring med levnedsmidler. På særlovsområdet er fastlagt regler i henhold til konsummælksloven, mejeriproduktloven, ægloven, margarineloven, økologiloven og fiskekvalitetsloven.

Særreglerne i lov om konsummælk og mejeriproduktloven er under afvikling, hvorefter man på dette område herefter alene vil regulere via de generelle tværgående regler. Der bør efter udvalgets opfattelse foretages en gennemgang

af de resterende særlovsregler med henblik på at vurdere det konkrete behov for disse.

Regulering af restindhold af pesticid- og lægemidler er i hovedsagen tværgående. Således reguleres området gennem Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 1 af 5. januar 1982, senest ændret ved bekendtgørelse af 9. maj 1988 om bekæmpelsesmidler. Endvidere er medicinrestsområdet tværgående reguleret for det animalske område gennem den i henhold til kødloven udstedte bekendtgørelse nr. 59 af 2. februar 1988 og bekendtgørelse nr. 420 af 3. september 1972, hertil kommer at der ligeledes på det animalske område, er vedtaget et direktiv (86/469) om restkoncentrationer. Endelig er der på mælkeområdet og økologiområdet udstukket særregler.

Reguleringen af pesticid- og lægemiddelrester, har tæt sammenhæng med anden lovgivning; væsentligst lov om stoffer og kemiske produkter og veterinærlovgivningen. Udvalget finder at der ikke er egentlige overlappingsaspekter i den nuværende levnedsmiddelovgivning på området.

Reglerne vedrørende tungmetaller er fastsat tværgående i bekendtgørelse nr. 447 af 5. september 1985. Herudover er der hjemmel i henhold til kødlovens § 32, der alene henviser til levnedsmiddelovens regler, og i økologiloven, jf. bekendtgørelse af 311 af 12. maj med forbudsbestemmelse. Reguleringen på området er tværgående og der er, efter udvalgets opfattelse, ikke overlappingsproblemer.

Reglerne vedrørende radioaktivitet er fastlagt i to rådsforordninger; 3955/87 og 3954/87 af 22. december 1987, der begge har baggrund i Tjernobyl-ulykken og regulerer området tværgående. Herudover er der generelle rammebemyndigelser i henhold til økologiloven. Området vurderes ikke at indeholde overlappingsproblemer.

Fastlæggelsen af regler vedrørende indholdet af toksiner er tværgående reguleret i henhold til levnedsmiddeloven. Endvidere er der udsendt en vejledning om anvendelse af visse planter og plantedele i levnedsmidler. Herudover er området reguleret produktspecifikt i kødloven, fjerkræloven, lov om konsummælk, mejeriproduktloven, ægloven og økologiloven. Reguleringen i

særlovgivningen består i hovedsagen i form af almindelige sundhedsklausuler for produktioner. Der er ikke overlappende problemer på toksinområdet, da de produktspecifikke reguleringer vedrører forskellige forhold.

Regulering af hvilke stoffer der må tilsættes fødevarer, sker tværgående gennem positivlisten, som er en fortegnelse over godkendte tilsætningsstoffer til levnedsmidler dateret oktober 1988, udstedt i medfør af bekendtgørelse nr. 65 af 20. februar 1981. Herudover er der fastlagt produktspecifikke bekendtgørelser vedrørende farve og parafinolie. Der er fastlagt anmeldelsesordninger for tilsætning af næringsstoffer, enzymer og skimmel- og bakteriekulturer.

Hensigten med etablering af en generel positivliste var oprindeligt, at disse regler kunne suppleres af særlovsmyndighederne for så vidt angår produkter bestemt til eksport, mens de i hjemmemarkedsorienterede produkter skulle reguleres gennem positivlisten.

Imidlertid eksisterer der særregler indenfor kødlov, kaninlov, mejeriproduktlov, margarinelov og økologilov, og disse regler omfatter også produkter til afsætning på hjemmemarkedet. Det vurderes, at området bør undersøges nærmere med henblik på, at gøre reguleringen af tilsætningsstofsområdet mere enkelt.

Reglerne vedrørende anvendelse af smagsstoffer/aromastoffer er fastlagt tværgående i Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 560 af 1. august 1990. På særlovsområdet er der i medfør af kødlovens § 32 fastlagt regler for aromastoffer specielt vedrørende eksport og der er endvidere fastlagt regler i medfør af konsummælksloven samt forbudsregler i medfør af økologiloven. Det vurderes, at reglerne vedrørende aromastoffer i hovedsagen har udviklet sig noget ad-hocpræget og at det bør overvejes at søge disse regler samlet med tilsætningsstofbestemmelserne.

Anvendelse af antibiotika i forbindelse med levnedsmiddelproduktion er horisontalt reguleret, idet der i medfør af bekendtgørelse nr. 68 af 25. marts 1957 er et generelt forbud mod dette.

Reguleringen vedrørende tilsætningsstoffer og forurening omfatter en række meget forskelligartede emner med forskellig grad af overlapning. Således synes der for en gruppe af emner at være egentlig overlapning med mulighed for at foretage forenkling gennem etablering af ensartede regler, dette gælder emnerne materialer og genstande, positivlisten, aromastoffer. For den anden gruppe af emner vurderes der ikke, at være egentlige overlappingsproblemer, enten p.g.a. eksistensen af tværgående regler eller fordi de gældende produktspecifikke regler alene drejer sig om forskellige forhold i relation til produkternes egenskaber. Dette gælder sammenfattende for pesticid- og lægemiddeldelester, tungmetaller, radioaktivitet, toksiner og antibiotika.

2.3.2.4 Mærknings- og markedsføringsregler

I levnedsmiddellovgivningen er der fastsat regler vedrørende markedsføring på følgende tværgående emneområder:

- Mærkning
- Næringsdeklarationer
- Vildledning
- Anprisning

Kravene vedrørende mærkning af fødevarer er tværgående fastlagt gennem EF's mærkningsdirektiv (79/112/EØF, senest ændret ved 89/395/EØF) og transformeret ved Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 65 og nr. 66 af 20. januar 1981. Herudover har Sundhedsministeriet udarbejdet tværgående bestemmelser, specielt vedrørende mærkning i forbindelse med bestråling af levnedsmidler - bekendtgørelse nr. 12 af 16. januar 1985. Direktivet er endvidere transformeret gennem 8 produktspecifikke mærkningsbekendtgørelser i Landbrugsministeriet samt 1 i Fiskeriministeriet. Hensigten har været, at brugerne af de enkelte bekendtgørelser skal kunne finde de nødvendige oplysninger uden yderligere opslag.

Egentlige produktspecifikke mærkningsbestemmel-

ser er yderligere givet i forskellige varestandarder, jf. afsnittet herom nedenfor.

Implementeringen af EF's sidste mærkningsdirektiv harmoniserer reglerne på de områder direktivet regulerer - væsentligst momenter i relation til detailleret. Det vurderes, at flertallet af regler på området er ens, idet der dog er variationer i henseende til den anvendte detaljeringsgrad, hvilket kan være udtryk for specifikke erhvervs- eller forbrugerønsker eller EF-betingede mærkningsregler. Herunder kan nævnes, at mærkningsregler på kødområdet er meget detaljerede. Dette skyldes ikke mindst, at disse mærkningsregler også omfatter Specialregler vedrørende **sundhedsmærkning**, der anvendes i myndighedskontrollen.

Regulering af næringsdeklaration sker tværgående på baggrund af levnedsmiddellovens § 29, der er udmøntet i en vejledning fra september 1975 samt i bekendtgørelse nr. 161 af 20. april 1983 om anprisning med hensyn til næringsværdier af færdigpakkelede levnedsmidler. Herudover arbejdes der på EF-plan på, at udarbejde et direktiv på området. For såvidt angår de produktspecifikke regler, er området reguleret via margarineloven. Sidstnævnte regulering er ikke særlig eksplicit og foreslås ophævet, hvorefter området alene reguleres gennem den tværgående regelfastlæggelse.

Lovgivningens regler vedrørende vildledning er tværgående fastlagt gennem levnedsmiddellovens § 23. Herudover er der fastlagt vildledningsbestemmelser i samtlige produktspecifikke love. Gennemgangen af vildledningsreglerne viser imidlertid, at disse nærmest er identiske, dog med visse sproglige variationer.

Reglerne vedrørende anprisning af levnedsmiddelprodukter er fastlagt tværgående i medfør af levnedsmiddellovens § 28, der væsentligst omhandler forbud mod at udnytte angst hos forbrugerne, forbud mod at rejse tvivl om andre og lignende levnedsmidlers forsvarlighed, samt forbud mod, at levnedsmidler p.g.a. tilsætning fremstår med øget næringsværdi, som sygdomsforebyggende eller anbefalet af læger. Endvidere er der fastlagt regler om anprisning i bekendtgørelse nr. 161 af 20. april 1983. Herudover

er der fastlagt anprisningsregler i kødloven. Disse regler har imidlertid mere karakter af vildledningsbestemmelser, hvorfor det foreslås, at disse kommer med i de generelle vildledningsbestemmelser jf. ovenfor, således at der fremover opereres med ensartede tværgående anprisningsregler på levnedsmiddelområdet.

Sammenfattende kan det konstateres, at der for såvidt angår levnedsmiddellovgivningens tværgående momenter vedrørende markedsføring, synes at være et relativt stort forenklingspotentiale. Således synes det muligt at skabe ensartede regler vedrørende næringsdeklarationer og anprisning. Endvidere synes reglerne vedrørende vildledning stort set at omfatte ensartede momenter og deraf følgende harmoniseringsmuligheder. Endelig omfatter de forbrugerrettede mærkningsregler en relativ stor grad af ensartethed, dog med forskelle i detaljeringsgraden.

2.3.2.5

Produktregulering og varestandarder

Levnedsmiddellovgivningens regler om varestandarder har til formål at beskytte forbrugerne og sikre en redelig konkurrence og omfatter fastsættelse af kvalitetskrav til levnedsmidler, der skal sælges under en given betegnelse. Varestandarder vil kunne omfatte regler om produktets navn, indhold, forarbejdningskrav, næringsindhold, krav til fysiske/kemiske egenskaber, mærkningskrav, tilsætningsstoffer, kvalitetskrav m.v.

Af opremsningen fremgår, at varestandarder kan omfatte en række af de momenter, der ovenfor er analyseret tværgående. Varestandarder kan supplerende omfatte regler om, at alle varer der har den pågældende sammensætning, påbydes at skulle markedsføres under den foreskrevne betegnelse. Varestandarder kan være meget detaljeret udformet som f.eks. varestandarden vedrørende marmelade eller meget generelt udformet, som f.eks. standarder vedrørende olie og spisefedt.

Varestandarder er gennemført i Danmark både med hjemmel i EF-regulering og national regulering.

Nedenfor er angivet en oversigt over varestandarder på levnedsmiddelområdet opdelt på lovområder.

Lov	Varestandarder	Heraf EF-regulerede
Levnedsml.	150	16
Kødlov	0	
Fjerkræ	0	
Kaniner	0	
Mælk og konsumm.	17	
Mæjeriprodukter	39	3
Æg og ægprod.	5	16
Margarine	4	1
Kvalitetslov	6	2
Ialt	221	38

Det store antal varestandarder på levnedsmiddel-lovens område findes samlet i 16 bekendtgørelser.

For så vidt angår de eventuelle tværgående elementer i de af EF fastlagte varestandarder er de danske muligheder for forenkling og sanering stærkt begrænsede, da disse er fastsat i forordninger og derfor umiddelbart gældende i medlemsstaterne.

Anderledes når det drejer sig om de rent danske standarder. Det er udvalgets opfattelse, at disse bør gennemgås mht. ovenstående tværgående emner i den samlede lovgivning med henblik på at lade disse elementer regulere tværgående, hvor det er muligt.

Der er ingen tvivl om, at gennemførelsen af Det Indre Marked vil medføre et øget pres mht. ophævelse af nationale varestandarder på grund af princippet om fri bevægelighed for varer. Det er således muligt, at medlemslandene ikke i længden praktisk har mulighed for at opretholde varestandarder i det omfang, der hidtil har været gældende.

2.3.2.6 Forenklingsmodeller

Gennemgangen af de tværgående emneområder i levnedsmiddellovgivningen har haft til formål at afdække overlappingsproblematikken samt ud fra dette at vurdere muligheden for modeller for det videre forenklingsarbejde.

Valget af forenklingsstrategi bygger på vurdering af, hvorledes reguleringsstrukturen på det mere overordnede plan skal tilrettelægges, herunder væsentligst forholdet mellem tværgående og produktspecifikke regler. Indenfor rammerne af den i det forrige foreslåede forenkling på lovgivningsniveauet, kan man på det udfyldende niveau ideelt set skelne mellem tre strategiske muligheder:

1. Etablere et eller flere fælles regelsæt, der regulerer tværgående.
2. Etablere et eller flere fælles regelsæt, der regulerer fællesmængden af de tværgående elementer kombineret med produktspecifikke regler.
3. Opretholde den produktspecifikke reguleringsstruktur, evt. i færre grupper men sikre, at de tværgående elementer i så vid udstrækning som muligt er identisk reguleret i disse.

De nævnte strategier bør ikke betragtes som alternativer, men søges implementeret under hensyntagen til de konkrete forhold. Med udgangspunkt i de nævnte strategier er nedenfor opstillet forenklingsmodeller for de behandlede 3 grupper af overlappende regulering. Afslutningsvis er behandlet forenklingsmuligheder for området varestandarder/produktregler.

Forenkling af regler vedrørende generelle betingelser for levnedsmiddelproduktion

Levnedsmiddellovgivningens regler vedrørende generelle betingelser for levnedsmiddelproduktion omfatter autorisation, godkendelse, placering og indretning, regler vedrørende hygiejne- og driftsforskrifter samt regler vedrørende

transport. Gennemgangen af regelkomplekset har vist, at der er en relativ stor overensstemmelse i regelsættet for såvidt angår de generelle forhold der reguleres. På en række områder er der imidlertid mere produktspecifikke regler der enten har baggrund i EF-regulering og/eller karakteren af den virksomhed eller det produkt, der reguleres.

Det vil være et naturligt udgangspunkt for fastsættelse af regler for området at søge dette samlet i så brede produktområder som muligt, og at der i disse vurderinger ikke tages hensyn til det lovmæssige tilhørsforhold. Det bør således være muligt at udstede reguleringer på dette område med hjemmel i flere love. Dette sker allerede nu i en hvis udstrækning, idet eksempelvis mejeribekendtgørelsen dækker såvel virksomheder omfattet af konsummælkloven som mejeriproduktloven, og Veterinærdirektoratets cirkulære af 25. oktober 1974 om henholdsvis tilvirkning og engrosforhandling af levnedsmidler dækker såvel visse kødlovs- og levendsmiddellovsvirksomheder.

Strategien for dette område bør være en videreførelse af ovennævnte principper. Det synes muligt at udforme regelsæt dækkende brede produktområder. I overvejelserne må nødvendigvis indgå, at der særligt for det animalske produktområde (kød, fjerkrækød, mælkeprodukter, ægprodukter m.v.) er vedtaget fællesskabsbestemmelser med de bindinger, der følger heraf.

Disse fællesskabsbestemmelser er relativt detaljerede og det kan være nødvendigt inden for ovennævnte produktområde at opdele regelsættet i en henholdsvis generel del og en særlig del, hvor sidstnævnte er gældende specifikt for visse produkter. Der bør i den forbindelse tages hensyn til ændringsprocedurer i forbindelse med samling af meget brede produktgrupper, hvor eksempelvis høringer af brancheorganisationer kan blive vanskeligt håndterbare, såfremt høring skal ske hos alle organisationer på trods af, at de relevante ændringer alene har betydning for et mindre antal høringsberettigede.

Reglerne vedrørende detailhandel er allerede nu samlet i et fælles regelsæt. For såvidt angår produktions- og engrosvirksomheder, vil det

skønnes mest hensigtsmæssigt at søge udformet regler indenfor følgende to hovedgrupper:

- a) Kød, fjerkræ, vildt og fisk mv.
- b) Øvrige levnedsmidler, dvs. mælk og mejeriproduktområdet, vegetabiliske og animalske fedtstoffer, samt levnedsmiddellovens virksomheder.

For det samlede kødområde kan der herunder søges udformet regelsæt (i bekendtgørelsesform) til regulering af virksomheder for slagtning og slagtemæssig behandling af alle dyr, forarbejdning af fersk kød, kødprodukter m.v. af alle dyrearter. Sådanne regelsæt må forventes udformet med bilag omfattende "direktivteksterne", således som disse p.t. forefindes inden for disse produktområder samt de undtagelser eller supplerende bestemmelser, som den konkrete vare/virksomhedstype nødvendiggør.

For de øvrige levnedsmidler foreslås det, at der søges udformet et regelsæt (bekendtgørelse) til regulering af virksomheder for mælk- og konsummælkområdet, mejeriproduktområdet, ægproduktområdet, levnedsmiddellovens produktområde, vegetabiliske og animalske fedtstofområde.

Forenkling af regler vedrørende tilsætningsstoffer og forurening

Området omfatter tværgående regler angående materialer og genstande, pesticid- og lægemiddelrester, tungmetaller, radioaktivitet, toksiner, tilsætningsstoffer, aromastoffer og antibiotika. Gennemgangen har vist, at der her er tale om en meget forskelligartet gruppe emner. For en del af emnerne, nemlig materialer og genstande, positivlisten og aromastoffer er der overlapning mellem regelsættene. Endvidere er der på området en anden gruppe regler, som ikke medfører egentlige overlappingsproblemer, det gælder pesticid- og lægemiddelrester, tungmetaller, radioaktivitet, toksiner og antibiotika.

Reglerne vedrørende tilsætningsstoffer og forurening, bør i det omfang, der er overlapning, søges reguleret ved tværgående regelsæt gældende

for hele levnedsmiddelområdet. Specielt for de biologiske forureninger, f.eks. **mikrobiologiske** standarder m.v., må det overvejes, hvorvidt disse mere hensigtsmæssigt kan optages i de produktspecifikke regler jf. levnedsmiddellovens definition af forureninger.

Forenklinger af regler vedrørende markedsføring

Reglerne vedrørende markedsføring omfatter mærkning, næringsdeklarationer, vildledning og anprisning. Gennemgangen af reguleringen vedrørende markedsføringen har vist, at der synes at være en stor grad af overlapning. Det væsentligste problemområde udgøres af mærkningsreglerne, der dels er relativt omfattende, dels opererer med forskellige **detaljeringsgrader**. Hertil kommer, at mærkningsreglerne inden for visse produktgrupper også omfatter mærkningsforskrifter, der væsentligst har sigte på myndighedskontrollen.

Da reglerne vedrørende markedsføring i vid udstrækning påkalder sig forbrugerens interesse, synes meget at tale for, at der arbejdes hen imod et system, der for de enkelte brugere er så gennemskueligt som overhovedet muligt. Det foreslås på den baggrund, at forbrugerrelaterede markedsføringsregler samles i et sæt generelle tværgående regler undtaget herfra er de særlige mærkningskrav til enkeltprodukter samt regler om sundhedsmærkning.

Forenkling af produktregulering og varestandarder

Der er i Danmark udstedt 221 varestandarder, hvoraf de 38 er udstedt i henhold til EF-regulering og 183 eller 83 % i henhold til national regulering. De nationalt fastlagte varestandarder skal overvejes i forbindelse med Det Indre Marked. Det er udvalgets opfattelse, at nationalt fastlagte varestandarder bør begrænses mest muligt. Da varestandarden i en hvis udstrækning omfatter regulering af de samme tværgående momenter som ovenfor er behandlet, er det af væsentlig betydning at disse, i den udstrækning de opretholdes i reguleringsform og indhold, harmoniseres med de nye tværgående

bestemmelser, i den udstrækning det er muligt inden for EF-reguleringen.

2.3.3 **SANERING OG FORMIDLING**

På baggrund af de ovenfor nævnte forslag til forenkling af regelstrukturen, har udvalget overvejet efter hvilke principper forenklingsovervejelserne bør forfølges med henblik på, at gøre regelområdet mere overskueligt indenfor den foreslåede struktur. De væsentligste midler i denne henseende, er sanering af regelmassen samt overvejelser om regelformidlingstiltag, der kan understøtte regelforståelsen for brugere.

2.3.3.1 **Saneringsbestræbelser**

Regelmassen på levnedsmiddelområdet udgør som tidligere omtalt 9 love, ca. 160 bekendtgørelser og omkring 600 cirkulærer og vejledninger. Dette betyder, at der til hver levnedsmiddellov i gennemsnit er udstedt 18 bekendtgørelser og 66 cirkulærer. De ovenfor anførte forslag til ændring i regelstrukturen, vil resultere i en del bortsanering på bekendtgørelses- og cirkulæreniveauet. Imidlertid er det udvalgets opfattelse, at der parallelt med ændringerne i regelstrukturen vil være behov for, at iværksætte et saneringsarbejde.

På baggrund af den omfattende regelmasse, har udvalget ikke indenfor de givne frister, haft mulighed for at gennemanalysere hele foreskriftsmassen. Udvalget har på denne baggrund alene overvejet efter hvilke principper et saneringsarbejde bør realiseres, samt indenfor hvilke områder saneringspotentialitet forekommer umiddelbart størst.

Principperne for saneringsbestræbelserne bør tage udgangspunkt i de af udvalget foreslåede målsætninger og sigtelinier for det samlede forenklingssarbejde på levnedsmiddelområdet. Herunder er det i saneringsperspektiv af væsentlig betydning, at der indenfor den foreslåede regelstruktur iværksættes overvejelser om at

samle forskrifter, der har en naturlig sammenhæng i relation til produktområder/brugergrupper,

overveje sanering af foreskrifter med et højt detaljeringsniveau,

overveje, hvorvidt andre formidlingsmetoder end foreskrifter hensigtsmæssigt kan anvendes og

ophæve forældede foreskrifter.

Den omfattende foreskriftsmængde er ikke lige-
ligt fordelt på de enkelte love. På denne bag-
grund kan saneringsbestræbelserne hensigtsmæssigt
i første omgang koncentrerer om de områder, der
har den største forskriftsmængde. Med udgangs-
punkt i den eksisterende lovstruktur, kan der
her peges på 4 lovområder, nemlig:

- 1) Kødloven har langt den største forskrifts-
mængde på cirkuløreniveau, nemlig 423
cirkulærer og vejledninger. Ca. 75 % af
disse omhandler konkrete forhold vedrørende
eksport/importforhold. Det bør overvejes
at anvende andre måder at kommunikere de
omhandlede forhold på eller at samle vej-
ledningerne på færre foreskrifter.
- 2) Levnedsmiddelloven har det største antal
bekendtgørelser, nemlig 62 eller lidt
under 1/3 af den samlede bekendtgørelses-
masse. En del af disse vedrører varestan-
darder, jf. tidligere, men det store be-
kendtgørelsesomfang er også udtryk for en
meget emnespecifik horisontal regulerings-
form. I forbindelse med saneringsarbejdet
på dette område, bør det overvejes, hvor-
vidt disse kan samles i større grupper.
- 3) Fiskekvalitetsloven er kendetegnende ved
både at have en relativ stor bekendtgø-
relsesmasse, nemlig 32 og relativ omfat-
tende cirkulære- og vejledningsmasse,
nemlig 57. Ministeriet har i sin regu-
leringsfilosofi, som omtalt, lagt vægt på
at regulere internt horisontalt. Ved be-
varelse af denne strategi, bør det i for-
bindelse med saneringsovervejelserne over-

vejes, at nedsætte foreskriftsmassen ved samling af regulering i større grupper.

- 4) Mejeriproduktlovens regelmasse er fordelt efter samme mønster som nævnt for fiskekvalitetsloven, idet der er 27 bekendtgørelser og 55 cirkulærer. Den tidligere nævnte afbureaukratisering på mælkeområdet kan dog forventes at medføre en halvering i antallet af bekendtgørelser. I forbindelse med etableringen af en samlet lov for mælke- og margarineområdet - jf. tidligere - bør det tilstræbes at samle reguleringen yderligere.

Det skal bemærkes at ovennævnte udpegning af hovedområder ikke må tages som udtryk for, at der ikke er behov for saneringsovervejeiser på de øvrige lovområder, men alene er en udpegning af de mest omfangsrige reguleringsområder. Ligeledes skal de i forbindelse med områdenemgangens angivne strategier, ikke tages som udtryk for, at andre af de anførte saneringsstrategier er af mindre betydning, men alene som udtryk for en foreløbig påpegning.

2.3.3.2 Formidlingsaspektet

Levnedsmiddelreguleringen er omfattende og kompleks. Forenklingsbestræbelser på det reguleringsmæssige plan kan ændre dette. Imidlertid er det udvalgets opfattelse, at det komplekse regelsæt i en vis udstrækning er et resultat dels af områdets meget sammensatte og forskelligartede karakter, dels af det politiske ønske om at sikre befolkningen sunde fødevarer, realiseret gennem en offentlig levnedsmiddelkontrol.

Med dette som udgangspunkt er det af væsentlig betydning, at der i forbindelse med regelforenklingsbestræbelserne iværksættes initiativer til en styrket formidling af regelindholdet til brugerne. En sådan indsats bør både rette sig mod de berørte virksomheder, samt det lokale kontrolpersonale.

Herunder bør det for det lokale kontrolpersonales vedkommende overvejes, hvorvidt en del af cirkulæremassen, der vedrører kontrolforhold,

i nogen udstrækning kan afløses af mere systematisk uddannelses- og informationsvirksomhed. Hvad angår virksomhederne bør det overvejes, hvorvidt man i højere udstrækning end det er tilfældet i dag, kan udforme informationsmateriale til brugergrupper på tværs af reguleringsstrukturen. Herudover bør man overveje muligheden for at formalisere den aktivitet, som de decentrale enheder allerede påtager sig i forbindelse med vejledning af virksomhederne. Dette kan f.eks. ske ved, at de lokale enheder formelt fungerer som samlecentral for henvendelser vedrørende lokale levnedsmiddelvirksomheder.

2.4 Forslag til handlingsplan

Udvalget har haft til opgave, at overveje modeller for en forenkling, sammenskrivning og harmonisering af det nuværende regelværk, samt udarbejde en handlingsplan for implementering heraf.

Levnedsmiddelreguleringen i snæver forstand omfatter 9 love, ca. 160 bekendtgørelser og omkring 600 cirkulærer og vejledninger. Lovene er i det væsentligste bemyndigelseslove og karakteriseret ved dels en horisontal regulering af området via levnedsmiddeleven, dels en vertikal regulering på baggrund af produktopdeling via den øvrige lovgivning. Af den samlede foreskriftsmængde på knapt 800 forskrifter, er ca. 75 % udstedt af Landbrugsministeriet, mens de resterende 25 % fordeler sig ligeligt mellem Fiskeriministeriet og Sundhedsministeriet.

Det nationale handlerum for regelforenklingsovervejelser bør ses i lyset af, at levnedsmiddelreguleringen er og i stigende omfang må forventes at blive EF-reguleret. EF-reguleringen omfatter på nuværende tidspunkt 78 foreskrifter, hvoraf de 60 er direktiver.

Som udgangspunkt forventer udvalget, at direktivformen også fremover vil blive den mest anvendte, hvilket er ensbetydende med at der bevarer en mulighed for fleksibilitet i forhold til indretningen af den nationale regelstruktur.

Handlerummet for national regelforenkling er begrænset, dels i forhold til den nuværende regulering dels i relation til de rammer, der vil eksistere ved realiseringen af Det Indre Marked.

For så vidt angår den nuværende situation synes handlerummet i relation til EF, væsentligst at være begrænset ved at visse områder som f.eks. kød, fjerkræ og mælk er detaljeret reguleret med lille materielt handlerum samt at EF også på det horisontale niveau, har en relativ omfattende emnespecifik regulering. For så vidt angår perspektiverne i forbindelse med Det Indre Marked, skal den fremtidige regelstruktur kunne rumme, at EF-reguleringen gradvist bliver udvidet til flere levnedsmiddelområder, at skelnen mellem hjemmemarked og eksport bortfalder med hensyn til andre medlemslande samt endelig at mulighederne for nationale særregler mindskes eller helt bortfalder.

Som overordnet målsætning for forenklings- og saneringsarbejdet har udvalget haft at

etablere et overskueligt, entydigt og anvendeligt regelgrundlag, der sikrer en smidig og effektiv målopfyldelse samt mulighed for fleksibel inkorporering af fremtidige reguleringsbehov.

Denne målsætning for den fremtidige reguleringsstruktur, har udvalget udmøntet i 5 sigtelinier for den fremtidige regulering:

1. Den samlede regelmasse på levnedsmiddelkontrolområdet skal være overskuelig
2. Reguleringen skal være entydig med henblik på at sikre, en højere grad af ensartethed i reguleringsform
3. Reguleringen skal være anvendelig og let tilgængelig for brugerne, dvs. både virksomheder og kontrolpersonale
4. Reguleringen skal indrettes med henblik på, at sikre en effektiv målopfyldelse
5. Reguleringen skal være fremtidssikret med

henblik på, en fleksibel inkorporering af fremtidige reguleringsbehov

På denne baggrund har udvalget overvejet modeller og initiativer for så vidt angår den overordnede regelstruktur, forenkling af materielle regler med henblik på tværgående samling samt initiativer vedrørende sanering og formidling.

Overvejelserne vedrørende den overordnede regelstruktur har omhandlet to modeller, nemlig overvejelserne om mulighederne for at etablere en samlet lov for området, samt mulighederne for at reducere antallet af love.

1. Etablering af en lov

Alle lovene på levnedsmiddelområdet er bemyndigelseslove og har indholdsmæssigt mange ligheds punkter. En lov, dækkende hele området, vil efter et flertal i udvalgets opfattelse kunne udformes således, at den ikke adskiller sig fra den eksisterende lovmasse i henseende til omfanget eller indholdet af bemyndigelser eller materielle bestemmelser. Et mindretal i udvalget kan ikke tilslutte sig denne model jf. nedenfor.

2. Reduktion af antallet af love

Udgangspunktet for disse overvejelser har været den eksisterende centrale kompetencefordeling og at samle lovgivningen i naturligt sammenhængende produktområder.

Herunder foreslås,

at mulighederne for en sammenskrivning af reglerne på områderne, der dækkes af kød- fjerkræ- og kaninloven undersøges nærmere og

at mulighederne for at samle nugældende regler på mælke- og margarineområdet i et regelsæt, også bør undersøges nærmere.

Såfremt dette forslag realiseres, vil det være ensbetydende med, at antallet af love på det egentlige levnedsmiddelkontrolområde reduceres

fra 9 til 5. Herved etableres én lov under henholdsvis Sundhedsministeriet og Fiskeriministeriet samt 3 love under Landbrugsministeriet.

Der er i udvalget enighed om, at den eksisterende lovmasse på levnedsmiddelområdet med fordel kan reduceres, samt at omfanget af regulerede forhold ikke påvirkes af, hvilken model der vælges.

Et flertal i udvalget finder, at der bør etableres en samlet lov på området. Herved skabes en fælles ramme og optimale muligheder for at koordinere og harmonisere eksisterende regulering og aktiviteter. Samtidig finder flertallet, at etableringen af en samlet lov vil sikre, at inkorporeringen af nye forhold eksempelvis via EF-baserede krav vil kunne ske på bedst muligt grundlag.

Flertallet i udvalget finder endvidere, at etableringen af en samlet lov kan ske indenfor rammerne af den eksisterende ressortopdeling på området, at loven ikke vil adskille sig fra den eksisterende lovmasse i henseende til omfanget eller indholdet af bemyndigelser eller materielle bestemmelser, samt at etableringen af én samlet lov i sig selv ikke vil formindske mulighederne for at koordinere aktiviteterne til tilgrænsede levnedsmiddelreguleringsområder.

Flertallet i udvalget finder endelig, at såfremt man ikke ønsker at etablere en samlet lov, bør der foretages reduktion af lovmassen indenfor Landbrugsministeriets område - jf. ovenstående.

Et mindretal i udvalget bestående af Landbrugs- og Fiskeriministeriet finder, at det med hensyn til den overordnede regelstruktur må være afgørende at samle forhold, der har en naturlig sammenhæng under samme lov.

Disse ministerier fremhæver det nødvendige i, at levnedsmiddelkontrollen både på de animalske, herunder fisk, og på det vegetabiliske område, i overensstemmelse med en moderne kontrolfilosofi, anskues og tilrettelægges som en inte-

greret kontrol, der omfatter alle led i levnedsmidlets tilblivelse, det vil sige følger det "fra jord til bord".

Det er således velkendt, at en række levnedsmiddelforureninger kan opstå på et tidligt stadium i levnedsmidlets tilblivelse. Forureninger, som skyldes f.eks. salmonella i **husdyr**-foder, algegift i muslinger eller pesticidrester i vegetabiliske råvarer, forebygges bedst ved foranstaltninger ved forureningskilden, d.v.s. i primærproduktionen. Vægten bør derfor lægges på lovgivningsmæssigt at sikre grundlaget for en sådan sammenhængende og koordineret levnedsmiddelkontrol, der tager sit udgangspunkt i primærproduktionen, og som omfatter produktgrupper, der på naturlig måde kan reguleres samlet.

Den gældende levnedsmiddellov omfatter med enkelte undtagelser bl.a. ikke regulering af den animalske produktion, som udgør langt den største del af levnedsmiddelproduktionen i Danmark. Reguleringen af denne sker i henhold til en række vertikale love, særlovgivningen.

Den tager udgangspunkt i de produktspecifikke EF-direktiver for hver animalsk produktgruppe såsom kød, mejeriprodukter, fjerkræ, fisk o.s.v., og indeholder en regulering af disse produkters frembringelse, tilvirkning, kvalitet og **forhandling**.

Der er tale om en sammenhængende regulering, omfattende de animalske levnedsmidler fra primærproducentleddet og til det færdige produkt. Reglerne omfatter såvel forhold af hygiejnisk betydning i primærproduktionen som f.eks. spørgsmålet om anvendelse af lægemidler til husdyr. De nævnte love og de dertil knyttede bekendtgørelser omfatter al produktion, hvad enten den er bestemt for **hjemmemarkedet** eller eksport. Reglerne administreres i sammenhæng med de respektive markedsordninger.

En væsentlig del af særlovgivningens sigte er at sikre, at den animalske produktion opfylder betingelserne for eksport til både EF-markedet og til tredjelende. Den er dermed nært knyttet til reguleringen af de dyresundhedsmæssige forhold, idet dyresundhedsmæssige garantier er

en afgørende betingelse for vor eksport af animalske produkter.

Sammenhængen med de dyresundhedsmæssige forhold kommer på EF-plan bl.a. til udtryk i en række regler vedrørende indførsel af animalske råvarer, som skal forebygge sygdomsmæssige risici for dyr og mennesker, og som forventes uddybet med EF-regler vedrørende kontrol mod zoonoser, d.v.s. sygdomme, som kan spredes fra dyr til mennesker.

Fiskeriministeriets lovgivning omfatter (til forskel fra den øvrige levnedsmiddellovgivning) også Grønland. Ved en enhedslov skal der derfor tages stilling til, om en enhedslov skal omfatte Grønland, der i dag er dækket af ministeriets lov om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer.

Landbrugs- og Fiskeriministeriet finder tanken om etablering af en altomfattende levnedsmiddellov, der ville skulle dække alle disse forhold, både urealistisk og uhensigtsmæssig. En altomfattende levnedsmiddellov, som også skulle omfatte hele den animalske levnedsmiddelproduktion både til hjemmemarkedet og til eksport, ville enten blive så generel, at den fik karakter af en blanko-bemyndigelse til administrationen, eller den ville blive urimelig omfattende som følge af den store mængde produktgrupper og produktionsmæssige forhold, som den skulle omfatte.

Landbrugs-, og Fiskeriministeriet finder derfor, at indsatsen med hensyn til den overordnede regelstruktur bør koncentreres om at forenkle det gældende lovgrundlag, således at produktgrupper, som frembyder ensartede levnedsmiddelkontrolmæssige problemer, samles under samme lovgivning.

Med henblik på at forenkle den tværgående regulering, har udvalget endvidere foretaget en kortlægning af levnedsmiddelområdets tværgående materielle bestemmelser. På baggrund af kortlægningen har udvalget overvejet forskellige modeller til en forenkling. Herunder foreslår udvalget, at der iværksættes et arbejde med henblik på

at samle reglerne vedrørende generelle betingelser for levnedsmiddelproduktion,

at samle reglerne vedrørende tilsætningsstoffer og forurening og

at samle de forbrugerrettede regler vedrørende markedsføring i et regelsæt.

Herudover har udvalget overvejet forholdet vedrørende varestandarder, hvor der i Danmark er udstedt 221 varestandarder, heraf er 38 udstedt i henhold til EF-regulering. Udvalget skal foreslå, at

de nationalt fastlagte varestandarder begrænses mest muligt.

Endelig har udvalget overvejet hvilke sanerings- og regelformidlingsinitiativer der kan iværksættes til at understøtte ovennævnte bestræbelser. Udvalget har herunder fundet, at der parallelt med ovennævnte forenklingsbestræbelser bør iværksættes et arbejde med henblik på

at samle foreskrifter, der har en naturlig sammenhæng i relation til produktområder/brugergrupper,

at overveje foreskrifter med høj detaljeringsgrad forenklet,

at overveje, hvorvidt andre formidlingsmetoder end foreskrifter mere hensigtsmæssigt kan anvendes og

at søge forældede foreskrifter ophævet.

Udvalget har ikke haft praktisk mulighed for, at gennemgå den omfattende foreskriftsmasse med henblik på saneringsbestræbelser, men skal pege på at disse bestræbelser med fordel vil kunne tage udgangspunkt i de 4 mest regeltunge områder, nemlig kød-, levnedsmiddel-, fiskekvalitets- og mejeriproduktloven. Udvalget skal på denne baggrund foreslå, at

der ud fra ovennævnte principper iværksættes et saneringsarbejde i relation til den foreslåede regelstrukturændring.

Udvalget finder, at det er af væsentlig betydning, at der i forbindelse med regelforenklingsbestræbelserne iværksættes initiativer til en styrket formidling af regelindholdet til brugerne. Udvalget finder, at en sådan indsats bør rette sig dels mod de berørte virksomheder samt det lokale kontrolpersonale. Udvalget skal på denne baggrund foreslå,

at der iværksættes initiativer til uddannelse og informationsvirksomhed af det lokale kontrolpersonale og

at der iværksættes et arbejde med i højere grad at informere virksomhederne om regler på tværs af regelstrukturen, herunder mulighederne for at de lokale enheder kan fungere som den centrale enhed **f.s.v.a.** henvendelser fra lokale levnedsmiddelvirksomheder.

Realiseringen af ovennævnte forslag til handlingsplan vil være et omfattende arbejde, der vil have sit naturlige udgangspunkt i de enkelte involverede ministerier. Idet implementeringen imidlertid vil kræve en meget udstrakt koordinering mellem disse, foreslås det, at handlingsplanens realisering styres af en fælles koordinationsgruppe med medlemmer fra de 3 ministerier.

Det foreslås endvidere, at den omhandlede styregruppe som led i handlingsplanarbejdet overvejer, hvorledes den fremtidige koordination kan styrkes i forbindelse med ny regulering, herunder om styregruppen skal anvendes som

koordinationsorgan i forbindelse med ny regulering, herunder de mange aktiviteter der pågår ved realiseringen af Det Indre Marked. Arbejdet med realiseringen af handlingsplanen bør iværksættes snarest.

3 . LABORATORIEKAPACITETEN

I' Administrations- og Personaledepartementets turnusrapport om kontrol med levnedsmidler blev der blandt andet peget på, at de enkelte dele af den samlede levnedsmiddelkontrol hver især har opbygget selvstændige laboratoriefaciliteter. Denne struktur kan medføre et for ringe analysegrundlag for det enkelte laboratorium med deraf følgende fare for manglende udnyttelse af kapacitet og suboptimering af den samlede laboratoriekapacitet i landet. Samtidig peges der i rapporten på, at der er behov for at revurdere laboratoriestrukturen i lyset af realiseringen af Det Indre Marked i EF.

Laboratorieopgaverne i forbindelse med den offentlige levnedsmiddelkontrol varetages af 38 fælleskommunale miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder, statslige laboratorier tilknyttet hver af de 3 ministerier, samt i en vis udstrækning af laboratorier i privat regie.

På baggrund af ovennævnte rapport blev det besluttet, at udvalget skal

- iværksætte en undersøgelse af udnyttelsen af områdets totale laboratoriekapacitet med henblik på at udarbejde anbefalinger for dækning af fremtidige behov.

Udvalget har således til opgave at vurdere, hvorvidt den nuværende struktur med centrale og decentrale laboratorier fortsat er hensigtsmæssig og endvidere at overveje, hvorvidt den nugældende laboratorieplan som styringsinstrument fortsat skal være gældende, eller evt. bør erstattes af andre styringsinstrumenter.

Kortlægningen af laboratoriekapaciteten på levnedsmiddelområdet er foretaget af en arbejdsgruppe nedsat af udvalget. Kortlægningen er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Industri- og Handelsstyrelsen og Statens Tekniske Prøvenævn, der har foretaget en tilsvarende kortlægning af laboratoriekapaciteten på miljøområdet.

Kortlægningen omfatter de laboratorier, der er knyttet til landets 38 kommunale miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder (MLKE'er), centrale statslige laboratorier samt private laboratorier, der er autoriseret til at udføre levnedsmiddel-

middelanalyser. Arbejdsgruppens rapport er optrykt som bilag 1.

I dette kapitel gives i afsnit 3.1 en generel beskrivelse af den eksisterende laboratoriestruktur, samt hvorledes den overordnede styring af kapaciteten er tilrettelagt. I afsnit 3.2 redegøres nærmere for hovedresultaterne af den foretagne kortlægning af laboratorieaktiviteterne. Tilrettelæggelsen af den fremtidige struktur må udover selve aktiviteterne også ses i lyset af en række kvalitative aspekter i forbindelse med de fremtidige behov for analysekapacitet. I afsnit 3.3 er derfor nærmere redegjort for dette. Desuden beskrives udvalgets overvejelser om alternative styringsinstrumenter for etablering af en fremtidig laboratoriestruktur samt udvalgets forslag hertil.

3.1 Eksisterende laboratoriestruktur og styringen af kapaciteten

I det følgende beskrives de 3 hovedgrupper af laboratorier, der indgår i den samlede levnedsmiddelkontrol; nemlig de statslige-, de kommunale og de private STP-autoriserede laboratorier. Beskrivelsen omfatter en redegørelse for enhedernes opgaver samt de styringssystemer, der er opsat med henblik på at fastlægge kapaciteten.

På grund af laboratorieplanens funktion som styringsinstrument for de kommunale laboratorier er omtalen heraf relativt mere omfangsrig end af de øvrige laboratorier.

3.1.1 DE STATSLIGE LABORATORIER

De statslige laboratorier er myndighedsopdelte således, at hvert enkelt ministerium har egne laboratorier.

Landbrugsministeriet har efter strukturændringerne pr. januar 1990 sammenlagt sine tidligere tre laboratorier til et enkelt, der er hjemmehørende under Veterinærdirektoratet. Laboratoriefaciliteterne er stadig geografisk adskilte,

men udadtil fungerer Veterinærdirektoratets laboratorium som én administrativ enhed med ansvar for både dele af Levnedsmiddelloven og særlovgivningen. Laboratoriet varetager, udover verificering af andres analyseresultater, komplicerede analyser på det mikrobiologiske og kemiske område, analyser som følge af grænsekontrollen og EF's markedsordninger, screeningsundersøgelser og interkalibreringer.

Veterinærdirektoratet udnytter endvidere laboratorierne ved slagterier og kødvarevirksomheder i forbindelse med kontrolopgaver efter kød- og fjærkrælovgivningen.

Levnedsmiddelstyrelsen under Sundhedsministeriet omfatter Centrallaboratoriet og kontraktlige aftaler om køb af kapacitet på de nu 4 landsdelslaboratorier. Centrallaboratoriets opgaver er primært andet end kontrol, nemlig forsknings- og udredningsaktiviteter, verificering, metodeudvikling i forbindelse med vejledning af bl.a. de kommunale laboratorier, gennemførelse af kampagner og interkalibrering m.m. på det kemiske område.

Landsdelslaboratorierne udfører de mere komplicerede analyser på det kemiske område i henhold til levnedsmiddelloven.

Fiskeriministeriets Industritilsyn under **Fiskeriministeriet** driver et antal mindre dekoncetrerede laboratorier, der væsentligst beskæftiger sig med organoleptiske undersøgelser i forbindelse med fiskerikontrollen samt et centralt laboratorium. Aktiviteterne sker i henhold til Kvalitetsloven for fisk og fiskevarer, og drejer sig om de særlige problemer vedr. forarbejdning af fiskevarer og om råvarernes sammensætning og sundhedstilstand.

Fiskeriministeriets Industritilsyn indgår i øvrigt i samarbejde med både de kommunale levnedsmiddelkontrollenheder, Veterinærdirektoratet og Levnedsmiddelstyrelsen, hvad angår laboratorieopgaver, der kræver særligt udstyr eller ekspertise, som det er uhensigtsmæssigt at opbygge i Industritilsynet.

Styringen af kapaciteten på de statslige laboratorier foregår for de enkelte ministerier via

bevillinger på de årlige finanslove. Kapacitetsudviklingen sker ikke efter en samlet plan men væsentligst på baggrund af de enkelte ministeriers behov, samt for både Veterinærdirektoratets laboratorium og Levnedsmiddelstyrelsen på grundlag af EF-forpligtigelser. Koordineringen mellem de centrale laboratorier sker typisk gennem aftaler for afgrænsede emner.

3.1.2 **DE KOMMUNALE LABORATORIER OG LABORATORIEPLANEN**

Det er de kommunale miljø- og levnedsmiddelkontrollenheders opgave bl.a. at føre tilsyn med virksomheder i henhold til Levnedsmiddeloven, dele af Lov om kød og Lov om konsummælk m.m.

Begrundet i denne opgavefordeling - men med varierende geografisk opgavesammensætning - har de kommunale kontrollenheder tilknyttet laboratoriefaciliteter i vekslende omfang.

De enkelte kommunale levnedsmiddelkontrollenheders faglige kompetenceområde er fastlagt gennem laboratorieplanen. Planen skal på den ene side sikre, at der udfra et nærhedsprincip er tilstrækkelig lokal analysekapacitet og faglig ekspertise tilstede, og på den anden side at der ikke sker en suboptimering af analysekapacitet.

Baggrunden for denne plan var, at der i forbindelse med gennemførelsen af miljø- og levnedsmiddelreformen 1973 gennemførtes et større planlægningsarbejde med henblik på at sikre en effektiv udnyttelse af de samlede laboratoriefaciliteter, samt en ligelig og forsvarlig dækning for alle områder i landet af såvel miljø- som levnedsmiddelkontrol.

Således giver enhederne en sammenhæng mellem kommunernes arbejde med miljø- og levnedsmiddelkontrol, samt laboratorie-, tilsyns- og sagsopgaver. Sammenhængen udgør i den nuværende organisering en vigtig forudsætning for enhedernes drift på levnedsmiddelområdet. Enhederne dækker desuden hovedparten af amternes behov for miljøanalyser.

Enhedernes tilstedeværelse er derfor også en forudsætning for, at de tilsluttede kommuner

på tilstrækkeligt kvalificeret niveau kan løse laboratorieopgaver indenfor miljøområdet.

Planen blev udarbejdet af amtsrådene/Hovedstadsrådet efter retningslinier fastsat af daværende Ministerium For Forureningsbekæmpelse, hvorunder området henhørte, samt efter forslag fra og forhandling med kommunalbestyrelserne i den enkelte amtskommune/Hovedstadsrådet.

I 1976 blev den samlede plan for landets dækning med levnedsmiddelkontroldenheder godkendt af ministeriet. I den efterfølgende periode blev planen vurderet ud fra samfunds- og lokaløkonomiske konsekvenser. De kommunale organisationer og Dansk Veterinærhygiejnisk Forening kom med forslag til ændringer.

I 1980 godkendte Miljøministeriet (i princippet) opgavefordelingen mellem A- og B-laboratorier samt den påbegyndte koncentration af de laboratoriemæssige opgaver.

I 1981 præciserede Miljøministeriet opgavefordelingen og anmodede Levnedsmiddelstyrelsen om at indarbejde den i den reviderede laboratorieplan.

Året efter blev der nedsat et rådgivende laboratorieudvalg, der blandt andet havde til opgave at komme med indstilling om mindre justeringer i opgavefordelingen indenfor laboratorieplanens rammer og principper.

Udvalget skulle følge udviklingen inden for laboratorieområdet. Udvalget kunne drøfte fordelingen af de laboratoriemæssige opgaver i relation til målsætningerne for levnedsmiddel- og miljøkontrollen. Disse drøftelser kunne primært vedrøre A- og B-laboratorierne, men kunne også omfatte spørgsmål i fordelingen af opgaver mellem de kommunale og de centrale laboratorier. Udvalget måtte i forbindelse hermed følge den teknologiske udvikling og forsøge at bedømme de praktiske konsekvenser af denne udvikling og forsøge at bedømme den analytiske sværhedsgrad, samt det nødvendige og tilstrækkelige analysegrundlag m.v. på såvel det kemiske som det mikrobiologiske område.

For at kunne udføre sit arbejde måtte udvalget løbende følge udviklingen i laboratoriernes

drifts- og anlægsudgifter og orientere såvel de lokale som de centrale myndigheder herom. Det rådgivende laboratorieudvalg er senere blevet nedlagt.

Den seneste laboratorieplan fra september 1986 omfatter 39 **MLKE'er**. Heraf er 22 A-laboratorier med særlig sagkundskab indenfor kemisk-analytisk miljø- og levnedsmiddelkontrol og/eller støj- og forureningsanalyser. De resterende 17 er B-laboratorier. Der er siden 1986 sket en sammenlægning af to kommunale kontrolenheder, således at der i 1989 ialt er 38 kommunale levnedsmiddelkontrolenheder.

Den nuværende laboratorieplan må siges at udgøre et politisk kompromis mellem på den ene side en betoning af nærhedsprincippet og princippet om tilstrækkelig kompetence og på den anden side sikring af, at der ikke samlet set sker en suboptimering af analysekapaciteten.

Laboratorieplanen er ikke statisk. Ønsket fra centralt hold om at følge ressourceudviklingen og dermed styre den samlede kapacitet og sikre det nødvendige faglige grundlag for en velfunderet kontrol kan på det lokale plan udgøre bindinger for handlerummet og dermed fastlægge rammer for, hvad et givent laboratorium kan og må foretage af analyser. På tilsvarende måde kan lokale ønsker om opretholdelse og udbygning af egne laboratoriefaciliteter kollidere med en overordnet samfundsmæssig styring af den samlede laboratoriekapacitet. Det er ligeledes fra visse sider påpeget, at ændringer i planen kan tage for lang tid på grund af, at forskellige statslige myndigheder er involverede.

Anvendelsen af pianlægningssystemer, svarende til laboratorieplanen, har op gennem 80'erne været politisk omdiskuterede. Senest har Lotz-3-udvalget foreslået sådanne styringsinstrumenter ophævet.

Styringen af levnedsmiddelkontrolenhederne består yderligere i det faglige check af **analyse-**apparaturl og processer gennem metodeforskrifter, laboratoriehåndbøger og interkalibreringer. Disse forstås af de centrale myndigheder indenfor deres ansvarsområde. Endvidere søges aktiviteterne styret gennem de jævnlige kampag-

ner, initieret af Levnedsmiddelstyrelsen, og gennem Veterinærdirektoratets screeningsprojekter på det mikrobiologiske område. Endelig skal det nævnes, at, der foregår en vis styring gennem de centrale myndigheders kommunikation af konkrete beslutninger.

En undersøgelse foretaget i 1984 af driftsforholdene i de kommunale levnedsmiddelkontrolenheder viste meget betydelig forskel mellem enhederne. Dels i relation til fordelingen af indsatsen mellem levnedsmiddelkontrol og miljøkontrol dels mellem aktiviteterne indenfor levnedsmiddelkontrolden.

Forskellighederne i det indkomne analysemateriale imellem MLKE'erne består tillige i forskellige holdninger til udførelsen af serviceopgaver for virksomheder mod betaling, hvilket gælder såvel levnedsmiddelområdet som (især) miljøområdet. Visse laboratorier har gennem årene udviklet en praksis med at arbejde med indtægtsdækket virksomhed på analyseområdet. Det drejer sig typisk om privatanalyser for personer og virksomheder i forskellige sammenhænge. Omfanget af dette rekvirerede arbejde udgør ifølge skøn dog under 5 % af laboratoriernes aktiviteter.

Veterinærdirektoratet har ved flere lejligheder kritiseret denne praksis, og Levnedsmiddelstyrelsen er også skeptisk over for denne udvikling. Blandt andet fremhæves det, at der kan blive tale om habilitetsproblemer. Ligeledes kan der være en fare for, at laboratorieplanen i fremtiden "smuldrer", idet den arbejds- og opgavefordeling, som netop skulle sikre en dækning af landet med laboratoriefaciliteter, vil blive opløst. Hertil kommer, at der ikke er nogen klar hjemmel i lovgivningen til, at MLKE'erne kan udføre sådanne opgaver. Omvendt mener de kommunale laboratorier, at der bør kunnes ydes rekvireret arbejde til private, når dette er en følge af offentlige kontrolkrav i øvrigt, når dette ikke belaster laboratoriernes myndighedsrolle, og når ydelserne leveres med brug af udstyr, der i forvejen er behov for.

3.1.3 DE PRIVATE STP-AUTORISEREDE LABORATORIER

Parallelt med laboratorieplanen, der hovedsageligt omfatter kommunale laboratorier og de statslige laboratorier, er der opbygget et net af private laboratorier i Danmark med autorisation af Statens Tekniske Prøvenævn. Styringen af disses kapacitet og opgavevaretagelse sker i sagens natur på markedsmæssige vilkår.

3.1.4 UDENLANDSKE ERFARINGER MED ORGANISERINGEN AF LABORATORIER

Til uddybning af udvalgets erfaringsgrundlag har Landbrugsministeriet gennem dets attacheer indhentet oplysninger om, hvorledes laboratorieområdet er organiseret i forhold til kontrol og finansiering, samt i hvilken udstrækning private laboratorier inddrages i den offentlige kontrol. Forespørgselen har omfattet Holland, Tyskland, Frankrig og England. Nedenfor er hovedlinierne resumeret.

I forbindelse med en reform af det hollandske levnedsmiddelkontrollsystem blev der etableret 13 statslige kontrol-distrikter, hvor kontrolenhed og laboratorium udgør en samlet autonom enhed. Området finansieres alene ved offentlige midler. Private laboratorier er ikke inddraget i den offentlige levnedsmiddelkontrol i Holland.

I Tyskland er den udførende levnedsmiddelkontrol henlagt til de enkelte delstater, der igen har delegeret ansvaret til delenheder. **Kontrol**-prøver indsendes af disse til statslige og kommunale laboratorier, der finansieres af staten. Der er således i Tyskland i modsætning til Holland tale om en organisatorisk opdeling mellem kontrol og laboratorieenheder. Der anvendes ikke private laboratorier i den offentlige levnedsmiddelkontrol i Tyskland. Man arbejder hen mod at indføre en højere grad af egenkontrol. Som bistand til dette kan virksomhederne anvende såvel offentlige som private laboratorier.

Den franske levnedsmiddelkontrol er opdelt på en veterinærtjeneste og en varekontrolltjeneste. Veterinærtjenesten er organiseret med et labo-

ratorium i hvert departement. Disse finansieres af staten, og der anvendes ikke private laboratorier på området. På varekontrolområdet findes 8 statslige laboratorier og 60 laboratorier, der er godkendt af offentlige myndigheder. De offentlige kontrolopgaver finansieres af staten og private laboratorier udfører ikke offentlige kontrolopgaver.

I England er det offentlige laboratorieområde organiseret gennem The Public Health Laboratory Service, der er et netværk af centralt koordinerede laboratorier i England og Wales. De enkelte laboratorier har et endog meget bredt sundhedsmæssigt arbejdsområde og er typisk placeret i forbindelse med hospitaler. Der er således også i England tale om en organisatorisk opsplitning mellem det lokale kontrol- og laboratoriearbejde. Parallelt med den lokale levnedsmiddelkontrol udfører The State Veterinary Service kødkontrol på slagterier og kontrol med veterinære sygdomme. Ansvar for kontrollen med produktion af mælk er statsligt i England og denne udføres af Ministry of Agriculture, Fisheries and Foods. Laboratorierne i England er finansieret af staten og der er ikke planer om privatiseringer på området.

3.2 Kortlægning af laboratoriekapaciteten

Kortlægningen af laboratoriekapaciteten på levnedsmiddelområdet er foretaget af en arbejdsgruppe nedsat af det tværministerielle embedsmandsudvalg under forsæde af Administrations- og Personaledepartementet.

Kortlægningen er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Industri- og Handelsstyrelsen/Statens Tekniske Prøvenævn, der har foretaget en tilsvarende kortlægning af laboratoriekapaciteten på miljøområdet.

Undersøgelsen har omfattet de 38 fælleskommunale laboratorier på levnedsmiddelområdet, de 3 statslige laboratorier samt 11 private laboratorier autoriseret til at foretage analyser på levnedsmiddelområdet.

Inddragelsen af de private laboratorier havde baggrund i et ønske om at skabe mulighed for at sammenligne privat og offentlig aktivitet på området, bl.a. med henblik på overvejelser om kapacitetsudnyttelse. Imidlertid har de privatejede laboratorier bl.a. af konkurren-

cehensyn i vid udstrækning ikke ønsket at videregive information om kapacitetsforhold, hvorfor sådanne sammenligninger ikke kan foretages. På denne baggrund har udvalget valgt i det følgende alene at koncentrere beskrivelsen om de offentligt ejede laboratorier.

Kortlægningen af de enkelte offentlige laboratoriers kapacitet har været præget af, at dokumentation for aktiviteter på dette område er meget lidt standardiseret, samt at man i de enkelte laboratorier har forskellig politik i henseende til opsamling af data om aktiviteterne. Dette har klart medført, at undersøgelsens basismateriale er behæftet med usikkerhed. Samtidig peger dette på et behov for etablering af et relativt standardiseret system til aktivitetsregistrering. Et system der både kan anvendes i de enkelte enheder til den interne styring og til den generelle opfølgning på området.

Med udgangspunkt i den foretagne kortlægning redegøres i næste afsnit for det offentliges laboratoriekapacitet på levnedsmiddelområdet. Det samlede kortlægningsresultat fremgår af bilag 1.

3.2.1 **DEN SAMLEDE OFFENTLIGE LABORATORIEKAPACITET**

Den samlede offentlige laboratoriekapacitet på levnedsmiddelkontrolområdet omfatter 38 kommunale og 3 statslige laboratorier. På disse laboratorier produceres årligt ca. 1,3 mill. analyser, hvoraf 85 % produceres i de kommunale enheder.

De offentligt ejede laboratorier på levnedsmiddelkontrolområdet beskæftiger ca. 350 årsværk, hvoraf de ca. 80 % er ansat i de kommunale enheder. Det samlede laboratorieareal er på ca. 24.000 m² hvoraf 4/5 er kommunalt ejet. Endvidere har det offentlige investeret 96 mill.kr. i apparatur, hvoraf ca. 80 % er kommunalt. De samlede driftsudgifter til de offentlige laboratorier incl lønudgifter er på ca. 100 mill.kr. (excl. lokaler) eller ca. 20 % af de samlede offentlige udgifter til levnedsmiddelkontrol. På det kommunale niveau udgør laboratorieudgifterne knap halvdelen af kommunernes samlede udgif-

ter, mens den tilsvarende andel på det statslige niveau er ca. 6 %.

Det må således konstateres, at tyngden i det offentliges produktion og kapacitet på laboratorieområdet er kommunalt baseret, samt at en væsentlig del af de kommunale udgifter på området er knyttet til drift af disse laboratorier.

I det følgende redegøres for laboratoriekapaciteten fordelt på de 2 grupper af offentlige laboratorier nemlig kommunale og statslige.

3.2.2 DE KOMMUNALE LABORATORIER

Som anført ovenfor, er tyngden af den offentlige laboratoriekapacitet placeret på kommunalt niveau, idet groft sagt 4/5 af såvel aktiviteten som produktionsfaktorer er placeret der.

De kommunale laboratorier knyttet til de 38 Miljø- og Levnedsmiddelkontrolenheder (**MLKE**-er) udfører analyser på prøver, der er udtaget i forbindelse med kontrol af konsummælksmøjerier, mælkebesætninger (ophæves 1/1-1991), virksomheder autoriseret i henhold til levnedsmiddelloven, samt detail- og engrosforhandlere. Nedenfor er der nærmere redegjort for de kommunale laboratoriers aktiviteter og ressourceanvendelse.

3.2.2.1 Aktivitets- og kapacitetsmønstre

Ved kortlægningen af de kommunale laboratoriers produktion er der taget udgangspunkt i et pointsystem, der angiver de gennemsnitlige omkostninger ved udførelsen af forskellige analyser. Den samlede kommunale analyseproduktion på 1,1 mill, analyser udgør således ca. 6 mill, point.

MLKE-laboratoriernes samlede kommunale aktivitet fordeler sig med ca. 79 % på produktgruppen øvrige levnedsmidler, hvorimod mælkeområdet udgør ca. 21 %.

Den samlede aktivitet er ikke ligelig fordelt mellem de kommunale laboratorier. Således pro-

ducerer de 10 største laboratorier ca. 57 % af den samlede kommunale analyseaktivitet, 18 mellemstore udfører ca. 34 % og de 10 mindste udfører ca. 9 %.

Til udførelse af den beskrevne laboratorieaktivitet anvendes ca. 182 laborant- og 47 akademikerårsværk. Laboranterne fordeler sig med ca. 25 % til den kemiske og ca. 75 % til den mikrobiologiske aktivitet.

Laboratoriekapaciteten, udtrykt i tilstedeværelsen af produktionsfaktorer, fordeler sig ej heller ligeligt mellem de kommunale enheder. Således anvender de 10 største laboratorier 56 % af det samlede antal laborantårsværk til både kemi og mikrobiologi på de 38 laboratorier.

Ser man endvidere på produktionsfaktorens fordeling på analysetyper, er det karakteristisk for de 10 største laboratorier, at de beskæftiger ca. 80 % af alle 38 laboratoriers kemilaboranter. Karakteristisk for de øvrige laboratorier er et meget lille antal kemi-laboranter (fra 0 til 2) - selv på A-laboratorierne.

Landsdelslaboratorierne anvender 42 laborantårsværk til kemiske analyser for Levnedsmiddelstyrelsen, hvilket er det samme som 90% af årsværksforbruget til kemiske analyser på det kommunale område.

Størrelsen af de 10 største laboratorier er også markant på mikrobiologisiden, idet de anvender ca. 52 % af alle laborantårsværk til mikrobiologi på de 38 laboratorier.

Ser man på andre produktionsfaktorer som eksempelvis apparaturet, finder man også her væsentlige forskelle. Af den samlede apparaturværdi på ca. 80 mill. kr. er 78 % placeret på 17 laboratorier, der alle har en samlet apparaturværdi på over 4 mill. kr., mens de resterende 22 % er fordelt på 21 laboratorier.

Ser man endvidere på fordelingen af produktionsfaktoren laboratorieareal, har de 9 største laboratorier, der hver især har et laboratorieareal på over 600 kvadratmeter ca. halvdelen af det samlede areal, mens 8 laboratorier, der hver især har under 300 kvadratmeter, tilsammen

har 9 % af det samlede areal. Flertallet af laboratorierne har et areal på 3-600 kvadratmeter, der tilsammen omfatter ca. 41 % af det samlede kommunale laboratorieareal.

Sammenfattende kan det konstateres, at den kommunale laboratorieproduktion under ét er koncentreret omkring de store og mellemstore laboratorier. Samme mønster går igen i henseende til fordelingen af produktionsfaktorerne forelået som personaleressource, laboratorieareal og apparatur.

Udgangspunktet for laboratorieproduktionen er udtagningen af levnedsmiddelprøver i forbindelse med MLKE`ernes tilsynsaktivitet.

MLKE`erne fører tilsyn med 31 mejerier og 2 mælke-engroslande og med 4.661 mælkebesætninger.

Endvidere udføres der tilsyn med 777 autoriserede virksomheder, med 1.730 engrosvirksomheder, samt med 24.116 detailvirksomheder med tilvirkning og 15.591 uden tilvirkning. På de ialt ca. 42.000 virksomheder udføres der ca. 82.000 tilsyn. Der er oplyst et årsværksforbrug hertil på ca. 181, men dette tal er noget usikkert.

3.2.2.2 Aktivitet på produktgrupper

I forbindelse med undersøgelsen er også aktiviteten på forskellige produktgrupper kortlagt. Det har ikke været muligt i undersøgelsen at afdække anvendelsen af produktionsfaktorer i forbindelse med de enkelte produktgrupper, hvorfor der alene kan angives data for aktivitetsomfanget.

I det følgende er der nærmere redegjort for de kommunale laboratoriers aktivitet opdelt på produktgrupper.

Øvrige levnedsmidler.

Analysearbejdet indenfor produktgruppen: øvrige levnedsmidler udgør 79 % af den samlede kommunale analyseindsats på området. Den fordeler sig med ca. 10 % på kemi-området og 90 % på mikrobiologiområdet.

Herudover udfører de fem landsdelslaboratorier særlige kemianalyser for Levnedsmiddelstyrelsen, hvortil de anvender 1.248 laboratorieuger, og de modtager ca. 15 mill. kr. for dette. Disse aktiviteter er ikke medregnet i det følgende.

82,5 % af den kommunale kemi-produktion udføres af 10 laboratorier svarende til ca. 25 % af alle de kommunale laboratorier. De 25 % af laboratorierne, der producerer færrest points, udfører 1,5 % af den samlede kemiproduktion. Blandt dem er der 4 A-laboratorier.

De 25 % mest producerende laboratorier på mikrobiologisiden udfører ca. 61 % af den samlede produktion. 50 % af laboratorierne producerer ca. 31 %, og de 25 % mindst producerende udfører ca. 8 %.

Mælk.

Mælkeanalyserne vedrører dels konsummælk, der udgør 11 %, dels leverandørmælk, der udgør 10,5 % af den samlede kommunale pointsproduktion.

De 25 % mest producerende laboratorier af undersøgelser på konsummælk og mejeriernes færdigvarer udfører ca. 72 % af alle points hertil.

De 25 % mest producerende laboratorier af undersøgelser på leverandørmælk udfører ca. 63 % af alle points hertil. På dette område sker der ændringer fra 1.januar 1991, idet **MLKE`ernes** rutinemæssige kontrol vil ophøre.

Sammenfattende kan det således anføres, at to tendenser synes at præge området. Dels en koncentration af produktionsfaktorerne, udtrykt ved den store spredning af laboratorieressourcer, hvor relativt få er meget store, mens flere er små, dels en specialisering på produktgrupper, delvist som følge af forskelle i virksomhedsgrundlaget.

3.2.2.3 Produktivitet

Som anført i indledningen er det indsamlede materiale behæftet med nogen usikkerhed. Den i det forrige afsnit anførte koncentration af produktionsfaktorerne samt specialisering på Produktionsaktiviteter, er imidlertid væsentligst af interesse, såfremt der kan konstateres en sammenhæng mellem produktivitetens størrelse og anvendelsen af produktionsfaktorerne. Kernebegrebet i dette er produktivitet.

Undersøgelsen af produktivitetsfordelingen, der som anført må tages med et vist forbehold, viser, at der er væsentlige forskelle i produktiviteten målt i point pr. laborant. Endvidere går samme fordeling tilnærmelsesvis igen, hvis der tages udgangspunkt i produktionen målt i forhold til andre produktionsfaktorer. Ser man således på de 10 mest produktive enheder, formår disse i gennemsnit at producere ca. 3 gange så mange point pr. kvadratmeter og pr. tusinder driftskroner (excl. løn) som de 10 mindst produktive.

Som anført kan området karakteriseres ved en koncentration af kapacitetsfordelingen og en specialisering på produktgrupper. Vurderer man disse forhold i relation til enhedernes relative produktivitet, tyder det på,

- at store enheder med en bred opgaveprofil og som ikke har specialiserede kerneaktiviteter, tenderer til en relativ lavere produktivitet,
- at store enheder med en mere specialiseret opgaveprofil, tenderer til en relativ højere produktivitet,
- at små enheder, der har en generel opgaveprofil, tenderer til en relativ lavere produktivitet,
- at små enheder med en mere specialiseret opgaveprofil, tenderer til en relativ højere produktivitet, idet det dog bemærkes at dette ikke gælder for de helt små enheder.

3.2.3

DE STATSLIGE LABORATORIER

Laboratoriet knyttet til Fiskeriministeriets Industritilsyn udfører næsten udelukkende mikrobiologiske analyser på fiskeprodukt-prøver fra autoriserede virksomheder og i forbindelse med importkontrol.

Veterinærdirektoratets laboratorium udfører i overvejende grad analyser - såvel kemiske som mikrobiologiske - på prøver udtaget af Veterinærkontrollen og i forbindelse med kontrollen med EF's markedsordning, samt foretager i begrænset omfang interkalibrering og metodeudvikling.

Levnedsmiddelstyrelsens centrallaboratorium udfører i et lille omfang kemiske analyser på prøver modtaget fra andre laboratorier i forbindelse med levnedsmiddelkontrol i snæver betydning. Derimod anvendes mange ressourcer på en bredere aktivitet rettet dels mod udvikling af analysemetoder, kontrolmetoder og interkalibrering, dels mod generel overvågning og kortlægning.

Hvis man ser på størrelsen af laboratorierne (**uafhængigt** af opgaver), er Centrallaboratoriet og Veterinærdirektoratet omtrent lige store, målt i **laborantårsværk**, hvorimod det første er noget tungere på akademikersiden. Industritilsynets laboratorium er relativt hertil ganske lille.

Alle laboranter i Centrallaboratoriet er beskæftiget med kemiske analyser. I Veterinærdirektoratets laboratorium er der 32 kemi-laboranter mod 15 mikrobiologi-laboranter. I Industritilsynet laver de 2,7 laboranter hovedsageligt mikrobiologiske analyser.

Der kan konstateres forskelle i de tre laboratoriers produktivitet pr. laborant både på de kemiske og mikrobiologiske analyser. Det skal samtidig dog bemærkes, at laboratoriernes analyser har forskellig sværhedsgrad. Det skal tilføjes bemærkes, at det mindste laboratorium har opnået sin høje produktivitet bl.a. fordi man har lagt især de kemiske opgaver ud til de andre laboratorier, jf. bilag 1 tabel 29.

3.3 Modeller for den fremtidige struktur for levnedsmiddelkontrollen

3.3.1 FREMTIDIGE BEHOV OG KRAV TIL TILSYN OG LABORATORIER

I det forrige afsnit er der redegjort for kapacitetsanvendelsen for så vidt angår de kommunale og de statslige centrale laboratorier. En stillingtagen til den fremtidige struktur og til konkrete modeller på området afhænger imidlertid også af vurderinger af en række kvalitative momenter, samt vurderinger af det fremtidige behov for tilsyns- og analysekapacitet - ikke mindst i forbindelse med gennemførelsen af Det Indre Marked i EF.

De fremtidige behov for analysekapacitet på levnedsmiddellovgivningens område samt de fremtidige krav til laboratorierne kan forventes at blive stillet i henhold til procedurer og regler angivet i DS/EN 45.000-serien. Endvidere vil dette ske på baggrund af overvejelser om beredskab, fleksibilitet, service og konkurrenceevne.

De procedurer og regler, der angives i DS/EN 45.000-serien, stiller krav om kvaliteten i analyse- og servicearbejdet, hvilket i fremtiden vil blive en afgørende parameter for laboratorierne på levnedsmiddelkontrolområdet.

Der vil ligeledes komme en øget konkurrence på kvalitet og pris, dels som følge af indførelse af egenkontrol i virksomhederne, fordi virksomheder, der ikke selv ønsker eller kan foretage de nødvendige analyser, vil efterspørge laboratoriearbejde, dels som følge af gennemførelse af Det Indre Marked i EF, fordi laboratorier i hele EF i princippet kan konkurrere om visse dele af analysegrundlaget i Danmark.

De foretagne analyser af den eksisterende laboratoriekapacitet på levnedsmiddel- og på miljøkontrolområdet tyder på, at der idag i Danmark er tilstrækkelig kapacitet - også for så vidt angår det nødvendige beredskab. Der er imidlertid i begge undersøgelser konstateret en

meget forskellig udnyttelse af den eksisterende kapacitet fra laboratorium til laboratorium. Det vurderes af udvalget, at et øget samarbejde, en øget specialisering og etablering af større laboratorieenheder vil give et mere effektivt og fleksibelt laboratoriesystem, hvilket vil være nødvendigt, hvis man i Danmark skal fastholde en effektiv laboratoriebestand.

Den almindelige kapacitet såvel som beredskabskapaciteten vil bedst kunne varetages af "**store**" eller større laboratorier, hvor der er et godt og bredt fagligt miljø, der dels er istand til at handle i forhold til nye akutte sundhedsmæssige problemstillinger, dels vil have ressourcer til en akut indsats på et område, uden at væsentlige dele af de almindelige aktiviteter behøver at blive berørt.

En vigtig del af laboratoriernes arbejde består i at give en solid service over for kunderne, herunder afgive analysesvar inden for rimelig tid, give vejledning vedrørende ønskede og gennemførte analyseaktiviteter, nye sundhedsmæssige problemstillinger, nye regler m.v. En sådan service må det formodes bedst vil kunne varetages af "store" laboratorier med et bredspektret fagligt miljø i et tæt samarbejde med tilsyns- og kontrolpersonalet.

Den bedste udnyttelse af laboratorieudstyret taler ligeledes for etablering af større enheder, men også for et øget og mere fleksibelt samarbejde mellem laboratorier om specialiserede analyser, der kræver specielt avanceret og dyrt apparatur.

Udviklingen i de kommunale enheder/laboratorier er endvidere afhængig af de fremtidige behov i forhold til såvel miljø- som levnedsmiddelreguleringen. De kommende ændringer i kontrolindsats- og behov, der kan forudses på nuværende tidspunkt, centrerer sig især om gennemførelsen af Det Indre Marked og udviklingen af virksomhedernes egenkontrolsystemer.

For så vidt angår Det Indre Marked, vil gennemførelsen på særlovgivningens område indebære en vis omlægning af kontrolindsatsen i forhold til ordningen i dag. Der skal ikke længere

foregå en specifik importkontrol af varer fra EF-landene, men stikprøvevis undersøgelse af EF-varer i distributionsleddet. På den anden side skal der opretholdes importkontrol i forhold til 3. lande, og Danmark er endvidere forpligtet til at kontrollere varer, der er bestemt til afsætning/videreforarbejdning i andre EF-lande, men som passerer den fælles ydre grænse i Danmark.

Efter de foreliggende oplysninger er der til gengæld ikke grund til at antage, at kontrollen i medfør af levnedsmiddelovens bestemmelser vil blive ændret ud over den almindelige faglige opdatering, der altid er nødvendig. Denne del varetages af de kommunale levnedsmiddelkontrolenheder.

Man vil i fremtiden formentlig se en betydelig forøgelse og udvikling af virksomhedernes egenkontrol og deraf følgende integrering af denne kontrol i myndighedernes tilsyn (jvf. kap. 5). Dette vil i nogen grad medføre en ændring af det offentliges aktivitet fra rutinekontrol over mod faglig vurdering af kvaliteten af egenkontrol, processer og resultater.

Den eksisterende laboratoriestruktur på de kommunale myndigheders ansvarsområde er i vid udstrækning opbygget på baggrund af kravet om kontrolmyndighedernes geografiske nærhed til tilsynsstederne. Udvalget har på den baggrund overvejet nødvendigheden af dette krav samt, hvorvidt det er muligt at skabe mere fleksible rammer for den fremtidige laboratoriestruktur f.eks. ved at løsne den nære kobling mellem varetagelsen af tilsyns- og laboratorieopgaven, uden at kontrol- og tilsynsarbejdet svækkes.

Udgangspunktet for overvejelserne er, at virksomhedsstrukturen, hvad angår såvel produktion, distribution som forhandling, har ændret sig. Under forudsætning af, at levnedsmiddelkontrollen kan få dækket sit behov for laboratorieundersøgelser, kan det ligeledes overvejes, om en række laboratorieopgaver i større udstrækning kan løses af laboratorier placeret geografisk adskilt fra tilsynet.

Problemstillingen er ikke ny. Den eksisterende laboratorieplan med sondringen mellem A-og B-

laboratorier er udtryk for, at der allerede eksisterer en vis adskillelse mellem tilsyn og kontrol og laboratoriearbejdet. Det samme er tilfældet i den udstrækning, en lokal enhed køber laboratiemæssig bistand fra en anden enhed, hvilket også idag er tilfældet for en række analyser. Hertil kommer, at man f.eks. indenfor mejeribruget igennem en årrække har haft en relativ centraliseret laboratoriestruktur.

Fordele ved den større geografiske fleksibilitet i forbindelse med placering af analyseopgaver er, at man hermed bedre vil have mulighed for at høste gevinsten af stordriftsfordele, bl.a. som følge af den teknologiske udvikling.

På det kemiske analyseområde og dele af det mikrobiologiske vurderes det, at den analytiske og instrumentelle udvikling siden laboratorieplanens vedtagelse er fortsat i accelereret tempo, og man bør i dag tilrettelægge undersøgelsesarbejdet så de muligheder, der nu er til rådighed i form af udstyr med stor kapacitet og dokumenteret sikkerhed, udnyttes bedst muligt. Det kræver til gengæld, at der samles et tilstrækkeligt stort antal ensartede analyseopgaver bag det enkelte laboratorium. Disse større laboratorieenheder vil foruden at give mulighed for en rationel og dermed økonomisk afvikling af opgaveløsningen, også medvirke til at skabe et fagligt miljø, der giver en bred og kvalificeret baggrund for opgaverne samt tilvejebringer et erfaringsgrundlag, der vil være af betydning for løsning af beredskabsopgaver m.v.

Af ulemper kan der peges på, at medarbejdere med tilsynsfunktioner ikke umiddelbart i samme omfang som i dag kan udveksle erfaringer med ansatte i laboratorierne, hvilket kan have betydning i forhold til den faglige kompetence. En anden ulempe er, at der kan blive langt fra prøveudtagningssted til laboratorium. Dette har særlig betydning i relation til hygiejnisk bakteriologiske undersøgelser af letfordærlige levnedsmidler.

Endelig skal der peges på, at en mere omfattende geografisk adskillelse af tilsyns- og laboratoriefunktionen kan få betydning for organiseringen af tilsyn og prøveudtagning. På nuværende

tidspunkt omfatter laboratorieplanen også de organisatoriske og personalemæssige rammer for tilsynet. Ved en geografisk adskillelse skal der således etableres nye rammer for tilsynet, der dels sikrer det lokale handlerum, dels sikrer, at der er tilstrækkelig lokal administrativ kapacitet og ekspertise til at løfte opgaven.

3.3.2 **KONKRETISERING AF KRAVENE PÅ LEVNEDSMIDDELOMRÅDET**

I det følgende giver udvalget sit bud på, hvilke konkrete krav, der må tilgodeses i den fremtidige decentrale struktur for levnedsmiddelkontrol.

En fremtidssikret model må nødvendigvis tage udgangspunkt i opfyldelsen af nogle grundlæggende kriterier for såvel tilsynsbehovet som behovet for laboratoriekapacitet.

Det fremtidige kontrolbehov vil primært være afhængig af virksomhedsgrundlaget d.v.s. virksomhedernes antal, størrelse og beskaffenhed, hvad producerer de, hvordan og med hvilken teknologi, samt hvor virksomhedens produkter afsættes mv. Endvidere vil behovet være bestemt af, hvordan levnedsmidlerne distribueres og af behandlingen i detailledet.

De enkelte tilsynsenheder skal - begrundet i handelsmønsteret i Det Indre Marked - være fagligt velfunderede og rumme kvalifikationer, der kan dække hele levnedsmiddelområdet og tilsætningsstofområdet. Ikke mindst skal det sikres, at enhederne kan holde sig a jour og vedligeholde det faglige niveau. Ydermere skal der skabes et fagligt niveau af en sådan standard, at der sikres en ensartet kontrol af de større virksomheder over hele landet.

For at tilfredsstille disse kriterier, må enhederne have en vis minimumsbemanning - målt i antal AC-årsværk inden for tilsynsområdet til sikring af kravet om bred faglig ekspertise.

Enhedernes størrelse og placering vil endvidere bero på en konkret vurdering af virksomhedsgrundlaget, d.v.s. antallet af virksomheder opgjort på virksomhedstyper og kompleksitet, samt af hvilke tilsynsbehov disse virksomheder giver anledning til. Desuden vil der indgå skøn over, hvor mange tilsyn den enkelte tilsynsførende vil kunne gennemføre på årsbasis, alt efter virksomhedernes beskaffenhed. Endvidere vil

der også skulle tilgodeses nogle nærhedsprincipper.

Med en større faglig kompetence i forbindelse med tilsynet og i vurderingen af resultaterne samt ikke mindst i rådgivningen af virksomhederne forventes det, at kontrolaktiviteten vil blive mere sammenhængende, effektiv og problemorienteret. Endvidere vil udviklingen af virksomhedernes egenkontrol mindske behovet for "**traditionelle**" tilsyn. Til gengæld vil kravene til tilsynets faglige kompetence øges.

Minimumskriteriet for størrelsen af en tilsynsenhed vil ifølge faglige udsagn fra såvel Levnedsmiddelstyrelsen som Veterinærdirektoratet være ca. 6-10 **AC`ere** med en bred dækning af kompetencer inden for hele levnedsmiddelområdet.

Med den nuværende opgavefordeling foretages der tilsyn og kontrol i kommunalt regi af ca. 780 autoriserede/godkendte virksomheder i Danmark, ca. 1.750 engrosvirksomheder, ca. 24.100 detailvirksomheder med tilvirkning og ca. 15.600 detailvirksomheder uden tilvirkning. På disse virksomheder udføres der i dag ca. 82.000 tilsyn om året af skønsmæssigt 181 årsværk d.v.s. ca. 450 tilsyn pr. årsværk.

Der er stor spredning mellem de 38 MLKE'er i dag i antallet - af tilsyn pr. tilsynsårsværk fra ca. 350 til 750, hvilket dels afhænger af virksomhedsstrukturen dels af kontrolintensiteten.

I disse tal indgår ikke kontrollen med mælkeprodukter, hvor der er 31 mejerier og 2 engroslagre, for hvilke tilsynsaktiviteten dog ikke er oplyst. Endvidere føres der i dag ca. 6.000 tilsyn med 4.661 mælkebesætninger. Laboratorieanalyserne i forbindelse hermed bortfalder fra 1.1.1991.

Hvis der alene ses på "virksomheder", og hvis hver tilsynsenhed (på 10 årsværk) kan udføre 4.500 tilsyn i gennemsnit om året, er der således brug for 18 enheder.

Hvis tilsynsenheden i stedet udfører ca. 6000 tilsyn om året, er der brug for 14 enheder. Hvis tilsynsenhederne dimensioneres som de

største eksisterende MLKE'er vil en koncentration på 8 til 14 enheder med de nuværende opgaver kunne dække behovet.

Den laboratoriemæssige kontrol skal understøtte tilsynsforanstaltningerne. Det forudsættes, at de kommunale laboratoriers samlede **analyse**-produktion på landsbasis vil dække det fremtidige behov på mellemlangt sigt. Efterhånden vil virksomhedernes egenkontrol i en vis udstrækning nedbringe denne analyseaktivitet, som for en stor dels vedkommende vil ændre sig til kontrol af virksomhedernes egne analyseresultater. Der vil således over tid ske ændringer i mængden af den offentlige analyseaktivitet.

Ligeledes vil der ske en udvikling i **analyse**-teknologien, hvor nyt apparatur og nye **analyse**-metoder vil rationalisere laboratoriearbejdet.

Det er en forudsætning for et kvalificeret tilsyn, at der er en nem og rimeligt hurtig adgang til at kunne få foretaget laboratorieanalyser på udtagne prøver, samt at der rådes over en fleksibel kapacitet med et vist beredskab til brug for akutte situationer. Men med den moderne teknologi er der ikke længere på laboratorieområdet samme krav - som tidligere - om geografisk nærhed til virksomhederne eller til tilsynsenheden. Dog er der, som nævnt nogle faglige forhold, som kan gøre en tættere tilknytning mellem tilsyn og laboratorium fordelagtig.

Der kan lægges forskellige kriterier til grund for en effektiv laboratoriedækning - fagligt som økonomisk - på henholdsvis det kemiske og det mikrobiologiske område.

For de kemiske analyser vil det være nødvendigt at koncentrere produktionen på få store laboratorier. Der vil kunne gennemføres mange analyser i serier, opstillingstiden for de enkelte analysetyper vil derved minimeres, og det omkostningstunge apparatur vil kunne udnyttes maksimalt. Jo flere analyser des lavere gennemsnitsomkostninger.

For de mikrobiologiske analyser er der næsten udelukkende forbundet variable omkostninger i form af arbejdstid og materialer. Derfor er der

ikke umiddelbart nogen økonomisk optimal størrelse ud over et vist mindsteniveau. Specialisering vil til gengæld medvirke til lavere gennemsnitsomkostninger.

Laboratorieundersøgelsen af de 17 A- og 21 B-laboratorier viste meget store forskelle i størrelse, produktionsomfang og produktivitet samt stor spredning i hvilke analyseopgaver, de varetager (mælk, øvrige levnedsmidler, kemi og mikrobiologi) udover, hvad laboratoriekategorien kunne begrunde.

De kommunale laboratoriers samlede analyseproduktion på det kemiske område for så vidt angår gruppen "øvrige levnedsmidler" (minus mælk) var på ca. 460.000 points. Desuden udførte 5 laboratorier (nu 4) en landsdelslaboratorieaktivitet skønsmæssigt af samme analyseomfang (omregnet til points) som hele den kommunale kemiaktivitet. Der skal altså i en ny laboratoriestruktur i alt udføres skønsmæssigt ca. 900.000 til 1 mio. points.

Efter en faglig vurdering fra Levnedsmiddelstyrelsen skønnes det, at et kemisk laboratorium skal op på en produktion på ca. 200.000 points (eller ca. 10.000 til 15.000 analyser) om året, før der kan skabes et tilstrækkeligt grundlag for en faglig og økonomisk analyseaktivitet.

De enkle kemiske analyser vil kunne udføres af de mikrobiologiske laboratorier (se nedenfor), og efterhånden som egenkontrollen gennemføres, vil også behovet for den offentlige kemiske analyseaktivitet mindskes.

Det skønnes derfor, at der decentralt på landsbasis vil være behov for 4 - 5 laboratorier med specifik kemisk ekspertise.

På det mikrobiologiske område udføres der laboratorieanalyser vedrørende mælk og øvrige levnedsmidler på ialt 5,5 mio. points.

Gennemsnit for de 10 mest producerende laboratorier af mikrobiologiske analyser er ca. 300.000 points på øvrige levnedsmidler og ca. 80.000 points på mælkeområdet. Endvidere

er disse laboratorier karakteriseret ved en høj produktivitet på det mikrobiologiske område.

Som nævnt er der ikke specielle forhold, som taler for en bestemt økonomisk størrelse udover stordriftsfordele i forbindelse med specialisering. Så med en forventet gennemsnitsproduktion på ca. 400.000 points vil der være behov for omkring 14 laboratorier. Med ændringen af mælkekontrollen samt med indførelsen af egenkontrol og øget vægtning af tilsynenes rådgivnings- og vejledningsfunktioner, vil behovet for laboratorier kunne mindskes. Udviklingen i den mikrobiologiske analyseteknologi vil formentlig formidske behovet for laboratoriefaciliteter yderligere. Et skøn for det fremtidige behov vil således ligge mellem 8 og 14 laboratorier.

Heller ikke for de mikrobiologiske laboratorier er der nogle specifikke nærhedskrav i forhold til virksomhederne. Til gengæld er der faglige forhold, som gør det fordelagtigt at placere laboratorierne i nær tilknytning til de nye tilsynsenheder. Det vil styrke det faglige miljø samt mulighederne for at give en optimal rådgivning og udøvelse af kontrol af virksomhederne i forbindelse med egenkontrollen, hvis de tilsynsførende er i tæt daglig dialog med laboratorier.

De centrale myndigheder

Det vil fortsat være et centralt myndighedsansvar at overvåge udførelsen af levnedsmiddelkontrollen i Danmark.

Med Det Indre Marked, hvor grænsekontrollen ophæves, og der indføres kontrol under fælles EF-regler og kontroldirektiver, skal danske produkter uhindret kunne eksporteres til alle øvrige EF-lande.

I den forbindelse centrerer interessen sig hovedsageligt om - dels de større levnedsmiddel- eller ~~tilsætningsstof~~producerende virksomheder, hvor autorisationer gives af henholdsvis Veterinærdepartementet og Levnedsmiddelstyrelsen, men hvor tilsynet udføres af de kommunale MLKE'er - dels de større engros- og detailvirksomheder,

hvor både godkendelse og tilsyn sker i kommunalt regi.

Det bør være et centralt administrativt anliggende at sikre en ensartet og effektiv levnedsmiddelkontrol gældende for hele landet og alle produktområder. Dette vil bl.a. kunne ske ved at stille nogle præcise krav til bemanning og kvalifikationer, til kvalitet og effektivitet samt ved konkrete instruktionsbeføjelser.

3.3.3 **OVERVEJELSER VEDR. DEN FREMTIDIGE DECENTRALE LEVNEDSMIDDELKONTROL OG KRAV TIL DENNE**

Nogle af de centrale elementer i overvejelserne har gået på hvilke styringsmidler, der på den ene side vil kunne fremme etableringen af en hensigtsmæssig organisering af den decentrale levnedsmiddelkontrol, og på den anden side vil kunne sikre at udførelsen af den fremtidige levnedsmiddelkontrol lever op til de behov og krav, som er skitseret i foregående afsnit.

Organisering og udførelsen af levnedsmiddelkontrollen hænger i høj grad sammen. Alligevel kan der være forskel på de styringsmidler, der skal sikre en hensigtsmæssig landsdækkende struktur for de decentrale enheder, og de styringsmidler der skal sikre, at den enkelte enhed udfører en økonomisk og effektiv kontrol.

Levnedsmiddelkontrollen i de enkelte enheder består som nævnt tidligere i grove træk af tilsyn og sagsbehandling samt af laboratorieundersøgelser. Der kan således også være forskellige styringsmidler til sikring af effektive tilsyn og til sikring af en effektiv laboratorieanvendelse.

Der vil skulle etableres en ny struktur for de kommunale levnedsmiddelkontrolenheder gældende såvel for tilsyn som for laboratorierne. Strukturen skal både tilgodese centrale styringskrav til enhederne og decentrale ønsker om fleksibilitet på laboratorieområdet.

I det følgende redegøres der for udvalgets overvejelser vedrørende henholdsvis tilsyns-siden og laboratorieområdet.

3.3.3.1 Den decentrale tilsynsstruktur

Behovsvurderingen viste, at det fremtidige behov for tilsyn mere effektivt vil kunne dækkes af færre og større decentrale tilsynsenheder, i og med, at sådanne enheder vil kunne koncentrere en tværfaglig ekspertise samt udnytte denne mere rationelt i forbindelse med de øgede krav til kontrollens beskaffenhed.

Tilsyn i forbindelse med levnedsmiddelkontrol vil fortsat være en offentlig opgave. Udvalget har derefter overvejet, om der gennem en revision af laboratorieplanen, som jo både omhandler tilsyn og laboratorier, vil kunne etableres en mere hensigtsmæssig struktur på tilsynsområdet.

Med henvisning til de problemstillinger, der er en følge af den gældende laboratorieplan, kan udvalget ikke anbefale, at tilsynsområdet styres ved hjælp af et sådant planinstrument. Derimod er der i udvalget enighed om, at der gennem konkrete krav til enhedernes bemanding, kvalifikationer, tilsynskapacitet, virksomhedsgrundlag m.v. vil kunne ske en reorganisering og koncentration af det decentrale levnedsmiddelkontrollsystem.

Udvalget har endvidere gjort sig følgende overvejelser.

Med de færre og større enheder må flere kommuner end i dag gå sammen om såvel etablering og finansiering af den enkelte enhed. Der kan blive tale om, at enhedernes tilsynsområde vil dække et meget større antal kommuner end i dag.

Det kan derfor overvejes, om en struktur med en tilsynsenhed i hvert amt samt i København/-Frederiksberg-området vil være hensigtsmæssig. Men virksomhedsstrukturen i Danmark er ikke orienteret efter amtsgrænserne. Nogle amter er tyndere belagt end andre, og virksomhedssammensætningen er forskellig fra amt til amt. Endvidere har amterne forskellig geografisk udstrækning, hvilket kan spille en rolle for tilsynets geografiske nærhed til den enkelte virksomhed.

Det er tvivlsomt, om amtsgrænserne udgør en naturlig områdeinddeling for de fremtidige tilsynsenheder, hvis antallet og placeringen af enhederne skal fastlægges på baggrund af en konkret vurdering af tilsynsbehovet. Der kan således være flere muligheder for tilsynsområdernes antal og deres geografiske placering f.eks. på tværs af amtsgrænser eller ved dækning af flere amter.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om visse statslige opgaver vil kunne løses i et nyt tilsynsregie. Med etablering af de større fagligt velfunderede enheder vil det være muligt at overføre kompetence og en række opgaver hertil - for så vidt angår de større virksomheder - fra henholdsvis Levnedsmiddelstyrelsen og Veterinærdirektoratet. Der vil således kunne sikres et sammenfald af opgaver og faglig beslutningskompetence hos den enkelte enhed for denne type virksomheder. I dag er opgaver og kompetence på dette område delt mellem MLKE'erne og de to centrale myndigheder.

3.3.3.2. Den decentrale laboratoriestruktur

På baggrund af vurderingen af de fremtidige behov for decentral laboratoriekapacitet samt på baggrund af kortlægningen af den eksisterende laboratoriekapacitet har udvalget nedenfor gjort sig følgende overvejelser for den fremtidige laboratoriestruktur.

Sigtelinierne for udvalgets overvejelser har været, at den fremtidige laboratoriestruktur skal:

1. Sikre at man på den mest rationelle måde kan opfylde nuværende og fremtidige krav til analysekapacitet og kvalitet i forbindelse med levnedsmiddelkontrollen.
2. Sikre en laboratoriedækning, der bedst muligt understøtter opfyldelsen af målsætningerne med levnedsmiddellovgivningen.
3. Sikre koordination og tilpasning af opgavevaretagelse i forbindelse med etableringen af Det Indre Marked.

4. Sikre en større gennemsigthed i udnyttelsen af laboratoriekapaciteten.

I det følgende redegøres for udvalgets overvejelser om hvilke styringsmidler, der dels kan sikre etablering af en hensigtsmæssig decentral laboratoriestruktur og -kapacitet, dels kan sikre en fremtidig effektiv laboratorievirksomhed.

Som udgangspunkt skal bemærkes, at laboratorierne behandles som selvstændige enheder, hvor de i dag udgør en integreret del af den samlede levnedsmiddelkontrollen. På den baggrund vil der kunne overvejes styringsmidler, som tager isoleret sigte på laboratorievirksomheden uafhængigt af tilsynsenheden.

Udvalget har overvejet 2 typer af styringsmidler, dels en revision af den eksisterende planmodel på laboratorieområdet (laboratorieplanen), dels muligheder for, at implementere markedsmekanismer til styring af såvel strukturudviklingen som en effektiv drift.

Overvejelser om en ny laboratorieplan (tilsyns- og kontrolplan)

Det fremgår, at den nuværende laboratorieplan heller ikke på laboratorieområdet har fungeret hensigtsmæssigt. En mulighed for at skabe et nyt og fremtidssikret system vil dog kunne ske ved en revision og modernisering af laboratorieplanen i overensstemmelse med de krav og forudsætninger, som er beskrevet i de tidligere afsnit.

Såvel antallet af kemiske og mikrobiologiske laboratorier vil skulle formindskes, og deres antal vil blive fastlagt i planen. Laboratorierne vil fortsat være offentlige, og der knyttes et laboratorium til hver tilsynsenhed, som i den nuværende laboratorieplan.

Indsigelsen mod en ny laboratorieplan er, at planinstrumentet - ifølge de hidtidige erfaringer - har vist sig ufleksibelt og bureaukratisk. En sådan planlægning lægger ikke op til mulige

tilpasninger og effektivisering gennem selv-regulerende mekanismer.

I forbindelse med overvejelserne om nye styringsmekanismer har også de fremtidige enheders tilhørsforhold været gjort til genstand for behandling.

I en ny struktur vil tilsynsenhederne sammen med laboratorierne kunne gøres statslige, hvorved alle statslige dekoncentrerede tilsyns- og laboratorieopgaver på levnedsmiddelområdet samles og koordineres sammen med de hidtidige kommunale opgaver.

Et andet alternativt vil være, at de færre og større laboratorier fortsætter i kommunalt regi sammen med tilsynet, og at der samtidig sker en decentralisering af statslige laboratorieopgaver på området hertil.

Uanset tilhørsforhold vil der kunne skabes lovhjemmel for, at de større laboratorier vil kunne udføre opgaver på entreprenørbasis for de statslige myndigheder henholdsvis kommunerne.

Overvejelser om markedsstyring af laboratorieområdet

Udvalget har overvejet alternative styringsmetoder til den ovenfor nævnte planrevision ud fra en betragtning om, at en styring på laboratorieområdet baseret på markedsmekanismer vil kunne anvendes til en tilpasning af laboratoriestrukturen til de fremtidige behov. Markedsstyringen kan tænkes gennemført enten som en fuldstændig privatisering eller ved en mindre radikal model, hvor elementer af markedsstyring kombineres med autorisations- og kvalitetskrav samt bestemmelser vedrørende opgavevaretagelse.

Markedsstyring vil kun kunne medvirke til en modernisering på laboratorieområdet, og vil ikke kunne anvendes på tilsyns- og kontrolområdet, fordi der her er tale om en myndighedsopgave. En rationalisering af tilsyns- og kontrolaktiviteterne vil derfor kræve foranstaltninger i lighed med de i afsnit 3.3.3.1. beskrevne.

Det er væsentligt at fremhæve, at selv om der etableres elementer af markedsstyring på laboratoriemrådet, er det fortsat det offentlige, der har ansvaret for tilsyn og kontrol med området, og **for** at der eksisterer tilstrækkelig laboratoriekapacitet. En indførelse af markedsmekanismer vil alene indebære, at måden kravene om laboratoriekapacitet opfyldes på, kan gøres mere fleksibel.

Model for privatisering af laboratorieaktiviteterne

Det vil være teknisk muligt, at privatisere den decentrale laboratorieaktivitet i forbindelse med levnedsmiddelkontrol i Danmark.

Privatisering vil være det mest radikale brud med den nuværende laboratorieplan.

Kommunerne skal som nævnt fortsat have forpligtelsen til at få foretaget de i forbindelse med kontrol- og tilsynsarbejdet forbundne analyser, men analyseaktiviteterne kan ikke længere foregå i offentligt regie, men skal købes af enten allerede eksisterende private autoriserede laboratorier eller af nyoprettede private laboratorier.

Fordelene ligger bl.a. i, at det vil blive synligt, hvad laboratorieanalyseaktiviteterne koster samtidig med, at konkurrencen på sigt vil medføre, at kun de mest effektive enheder i forhold til kvalitet og pris vil kunne overleve på markedet.

Problemerne med en privatisering af området ligger dels i, at en ren forretningsmæssig drift formodentlig vil lade en række ikke profitable laboratorieopgaver tilbage som imidlertid er af væsentlig betydning for levnedsmiddelkontrol, dels at man mister styringen af den geografiske placering af laboratorierne, samt endelig, at man mister den fordel, der ligger i erfaringsudvekslingen som følge af, at tilsyns- og kontrolpersonale og laboratoriepersonale udgør en enhed. Endelig skal nævnes, at en privatisering vil kunne medføre, at der ikke etableres tilstrækkelig beredskabskapaci-

tet på området, samt at området i andre lande varetages af det offentlige.

Endvidere vil privatisering **alene kunne** effektivisere laboratorieområdet **og vil ikke kunne** anvendes i forbindelse med myndighedsudøvelsen på tilsynssiden.

Fordelen ved en privatisering af laboratorieaktiviteterne må vejes op imod de omtalte væsentlige problemer i relation til formålet med levnedsmiddellovgivningen.

Model for markedsstyringselementer på laboratorieområdet

Det kunne - som en mindre radikal løsning - i stedet overvejes at søge indført alternative former for markedsstyring på laboratorieområdet.

Indførelse af markedsstyringselementer ville betyde et brud med den gamle, noget stive laboratorieplan og dermed sikre en større fleksibilitet, samtidig med at der tilvejebringes konkurrencemæssige incitamenter til effektivisering af aktiviteten.

En sådan model kunne bestå i, at de kommunale laboratorieenheder tilskyndes til at inddrage private laboratorier i opgavevaretagelsen, hvor dette måtte være økonomisk fordelagtigt. Det forudsættes hermed, at de pågældende private laboratorier er autoriserede af en dansk eller EF-anerkendt autorisationsmyndighed.

Denne model bygger fortsat på de kommunale levnedsmiddelkontrolenheder som grundlag for udførelsen af tilsyns-, kontrol- og laboratorieopgaverne, men tilvejebringer en større fleksibilitet for kommunerne og en tilskyndelse til at udføre opgaverne billigt muligt.

Ved at overlade det til kommunerne at foretage strukturtilpasningen på laboratorieområdet, vil der ved indførelse af markedsstyringselementer imidlertid kunne opstå løsninger, som set ud fra en samlet synsvinkel ikke altid vil være den mest optimale, idet særlige politisk/faglige lokalt baserede hensyn kan få betydning for gennemførelsen af strukturtilpasningen.

En mere vidtgående markedsstyringsmodel måtte indebære, at der samtidig indførtes adgang for de kommunale laboratorieenheder til - indenfor levnedsmiddellovgivningens rammer - at udføre opgaver på omkostningsbasis for virksomheder navnlig i forbindelse med egenkontrollen. En sådan model ville altså **være** ensbetydende med fuld og åben konkurrence på laboratorieområdet, hvor det eneste krav til laboratorierne er, at de er autoriseret af en dansk eller EF-anerkendt **autorisationsmyndighed**.

Indenrigsministeriet har oplyst, at dette imidlertid samtidig betyder, at en sådan model ville være i strid med de almindelige regler, der gælder for kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten). Disse regler indebærer bl.a., at kommunerne ikke uden **lovhøj** emmel må producere varer og tjenesteydelser med henblik på salg. Denne regel har til formål at undgå, at kommunerne driver ubillig - skattefinansieret - konkurrence i forhold til den private sektor. Hertil kommer, at modellen vil kunne indebære habilitetsproblemer i og med, at kommunale laboratorier vil kunne optræde som både udførende og kontrollerende enheder.

Den mere vidtgående markedsstyringsmodel ville derfor indebære, at der skal tilvejebringes en særskilt lovhjemmel til udførelse af de pågældende kommunale aktiviteter. Modellen ville desuden nødvendiggøre indførelsen af et detaljet regelsæt om priskalkulation jævnfør ovenfor. Der kan f.eks. peges på regler svarende til dem, der gælder for statslig indtægtsdækket virksomhed. Endvidere kræver modellen løsning af habilitetsproblemerne.

3.3.3.3 Forslag til den fremtidige decentrale levnedsmiddelkontrol

Udvalgets overvejelser om forskellige styringsmidler spænder, som anført, fra en revidering af laboratorieplanen til indførelse af forskellige markedsmekanismer.

Hvad angår planinstrumentet, anser udvalget denne styringsmetode for at være for ufleksibel og bureaukratisk både på tilsyns- og laboratorieområdet.

Hvad angår laboratorieområdet kan udvalget ikke umiddelbart anbefale en privatisering, idet denne næppe vil være forenelig med en offentlig levnedsmiddelkontrol.

Derimod kan udvalget foreslå en model, der kombinerer forskellige styringsmekanismer.

Der er i udvalget enighed om, at etablering af tilstrækkelige kvalifikationer, ressourcer og kapacitet i fremtiden i de enkelte levnedsmiddelkontrolenheder nødvendiggør en koncentration af de nuværende 38 enheder.

Der skal således etableres en ny struktur for de kommunale levnedsmiddelkontrolenheder gældende såvel for tilsyn og sagsbehandling som for laboratorierne. Strukturen skal både tilgodese centrale styringskrav til enhederne og decentralt ønsker om fleksibilitet på laboratorieområdet.

Ifølge udvalgets forslag fastlægger de centrale myndigheder principper for og krav til udførelsen af levnedsmiddelkontrollen på landsbasis.

Endvidere fastlægger de principper og krav, der som minimum skal gælde for de kommunale levnedsmiddelkontrolenheders udførelse af tilsyns-, kontrol- og laboratorieopgaver.

Der kan f.eks. blive stillet krav:

- til bemanding og kvalifikationer,
- til et mindsteniveau for antallet af tilsyn pr år og dermed virksomhedsgrundlag (under hensyn til principperne for tilsynsaktiviteten),
- til et mindsteniveau for antallet af forskellige typer analyser (points) pr år såvel på det kemiske som mikrobiologiske område.
- til laboratoriernes apparatur
- til kvalitetsstyring m.m.

Til nærmere oplysning om hvilke typer af krav, der kan blive stillet til den enkelte enhed og til laboratoriet, kan der henvises til side 115 ff.

Statslige opgaver fra Sundhedsministeriet, Fiskeriministeriet og Landbrugsministeriet vil kunne udlægges til de nye og mere slagkraftige enheder og laboratorier.

I forbindelse med strukturtilpasningen fastlægger de centrale myndigheder kravene til strukturen og den enkelte enhed efter forhandling med de kommunale parter. Det fastlægges i ny lovgivning, at alle kommuner skal være tilsluttet en af de nye enheder. Samtidig giver de centrale myndigheder tilsagn om udlægning af opgaver til enhederne. Herefter vil den nødvendige strukturtilpasning kunne gennemføres af kommunerne i henhold til de opstillede principper og krav.

De centrale myndigheder godkender efter en tidsfrist de enkelte enheder på baggrund af deres individuelle handlingsplaner/arbejdsplaner og kvalitetshåndbøger for tilsyns- og kontrolaktiviteten samt laboratorievirksomheden. Laboratorierne autoriseres og kvalitetstestes (gennem interkalibreringer mv.) af de centrale myndigheder.

Specielt hvad angår de statslige opgaver vedrørende det animalske område, og som tænkes udlagt, skal udvalget anføre følgende forhold.

Kontrollen med den animalske levnedsmiddelproduktion varetages med få undtagelser af centrale eller dekoncentrerede myndigheder. Denne ordning må ses på baggrund af, at hovedparten af den animalske produktion eksporteres. Denne eksport har således beroet på en række hygiejniske, kvalitetsmæssige og dyresundhedsmæssige garantier, som har forudsat en fagligt højt kvalificeret samt centraliseret styring og kontroludøvelse, som hidtil alene har kunnet varetages i statsligt regie.

Realiseringen af Det Indre Marked vil i hvert fald på længere sigt udviske sondringen mellem produktion til hjemmemarkedet og til eksport for så vidt angår EF-markedet. Udvalget har bl.a.

på denne baggrund samt ud fra ønsket om at forenkle det samlede levnedsmiddelkontrollsystem og opnå en bedre udnyttelse af den samlede offentlige laboratoriekapacitet overvejet, om det vil være muligt at foretage en samling af alle levnedsmiddelkontrolopgaver på lokalt **niveau**.

Udvalget har herunder overvejet, om kontrolopgaverne ville kunne henlægges til de kommunale levnedsmiddelkontrollenheder, uden at de meget væsentlige eksportinteresser på det animalske produktområde sættes på spil. Udvalget har således fundet, at der set ud fra et brugersynspunkt vil blive opnået en væsentlig forenkling, dersom alle virksomhedsrelaterede kontrolopgaver samles i et enstrengt system på lokalt niveau

Både på EF-plan og fra tredielandes side stilles der imidlertid meget præcise og detaljerede krav til tilrettelæggelsen af kontrollen med den del af de animalske levnedsmiddelvirksomheder, som producerer til eksport.

Der har derfor i udvalget været enighed om, at en udlægning til de kommunale levnedsmiddelkontrollenheder af kontrollen med de eksportautoriserede levnedsmiddelvirksomheder på hele det animalske område samt af en række importkontrolopgaver på dette område kun kan realiseres under en række bestemte forudsætninger, især

- at der etableres kvalitativt og kvantitativt bæredygtige lokale enheder med tilknyttet kvalificeret, offentlig laboratoriekapacitet,
- at der fastholdes en klar og enstrengt administrativ struktur, der sikrer de centrale myndigheder, som har ansvaret for regeldannelse, EF-koordinering og husdyrsygdomskontrol, de fornødne fulde instruktionsbeføjelser og kommunikationsmuligheder i forhold til de lokale enheder. Disse fungerer således som entreprenører for de statslige myndigheder.

Udvalget har ovenfor beskrevet nogle af de nævnte forudsætninger og anbefaler, at den skitserede opgaveudlægning gennemføres samtidig med, at forudsætningerne herfor opfyldes.

Udvalget anbefaler, at der efterfølgende og i forbindelse med fastlæggelse af principper og krav samt med gennemførelsen af en ny struktur sikres en koordination til miljøkontrolområdet. Det er herunder af væsentlig betydning, at koordineringen mellem de 2 områder sikrer, at der ikke decentralt opbygges dobbeltkapacitet.

I forlængelse af ovenstående model, har udvalget overvejet forholdet mellem privat og offentlig opgavevaretagelse på laboratorieområdet. Udvalget har herunder overvejet hvilke styringsmidler, der bør iværksættes m.h.p. at sikre en samfundsmæssig optimal anvendelse af de samlede laboratorieressourcer.

Den grundlæggende forudsætning for, at der kan etableres et harmonisk samspil mellem privat og offentlig opgavevaretagelse er, at de nye decentrale laboratorier etableres som selvstændige budgetmæssige enheder, hvor prisen for en given laboratorieydelse fastlægges ud fra et regelsæt om priskalkulation m.v. Samspillet mellem private og offentlige laboratorier bør herefter fastlægges under hensyntagen til området specifikke forhold, herunder væsentligst hvorvidt der er tale om opgaver i direkte forbindelse med myndighedskontrol eller opgaver, der kun indirekte er afledt af disse.

For så vidt angår de opgaver, der indgår som et integreret led i den direkte myndighedskontrol, er det af væsentlig betydning, at myndighederne har en høj grad af sikkerhed for en optimal kvalitet af arbejdet. Udvalget foreslår på den baggrund, at laboratorieopgaver kan udliciteres til private laboratorier efter regler og i et omfang fastsat af de centrale myndigheder i forbindelse med de ovenfor anførte kravspecifikationer, og i den udstrækning disse laboratorier er godkendt til at varetage disse typer af analyser af den pågældende myndighed.

Laboratorieopgaver, der er direkte afledt af den offentlige kontrol, vil bestå i de opgaver, der pålægges virksomhederne som led i disses egenkontrol. Virksomhederne vil således kunne vælge at løse opgaverne selv, at entrere med et privat laboratorium, eller at få opgaven varetaget af et kommunalt laboratorium. Sidstnævnte

mulighed kan anvendes i den udstrækning, der er lovhjemmel til at udføre sådanne opgaver på levnedsmiddellovgivningens område, og dette ikke giver habilitetsproblemer.

Med gennemførelse af forslaget vil den hidtidige laboratorieplan bortfalde.

3.3.4 **MODELLER FOR DEN FREMTIDIGE STRUKTUR PÅ DET CENTRALE LABORATORIENIVEAU**

De centrale laboratorier er idag opdelt på 3 ministerier. Laboratorierne har en noget forskelligartet opgaveprofil. Laboratorierne under Fiskeriministeriet og Landbrugsministeriet er karakteriseret ved væsentligst at varetage egentlige kontrolopgaver. Modsat har Levnedsmiddelstyrelsens laboratorium en relativ lille andel af egentlige kontrolopgaver, mens man her i vid udstrækning varetager forsknings- og udviklingsopgaver.

Udviklingen på de centrale laboratorier gennem de senere år viser, at der lægges større og større vægt på at have egen laboratoriekapacitet, dels i forbindelse med den daglige drift dels med henblik på at have tilstrækkelig beredskabskapacitet. Dette kan være hensigtsmæssigt set ud fra et ressortsynspunkt, men kan ud fra en samlet betragtning medføre en u hensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse. Forholdet forstærkes af, at der ikke er etableret en formaliseret koordinering mellem de centrale laboratorieenheder, og at der ikke er andre styringsmæssige mekanismer, der kan modvirke en evt. suboptimering.

Udvalget finder, at der på baggrund af **opgavevaretagelsen** i forbindelse med realiseringen af Det Indre Marked samt udfra rationaliseringsovervejelser, bør søges etableret mekanismer, der sikrer en samlet set optimal ressourceudnyttelse på det centrale niveau. De væsentligste momenter i dette, består i en stillingtagen til formen for den fremtidige koordinering, samt af arten af den fremtidige opgavevaretagelse.

Den fremtidige koordinering kan enten ske gennem et formaliseret samarbejde mellem de een-

trale laboratorier eller ved etablering af en samlet statslig laboratorieenhed.

De statslige laboratorier foretager allerede nu en vis form for koordinering. En formalisering af dette samarbejde kan med fordel øges på områder, hvor der i flere laboratorier varetages identiske arter af analyser eller overlappende opgaver, samt i de tilfælde hvor en given efterspørgsel rettet mod et laboratorium vil kunne imødekommes gennem analysekapacitet i et andet laboratorium. Hertil kommer, at en nærmere koordinering vil kunne medvirke til at etablere et samlet beslutningsgrundlag i forbindelse med den løbende modernisering af den samlede laboratoriekapacitet

Den nærmere koordinering kan iværksættes efter forskellige modeller ud fra graden af formalisering. Således kan man på den ene side overveje en model, hvorefter de centrale laboratorier forpligtiges til i højere grad at udveksle information m.v. og på den anden side en model, hvorefter der nedsættes en egentlig formel koordineringsgruppe, som løbende drøfter laboratoriernes samarbejdsflader.

Etablering af én samlet statslig laboratorieenhed indebærer, at de eksisterende statslige laboratorier samles på tværs af ressortgrænserne. Dette vil forordre en samlet fælles ledelse, som vil skulle tage stilling til ressourceanvendelse, strategi i forhold til forsknings- og udviklingsarbejde, kampagner og uddannelse, strategi i forhold til EF og etableringen af Det Indre Marked m.v.

En samlet statslig laboratorieenhed skal som anført, i første række servicere de 3 involverede styrelser, men også i vid udstrækning det decentrale tilsyns- og laboratoriesystem. Styringen af enheden bør henlægges til en bestyrelse med repræsentanter fra de 3 ministerier, evt. suppleret med eksterne repræsentanter. Den statslige laboratorieenhed kan finansieres i fællesskab af de 3 ministerier, på baggrund af dissens ønsker om omfanget og arten af enhedens opgavevaretagelse.

Vurderingen af det hensigtsmæssige i at samle den statslige centrale laborativirksomhed i

en enhed på tværs af ressortgrænserne afhænger bl.a. af den fremtidige sammensætning af laboratorieopgaver på de enkelte ressortområder.

I den udstrækning disse opgaver kræver ensartet ekspertise og faciliteter vil en sammenlægning medføre en rationaliseringsgevinst. Hertil kommer, at den udbygning af den faglige rådgivning og overvågning som gennemførelsen af Det Indre Marked, samt udlægning af opgaver til de nye decentrale enheder, vil kræve, må forventes bedre at kunne ske i en mere slagkraftig fælles laboratorieenhed.

Etableringen af en fælles central laboratorieenhed vil på den anden side kunne betyde, at den eksisterende nære sammenhæng mellem det administrative/politiske niveau og det **laboratoriefaglige** niveau indenfor et givet sektorområde ikke kan opretholdes. Den nødvendige faglige samholdighed mellem de administrative og kontrolmæssige samt de laboratiemæssige opgaver vil blive berørt. Dette har væsentlig betydning for kvaliteten af de centrale sektormyndigheders indsats på området, herunder eventuelt, at der opstår behov for i de administrative enheder at opbygge parallelekspertise.

Den i afsnit 3.3.3.3 foreslåede udlægning af centrale laboratorieopgaver til decentrale og fremover mere slagkraftige laboratorier vil kunne frigøre ressourcer. Endvidere vil det medføre en mere funktionel opgavevaretagelse på det centrale niveau, idet man vil kunne koncentrere sig om de overordnede opgaver, når de rutinemæssige opgaver lægges ud.

For så vidt angår den fremtidige statslige opgavevaretagelse finder udvalget, at der på baggrund af de foreslåede ændringer af styringsmekanismerne på det decentrale niveau vil være behov for på centralt niveau at opprioritere arbejdet med faglig overvågning, interkalibrering og rådgivning på laboratorieområdet samt til generelle undersøgelser, kampagner m.v.

3.3.4.1

Sammenfatning på det centrale niveau

Sigtelinjen for udvalgets overvejelser vedr. den fremtidige struktur på det centrale laboratorieområde har været at overveje mekanismer, der sikrer en samlet set optimal ressourceanvendelse. Herunder har udvalget overvejet arten af den fremtidige opgavevaretagelse samt formen for den fremtidige koordinering.

Udvalget finder, at der i forbindelse med en beslutning om opgaveændringer, hvor laboratorieopgaver overføres til decentrale laboratorier, bør foretages en nærmere analyse af de tekniske, administrative og økonomiske konsekvenser af opgaveudlægningen, samt af forslag til den fremtidige koordinering af laboratorieindsatsen indenfor de 3 sektorområder, herunder af fordele og ulemper ved etablering af et fælles laboratorium.

Undersøgelsen bør iværksættes i direkte forlængelse af beslutningen vedr. den decentrale laboratoriestruktur til afslutning inden udgangen af 1991.

4. EGENKONTROL

I udvalgets kommissorium er fremhævet, at en af sigtelinierne for det fremtidige levnedsmiddelkontrolsystem er:

- tilpasning af den offentlige kontrol til virksomhedernes mulighed for egenkontrol, samt en målrettet levnedsmiddelkontrol, hvor der foretages prioritering af den samlede ressourcedisponering og kontrolniveauet.

Forudsætningen for inddragelse af egenkontrol som del af den offentlige kontrol er, at egenkontrollen vil være et egnet middel til at indgå i varetagelsen af den overordnede målsætning med levnedsmiddelreguleringen, nemlig at sikre befolkningen sunde fødevarer og fremme eksporten af danske levnedsmidler.

Egenkontrolbegrebets nærmere indhold er ikke fastlagt præcist, f.eks. i forhold til begreber som virksomhedernes interne kontrol, produktkontrol og kvalitetssikring. Tager man imidlertid udgangspunkt i kvalitetssikringsbegrebet som et overbegreb, dækker dette i henhold til ISO-standarder (ISO 8402) over følgende:

"Kvalitetssikring er alle de planlagte og systematiske aktiviteter, der er nødvendige for at få tilstrækkelig tiltro til, at et produkt eller en tjeneste vil tilfredstille opstillede krav til kvalitet".

Med udgangspunkt i denne definition, har en embedsmandsgruppe under Nordisk Ministerråd i publikationen "Egenkontrol - brug af virksomhedens egenkontrol i det offentlige næringsmiddelssystem" (under udarbejdelse), defineret egenkontrol ved følgende:

"Egenkontrol er en betegnelse for den del af virksomhedens kvalitetsikring som udøves for at sikre, at levnedsmiddellovgivningens regler og forskrifter overholdes".

Som et delbegreb af dette, har embedsmandskomiteen endvidere afgrænset begrebet en godkendt egenkontrol ved at dette omfatter:

"Den del af egenkontrollen, som virksomheden har iværksat og som er vurderet og godkendt til anvendelse i eller som baggrund for den offentlige **levnedsmiddelkontrol**".

Ved ovenstående defineres egenkontrol i relation til levnedsmidler som den del af kvalitetssikringen, der sikrer opfyldelse af levnedsmiddellovgivningens regler og forskrifter, og en godkendt egenkontrol som den del af disse aktiviteter, der er vurderet og godkendt af den offentlige levnedsmiddelkontrol.

Inddragelse af egenkontrol i forbindelse med offentligt kontrolarbejde, er såvel nationalt som internationalt ikke et nyt fænomen. I afsnit 4.1 beskrives derfor såvel EF-reguleringen som den nationale regulering vedrørende egenkontrollen på levnedsmiddelområdet. Med henblik på nærmere at beskrive eksempler på egenkontrol, er i afsnit 4.2 foretaget en gennemgang af såvel nationale som internationale egenkontrolområder afsluttende med en tværgående beskrivelse af modeller for egenkontrol.

Som anført er det en væsentlig forudsætning, at egenkontrollen etableres som en del af den offentlige kontrol på levnedsmiddelområdet.

Med udgangspunkt i dette har udvalget i afsnit 4.3 overvejet, efter hvilke principper egenkontrol kan indføres, medens udvalgets forslag til principper er opsummeret i afsnit 4.4.

4.1 Kortlægning af eksisterende egenkontrolordninger på levnedsmiddelområdet

I forbindelse med hvidbogen for det indre marked anførte Kommissionen som sigtelinie, at levnedsmiddelkontrollen i fremtiden i højere grad skal bygge på virksomhedernes egenkontrol. På denne baggrund, foretages i dette afsnit en kortlægning af hovedpunkter i EF-reguleringen og den danske regulering, for såvidt angår inddragelse af virksomhedens egenkontrol på levnedsmiddelområdet. Herunder omtales dels

tværgående bestemmelser dels bestemmelser vedrørende de væsentligste produktgrupper.

4.1.1 EGENKONTROLASPEKTET I EF-REGULERINGEN OG NATIONAL REGULERING PÅ LEVNEDSMIDDELOMRÅDET

Ser man i første omgang på den tværgående regulering, findes hovedbestemmelserne i det såkaldte kontroldirektiv (89/397 af 14. juni 1989).

Baggrunden for direktivet er blandt andet, at samhandel med levnedsmidler spiller en fremtrædende rolle inden for Fællesmarkedet og forskelle i medlemslandenes lovgivning om kontrol, kan medføre hindringer for frie varebevægelser. På baggrund af dette vil man med direktivet harmonisere medlemsstaternes kontrolaktiviteter. I direktivet fastlægges således generelle principper for den nationale levnedsmiddelkontrol, herunder pålægges medlemsstaterne at udarbejde foreløbige programmer for kontrol. Kun på en uforpligtende måde lægger direktivet op til samspil med virksomhedernes egenkontrol og da typisk som et supplement til den offentlige kontrol, jf. direktivets artikel 6 stk. 2. Herefter kan virksomhedernes egenkontrol inddrages i forbindelse med den offentlige kontrol, men det pålægges ikke virksomhederne at etablere en egenkontrol.

Som et supplement til ovennævnte kontroldirektiv, har Kommissionen udarbejdet et forslag til hygiejnedirektiv. Heri fastslås bl.a., at virksomhederne har ansvar for produktet og at ansvar for kontrollen både påhviler det offentlige og den pågældende producent. Det foreslås endvidere, at den offentlige kontrol væsentligst skal være en kontrol af egenkontrol, suppleret med stikprøver samt at medlemsstaterne skal udarbejde retningslinier for virksomhedens egenkontrol på hygiejneområdet.

Den tværgående nationale regulering, er væsentligst udtrykt i levnedsmiddelloven. Loven pålægger ikke virksomhederne at etablere en obligatorisk egenkontrol. Men lovens § 32 giver hjemmel til at kræve iværksat kontrolforanstaltninger af virksomhederne. Denne hjemmel anvendes til opstilling af vilkår for egenkontrol i forbindelse med autorisation af tilsætningsstof-

virksomheder - jf. afsnit 4.2.2.4 - samt visse levnedsmiddelproducerende virksomheder.

På kødområdet, hvorved der her forstås fersk kød, fjerkrækød og kødprodukter, fremsatte Kommissionen allerede i slutningen af 70'erne et forslag til rådsbeslutning om mikrobiologisk kontrol af levnedsmidler, baseret ikke alene på **færdigvarekontrol**, men også på producentkontrol af råvarer, færdigvarer m.m. Forslaget mødte en del modstand, men resulterede dog i et kompromis, idet der i rådsdirektiver på kødområdet pålagdes virksomhederne en tvungen egenkontrol, specielt for såvidt angår de hygiejniske aspekter.

Således indeholder ferskkøddirektivet (64/433 af 7. februar 1983) og fjerkræhygiejneditivet (71/118 af 10. juli 1975) regler om egenkontrol.

Ligeledes er kødproducenterne i henhold til kødproduktdirektivet (77/99 af 14. december 1988), pålagt at kontrollere produkter under regelmæssig tilsyn af det offentlige. Herunder skal eksempelvis fabrikanten af kødkonserves, blandt andet foretage målinger vedrørende varmebehandling, kontrollere kølevand, og producenter af færdigretter skal foretage regelmæssig kontrol af den almindelige hygiejne i produktionen. Endelig skal det nævnes, at i henhold til hakkekøddirektivet (88/657 af 14. december 1988) skal virksomheder, der producerer hakkekød og kød i stykker under 100 g, fra 1. januar 1992 etablere egenkontrol med produkthygiejnen.

Fælles for de omtalte køddirektiver er, at resultaterne af egenkontrollen skal stilles til disposition for den offentlige kontrolmyndighed, der dels skal foretage en regelmæssig vurdering af resultatet, dels om nødvendigt supplere med egne undersøgelser.

Det er karakteristisk, at de ovenfor nævnte krav vedrørende egenkontrollen, såvel i direktivteksterne samt i de danske transformationsbekendtgørelser er vagt formuleret. Dette har skabt en del usikkerhed hos producenter og kontrollen om, hvad der er påkrævet og hvad der er nødvendigt.

I forbindelse med gennemførelsen af Det Indre Marked, har Kommissionen fremsat et forslag til

forordning om almindelige sundhedsbestemmelser for produktion og salg af varer med animalsk oprindelse (KOM. (89) 492 af 17. oktober 1989). Forslaget omfatter modsat de førnævnte direktiver hele det animalske område inklusive fiskeområdet. I forslaget lægges der op til egentlige krav om etablering af egenkontrollsystemer, idet det i forslagets artikel 4 fastslås, at de der fremstiller produkter af animalsk oprindelse, skal træffe de fornødne foranstaltninger for at forhindre, at der opstår fare for folks sundhed.

Egenkontrolforanstaltninger skal især fastslå og kontrollere de kritiske kontrolpunkter i virksomheder, udtage prøver for at kontrollere rengørings- og desinfektionsmetoder, overholdelse af mikrobiologiske kriterier og kriterier fastsat i de specifikke sundhedsbestemmelser. Efter forslaget skal resultaterne stilles til disposition for den offentlige kontrolmyndighed, der skal foretage en regelmæssig vurdering og om nødvendigt supplere med egne undersøgelser.

På mælkeområdet gælder, at der i direktiv 85/697 af 5. august 1985 om sundhedsmæssige og veterinærpoliti-mæssige problemer i forbindelse med handel indenfor fællesskabet med varmebehandlet mælk i artikel 7, § 2 er anført:

"Medlemsstaterne skal påse, at rå mælk og varmebehandlet mælk kontrolleres af virksomhederne under tilsyn af den officielle myndighed og på dennes ansvar, samt at den kontrolleres regelmæssigt af den officielle myndighed, med henblik på at sikre, at mælken opfylder de i dette direktiv fastsatte krav."

Bestemmelsen er implementeret i den danske lovgivning i § 33 i bekendtgørelse nr. 808 af 15. december 1988 om konsummælksprodukter, hvori yderligere er medtaget den i direktivets kapitel 2 G nævnte bestemmelse om, at en forarbejdningsvirksomhed skal have, eller kunne betjenes af et laboratorium, som er forsynet med et sådant udstyr, at det kan foretage de nødvendige analyser og undersøgelser af mælk.

Denne direktivbestemmelse er gentaget i de to forslag, der p.t. ligger til forhandling i Rådet, nemlig dels forslag til Rådets forordning om sundhedsbestemmelser for produktion og afsæt-

ning af varmebehandlet konsummælk (KOM. (89) 672 af 23. marts 1990), dels Rådets forslag om sundhedsbestemmelser for produktion af rå mælk, mælk til fremstilling af mælkebaserede produkter og af mælkebaserede produkter (KOM. (89) 676 af 5. februar 1990).

Ovennævnte regler eller forslag til regler, er på ingen måde fremmed for mælkesektoren. Den laboratoriemæssige kontrol, og her specielt den bakteriologiske kontrol, har været praksis igennem en lang årrække. Dette gælder såvel egenkontrollen som den offentlige kontrol.

Forholdet er videre det, at der specielt i de senere år er gennemført en meget omfattende implementering af mejeribrugets egenkontrol i den offentlige kontrol.

I denne forbindelse er der den 15. juni 1990 udsendt et nyt tilsynscirkulære, der træder ikraft den 1. januar 1991. I cirkulæret, der blandt andet fastsætter tilsynsmyndighedernes ansvar i relation til virksomhedens egenkontrol, åbnes der op for at tilsynsmyndighederne, efter en konkret vurdering af virksomhedens egenkontrol, kan nedsætte omfanget af den offentlige tilsynsaktivitet.

På fiskeområdet eksisterer ikke i dag EF-bestemmelser, der vedrører egenkontrol. Kommissionens forslag vedrørende almindelige sundhedsbestemmelser for produktion og salg af varer med animalsk oprindelse, vil som tidligere nævnt også omfatte fiskeområdet. Imidlertid har Kommissionen fremsat et forslag til forordning om sundhedsmæssige betingelser for produktion og afsætning af fiskevarer (KOM. 89.645 af 31. januar 1990). Forslaget indeholder bestemmelser om fangstens behandling, transport, virksomhedens indretning og drift samt om virksomhedens pligt til at udføre egenkontrol.

Nationalt er der i loven om kvalitetskontrol med fisk- og fiskevarer i § 16 A præciseret, at man som vilkår for autorisation af en virksomhed kan kræve, at virksomheden på egen bekostning skal kunne udføre bakteriologisk, kemisk eller anden driftkontrol med de varer, der tilvirkes eller med hygiejnen i virksomheden.

I en mere speciel form, nævnes det i § 14 stk. 3, der særlig omhandler vilkår for tilladelse til virksomheder, der tilvirker spisefærdige retter med andre bestandele end fisk, at fiskeriministeren fastsætter bestemmelser for sådanne tilladelser, herunder om kontrol med disse varer.

Hjemmel i § 16 A har været udnyttet i et antal konkrete tilfælde. Således har man krævet **drift**-kontrol af den hygiejniske bakteriologiske standard af enkeltfrosne pasteuriserede muslinger. Endelig skal det nævnes, at i et forslag til bekendtgørelse om virksomheder, der fremstiller foder til fisk, stilles en række krav til virksomhederne i form af udpegning og overvågning af kritiske kontrolpunkter i virksomhederne.

4.1.2 SAMMENFATNING

Som omtalt i indledningen, har Kommissionen i forbindelse med hvidbogen om Det Indre Marked tilkendegivet en sigtelinie om, at levnedsmiddelkontrollen i højere grad skal bygge på virksomhedernes egenkontrol. Den eksisterende regulering på EF-plan, incl. de fremsatte forslag, aftegner imidlertid et meget broget billede, hvor det blandt andet kan være vanskeligt at se sammenhænge mellem de krav vedrørende egenkontrol, der stilles i henhold til de tværgående bestemmelser, eksempelvis udtrykt i forslag til hygiejnedirektiv, og krav vedrørende de **produkt**-relaterede bestemmelser.

Også for så vidt angår de produktrelaterede bestemmelser, synes der at være behov for koordinerende overvejelser, f.eks. udtrykt i det forhold, at forslaget til forordning om almindelige sundhedsbestemmelser for varer med animalsk oprindelse også omfatter fiskeområdet samtidig med, at man på dette område parallelt har fremsat et specifikt direktivforslag.

For så vidt angår de tværgående bestemmelser må det konstateres, at kontroldirektivet ikke opererer med krav om en egentlig egenkontrol, hvorimod dette indgår som et væsentligt aspekt i forslaget til hygiejnedirektiv.

På nationalt plan må det konstateres, at levnedsmiddeloven ej heller opererer med obligatoriske krav om egenkontrol, men at det er muligt at fastsætte et sådant krav i forbindelse med autorisation og godkendelse.

På de store vareområder - den vertikale regulering - er der på kødområdet vedtaget EF-regulering, der inddrager virksomhedens egenkontrol på hygiejneområdet, omend dette sker i meget vage vendinger og væsentligt som et supplement til den offentlige kontrol. Med forslaget til forordning om almindelige sundhedsbestemmelser for produktion og salg af varer med animalsk oprindelse lægges imidlertid op til en regulering dækkende et bredt spekter af produkter samtidig med, at forslaget indeholder krav om etablering af egenkontrol i virksomhederne, samt den offentlige tilsynsmyndigheds rolle i denne forbindelse.

På mælkeområdet har der siden 1985 for så vidt angår varmebehandlet mælk, eksisteret regler om egenkontrol, der er transformeret til dansk ret i 1988. Med forslag fra Kommissionen, søges disse regler nu udstrakt til også at omfatte den resterende del af mælkeforarbejdningssektoren.

På fiskeområdet foreligger der forslag om direktiv, der i givet fald vil kræve indførelse af egenkontrol på området samtidig med - som allerede nævnt - at sektoren er omfattet af det ovenfor nævnte forordningsforslag på det animalske område. Hertil kommer, at der i medfør af fiskekvalitetsloven, allerede er hjemmel til at kræve etablering af egenkontrol i virksomhederne, hvilket dog kun er sket på ganske enkelte områder.

Sammenfattende kan det konstateres, at den vedtagne EF-regulering ikke i større udstrækning opererer med krav om egenkontrol. Derimod indgår kravet over en bred front i de forslag, som Kommissionen i løbet af det sidste år har fremsat. Den danske regulering opererer i en vis udstrækning med egenkontrol. Såfremt de ovenfor nævnte forslag fra Kommissionen vedtages, tilbagestår imidlertid et ret omfattende arbejde med at implementere egenkontrol i den danske levnedsmiddelkontrol.

4.2 Modeller for egenkontrol

Egenkontrolbegrebet vil som anført i de forrige afsnit få en fremtrædende plads i den fremtidige EF-regulering på levnedsmiddelområdet. I dette afsnit beskrives indledningsvis kort egenkontrolbegrebets anvendelse på andre områder i Danmark. Med henblik på en nærmere afdækning af metoder til anvendelse af egenkontrol i Danmark, beskrives herefter mere uddybende såvel nationale som internationale eksempler på modeller for egenkontrol. På baggrund af eksempler beskrives endelig egenkontrolordningens karakteristika.

4.2.1 EGENKONTROLBEGREBETS ANVENDELSE I DANMARK

Ser man på andre områder end levnedsmiddelområdet, er egenkontrollignende aktiviteter relativt omfattende i samfundet. Ud fra den i indledningen omtalte brede definition kan nævnes en række eksempler i dansk lovgivning, hvori begrebet indgår. Med hjemmel i luftfartsloven er fastsat diverse bestemmelser om egenkontrol både for så vidt angår drift som vedligeholdelsessiden, jvf. bl.a. Ministeriet for offentlige Arbejder's bekendtgørelse nr. 264 af 27. juli 1966 samt bestemmelser om luftfarten 2.1. af 1957. De heri krævede kontrolsystemer danner basis for det offentliges tilsyn på dette område.

I forskrifterne på det nukleare-område anvendes i vid udstrækning egenkontrolprincipper. Således giver anlægsloven (lov nr. 170 af 16. maj 1962 om nukleare anlæg) hjemmel til i forbindelse med godkendelse af et nukleart-anlæg, at stille vilkår af betydning for sikkerheden, ligesom disse vilkår kan ændres og nye opstilles, såfremt hensynet til sikkerheden kræver dette. Loven giver endvidere mulighed for fastsættelse af nærmere regler om udøvelse af tilsynet. Dette er udmøntet i bekendtgørelse nr. 278 af 27. juni 1963 om beskyttelsesforanstaltninger mod uheld i nukleare-anlæg.

Det fremgår bl.a. heraf, at den der søger om godkendelse til bygning og drift af nukleare-anlæg skal forelægge sikkerhedsrapporter for myndighederne. For så vidt angår driften skal sikkerhedsrapporterne bl.a. indeholde oplysninger om den påtænkte driftsform, og om de foranstaltninger der er truffet med henblik på sikkerheden. I forbindelse med betingelserne for drift fra Forskningscenteret Risø er der på denne baggrund bl.a. stillet krav om udpegning af en af anlægsindehaverne uafhængige kontrol, der rapporterer direkte til den administrerende direktør i sikkerhedsspørgsmål.

1 Arbejdsmiljøloven af 1975 er i §§ 15-16 angivet forpligtigelser for arbejdsgiveren til at føre effektivt tilsyn med, at arbejdet udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt. Flere af lovens bestemmelser bl.a. §§ 40, 44 og 46 bemyndiger arbejdsministeren til at fastsætte regler om, at der skal udarbejdes planer over arbejdsgange m.v., at projekter skal forelægges til godkendelse samt om indretning og anvendelse af tekniske hjælpemidler m.v., herunder om disses godkendelse.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder i §§41, stk. 2 og 44 en hjemmel til, at der i forbindelse med godkendelser, tilladelser og påbud kan fastsættes krav om egenkontrol. Endvidere er i § 44a en hjemmel til tilsynsmyndighederne til at revidere vilkårene for en virksomheds godkendelse, eller tilladelse med henblik på at forbedre virksomhedskontrollen med egen forurening eller for at opnå et mere hensigtsmæssigt tilsyn. Bestemmelsen bygger bl.a. på et ønske fra industrien om i videst muligt omfang at sikre, at virksomhedens egenkontrol med hensyn til forureningsforhold kan integreres optimalt i virksomhedernes almindelige driftskontrol. Miljøbeskyttelseslovens egenkontrollsystem gennemgås mere konkret i afsnit 4.2.2.2.

I den nye lov om kemiske stoffer og produkter er indføjet en hjemmel til, at ministeren kan fastsætte regler om, at producenter eller importører af kemisk produkt skal være i besiddelse af dokumentation for produktet eller varen opfylder de fastsatte krav. Endvidere skal nævnes of f-shore-området, hvor der i Energinisteriets bekendtgørelse nr. 711 af 16.

november 1987 er fastsat pligt til etablering af interne kontrolsystemer i forbindelse med off-shore, olie og naturgasprojekter.

Afslutningsvis skal det nævnes, at der op igennem 80-erne og specielt på EF-plan er arbejdet meget intensivt med regulering gennem norm og standardfastlæggelse, internationalt udtrykt ved fastlæggelsen af ISO-standarder. Dette giver sig udtryk i en tiltagende regulering gennem certificeringer, jvf. bl.a. Statens Tekniske Prøvenævns aktiviteter. Bag hele certificeringsstrategien ligger som forudsætning, at de pågældende virksomheder har en udbygget egenkontrol, der sikrer, at de opstillede certificeringsnormer og standarder kontinuerligt opfyldes, og den offentlige kontrol er væsentligt opbygget på baggrund af egenkontrollen.

4.2.2 EKSEMPLER PÅ METODER FOR EGENKONTROL I DANMARK

Med henblik på en nærmere beskrivelse af metoder for egenkontrol i Danmark, er nedenfor behandlet egenkontrol i forbindelse med mælkeområdet, miljøområdet, lægemiddelområdet samt tilsætningsstofområdet.

4.2.2.1 Egenkontrol på mælkeområdet

Indenfor mælk og mælkeproduktområdet indgår egenkontrollen i større eller mindre udstrækning direkte i den offentlige kontrol eller har indvirkning på omfanget af den offentlige kontrol på nedenstående områder.

Mejerierne gennemfører for alle mælkeleverende besætninger en kvalitetsbedømmelse med efterfølgende afregning efter kvalitetsresultaterne. Et sådant system er omtalt i EF-forordning 1411/71.

Disse undersøgelser betales af mejerierne (den enkelte landmand). Kvalitetssystemet og den graduerede betaling er hjemlet i en bekendtgørelse udstedt af Landbrugsministeriet. Denne er udformet i forhandling med mejeribruget. Det synes rimeligt at opfatte denne kontrol som en egenkontrol. Det skal dog præciseres, at den må

klassificeres som "**kontrolleret** egenkontrol", idet de laboratorier, hvor undersøgelserne foretages, skal være godkendt af Veterinærdirektoratet og skal arbejde efter Veterinærdirektoratets instruksoriske bestemmelser.

Resultaterne af denne kontrollerede egenkontrol tilstilles levnedsmiddelkontroldenhederne, der er den egentlige kontrollerende og tilsynsførende myndighed.

Den praktiske konsekvens af ovennævnte er, at fra 1. Januar 1991 vil al rutinemæssig kontrol med mælken fra konsummælksbesætninger bero på de foretagne kvalitetsbedømmelser, medens det tidligere var således, at en del eller hele rutinekontrollen var placeret hos de lokale levnedsmiddelkontroldenheder. Dette system vil også gælde for antibiotikakontrollen.

Positive resultater ved denne antibiotikakontrol indberettes af laboratoriet dels til det pågældende mejeri, der foretager reduktion i betalingen fra den pågældende leverandør, dels til Veterinærdirektoratet til videre retsforfølgning, idet forekomst af antibiotika er en overtrædelse af gældende antibiotikalovgivning.

Ved den ovennævnte fremgangsmåde indgår den "kontrollerede egenkontrol" således som offentlig kontrol med antibiotika i den rå mælk, medens denne kontrol tidligere helt eller delvis lå hos levnedsmiddelkontroldenhederne.

De i indledningen omtalte kvalitetsbedømmelsesresultater, for så vidt angår celletallet, anvendes ved den offentlige kontrol med mastitis hos køer, og erstatter bl.a. herved de **celletal sbestemmel**ser, der tidligere blev udført af levnedsmiddelkontroldenhederne på konsummælkebesætninger.

I cirkulære fra Statskontrollen er det henstillet til mejerier, at føre en egenkontrol for så vidt angår *Listeria*. Denne kontrol må også opfattes som en "kontrolleret egenkontrol", idet den skal foregå efter nærmere af Statskontrollen (nu Veterinærdirektoratet) fastlagte regler og metodeforskrifter. Ved kontrol ved et positivt **listeriafund** i et mejeri indgår her-

efter såvel denne egenkontrol som kontrol på Veterinærdirektoratets eget laboratorium.

I henhold til konsummælkbekendtgørelsens § 33, stk. 1, sidste punktum skal det enkelte konsummælkmejeri have, eller kunne betjene sig af et laboratorium forsynet med et sådant udstyr og med kvalificeret teknisk personale, at det kan foretage de nødvendige analyser og undersøgelser af mælken. Veterinærdirektoratet har fra hver enkelt konsummælkmejeri indhentet oplysninger om, hvorledes man lever op til denne bestemmelse, og Veterinærdirektoratet har herefter over for det enkelte mejeri tilkendegivet, hvor det kan godkendes at en egenkontrol udføres og principperne for denne egenkontrols omfang.

I henhold til § 10, stk. 6 i Veterinærdirektoratets cirkulære af 15. juni 1990 om godkendelse af og tilsyn med konsummælkbesætninger, samt tilsyn med konsummælks- og suppleringsmejerier m.m. er det bestemt, at den kontrollerende dyrlæge ved sit tilsyn med virksomheden skal have indseende med den af mejeriet etablerede egenkontrol, og skal herunder sikre, at den opfylder kravene til egenkontrol, og at de ved egenkontrollen fundne resultater er korrekte. Dette cirkulære er trådt i kraft 1. januar 1991.

I cirkulærebestemmelser, som Veterinærdirektoratet forventer at udsende om kontrollen med konsummælkprodukter o.lign., vil der blive fastlagt en prøveudtagningsfrekvens, men det vil blive bestemt, at såfremt de fundne resultater er stabile, og der konstateres en effektiv egenkontrol, kan antallet af prøver udtaget af den respektive levnedsmiddelkontrolenhed efter aftale med Veterinærdirektoratet nedbringes.

Det fremgår af ovenstående, at der inden for området mælk og mælkeprodukter - og her specielt konsummælkprodukter - i de senere år er taget en række initiativer m.h.p., at den offentlige kontrol anvender resultater fra egenkontrollen. Det skal dog præciseres, at dette væsentligst er sket for egenkontrol former, som kan karakteriseres som "**kontrolleret** egenkontrol", d.v.s. en egenkontrol som i meget væsentlig grad baserer sig på, at den offentlige myndighed har

indseende med det pågældende laboratorium og de anvendte metoder, medens anvendelsen af egenkontrol af mindre kontrolleret karakter alene anvendes ved overvejelser om prøveudtagnings frekvenser, og slet ikke ved overvejelser om en total anvendelse af egenkontrollen som offentlig kontrol.

4.2.2.2 Egenkontrol på miljøområdet

1 henhold til Miljøbeskyttelsesloven - § 41, stk. 2 - har godkendelsesmyndigheden hjemmel til, at der i godkendelser og tilladelser fastsættes vilkår om driftskontrol (egenkontrol), som virksomheden selv skal foretage. Endvidere kan der ved meddelelse af påbud fastsættes bestemmelser om egenkontrol. For udøvelsen af tilsynet er det et væsentligt element, at der er stillet vilkår herom.

Den primære baggrund for udformningen af **egen-**kontrollsystemet i miljøbeskyttelsesloven har været, at det er en fordel for virksomheden selv at kunne kombinere den kontrol, de alligevel skal føre af hensyn til driften, med miljøkontrollen.

Herudover har tilsynsmyndigheden mulighed for i medfør af § 44 a til enhver tid at revidere eksisterende vilkår om egenkontrol og/eller fastsætte nye vilkår.

Af forarbejder til ovennævnte bestemmelse fremgår det, at tilsynet fortsat i væsentlig omfang skal baseres på virksomhedens egenkontrol, d.v.s. den løbende kontrol, som den enkelte virksomhed ved hjælp af målinger fører med egen forurening.

Hensigten med egenkontrollen på miljøområdet er bl.a. at sikre muligheden for et mere effektivt tilsyn med forureningen fra tilsynsmyndighedens side og i vid udstrækning at kunne indskrænke myndighedens arbejde til stikprøvekontrol.

Vilkår om egenkontrol kan spænde fra prøveudtagning, analyser med krav til parametre, frekvenser, metoder m.v., målinger med angivelse af metoder, måleudstyr, registrering m.v. til

vilkår om, at virksomheden skal registrere forbruget af råvarer og hjælpestoffer. Udgifterne til egenkontrollen spænder fra 500 kr. til 1 mill., kr. (medicinalvirksomheder og kemiske industrier) afhængigt af, hvilken egenkontrol der udføres.

Ved fastsættelse af egenkontrollvilkår kan der stilles krav om, at egenkontrollen udføres af et uvildigt sagkyndigt firma eller laboratorium, samt at resultaterne af egenkontrollen indsendes til tilsynsmyndigheden. Egenkontrollen bør kombineres med tilsynsmyndighedens stikprøvekontrol.

Egenkontrollvilkår kontrolleres ved, at der samtidigt udtages to prøver, hvoraf den ene kontrolleres af det af virksomheden udvalgte laboratorium og den anden af tilsynsmyndighedens laboratorium, som oftest en miljø- og levnedsmiddelkontrolenhed. Denne kontrol kan finde sted med varierende frekvens, f.eks. fra 1-4 gange om året. Såfremt der konstateres uoverensstemmelser i resultaterne, vil der fra tilsynsmyndighedens side blive iværksat nærmere undersøgelser i form af f.eks. interkalibrering.

Inden for miljøområdet er det således, at de større, komplicerede virksomheder, som må betegnes som særlig miljøbelastende, er pålagt en eller anden form for egenkontrol. Egenkontrol i relation til de mindre virksomheder, som f.eks. værksteder, lakerier o.lign., vil derimod variere - afhængig af deres størrelse, produktion og forurening.

Ca. 40% af de særligt forurenende virksomheder, som er godkendt af amtskommunerne har vilkår om egenkontrol. Der er stillet krav herom til ca. 20% af de kap. 5-virksomheder, som er godkendt af kommunerne. Det forventes dog, at antallet af godkendelser med egenkontrol vil stige i overensstemmelse med en øget anvendelse af § 44 a.

4.2.2.3 Egenkontrol på lægemiddelområdet

Lægemidlers kvalitet sikres dels ved fastsættelse af specifikationer og analysemetoder for de konkrete præparater i forbindelse med deres optagelse i Sundhedsstyrelsens specialitetsregister og dels ved fastsættelse af generelle regler for god fremstillingspraksis (GMP - Good Manufacturing Practise).

GMP - reglerne er udmøntet i Sundhedsstyrelsens bekendtgørelse om fremstilling og forhandling m.v. af lægemidler (479 af 25. juli 1988).

Bekendtgørelsen fastsætter regler for producenterne dokumentationssystem, lokaler, udstyr, instruktioner, **færdigvarekontrol**, kvalitets-sikring, organisatorisk opbygning, ansvarsfordeling o.s.v.

Den egentlige analytiske kontrol som vedrører kontrol af råvarer, proceskontrol og færdigvarekontrol, er således en integreret del af hele kvalitetsstyringssystemet, og dens omfang fastlægges af producenten for hvert enkelt produkt.

I enhver virksomhed bør der sædvanligvis være et analyselaboratorium. Dog kan afprøvning helt eller delvist udføres af en anden virksomhed i lønarbejde på basis af en skriftlig **løn-**arbejdsaftale. I alle tilfælde stilles der krav om egnet udstyr, analyseforskrifter, instruktioner og kvalificeret personale m.v.

Sundhedsstyrelsens kontrol af lægemiddelproducenterne udføres dels som en virksomhedskontrol (inspektion) og dels som en analytisk kontrol udført på stikprøver af de færdige lægemidler. Ved inspektion kontrolleres virksomhedernes egenkontrol og dokumentationssystem og ved den analytiske kontrol efterprøves lægemidlets kvalitet i henhold til de ved registreringen fastsatte specifikationer.

4.2.2.4 Egenkontrol ved autorisation af tilsætningsstof producerende virksomheder

Ved autorisation af tilsætningsstof producerende virksomheder stilles der krav om egenkontrol. Det gøres med hjemmel i levnedsmiddellovens § 41, som er udmøntet i bek. nr. 368 af 27. juni 1974 om autorisation af virksomheder, der producerer tilsætningsstoffer, § 9: Autorisationsmyndigheden kan træffe bestemmelse om, hvorvidt produktionerne skal underkastes en særlig kontrol, herunder efter omstændighederne egenkontrol og retningslinierne herfor.

Egenkontrollen skal sikre, at virksomhederne har overblik over produktflowet gennem et rimeligt kvalitetssikringssystem, samt at virksomhederne overfor kunder og myndigheder kan dokumentere, at deres produkter lever op til de specifikationer, der er angivet i lovgivningen.

Egenkontrollen tilpasses den enkelte virksomhed efter produktionens art og omfang. Kontrolprocedurerne formuleres i videst muligt omfang af virksomhederne selv i samarbejde med den lokale levnedsmiddelkontrol og Levnedsmiddelstyrelsen.

Autorisationsdokumenterne består af en generel autorisationsskrivelse og en bilagsmappe, hvori produktion og egenkontrol er nærmere beskrevet. Bilagene kan efter behov udskiftes ved løbende **justeringer** i virksomhedernes produktion, således at kun større ændringer kræver ny autorisation. Endvidere fremsendes en tilsynsvejledning til kontrolmyndigheden.

Egenkontrollen inddeles i råvarekontrol, produktionskontrol og **færdigvarekontrol**.

Råvarekontrollen består som hovedregel af en identitetskontrol af de modtagne råvarer, et karantænesystem, der sikrer, at råvarerne ikke benyttes før de er godkendt ved identitetskontrol samt en råvarejournal med modtagedato, varens art, mængde, leverandør og batchnummer. Denne skal afstemmes, så det til enhver tid er muligt at se, hvilke råvarer der findes på lageret.

Ved produktionskontrollen stilles der krav om, at der findes en receptsamling, som skal være

tilgængelig for kontrolmyndigheden. Der skal føres batchjournal, hvoraf også råvarernes batchnr. fremgår. Der skal være en nedskrevet procesbeskrivelse. Til hver produktion skal der være en **arbejds** seddel med vejetal og procesbeskrivelse. Afvejningerne skal kontrolleres, og det skal kontrolleres, at udbyttet svarer til det forventede. Eventuelle mellemprodukter skal mærkes, og der skal være en kontrolprocedure for mellemprodukter. Endelig skal der findes en rengøringsinstruks.

Ved **færdigvarekontrollen** kræves, at der foretages relevant analytisk kontrol, som f.eks. kan dokumentere, at der er sket en passende opblanding af varens ingredienser. Med en hyppighed, der er tilpasset produktionen, (d.v.s. en til flere gange på et år) skal virksomheden ved analyse dokumentere, at produkterne kan leve op til de renhedsspecifikationer, som er angivet i positivlisten. Der stilles krav om karantæne af færdigvarer indtil de er godkendt. Der stilles krav om, at virksomheden opbevarer kontrolprøver og kontrolpapirer fra alle batch typisk i et år, dog mindst i den af virksomheden angivne holdbarhedsperiode for produkterne. Disse skal være tilgængelige for kontrolmyndigheden. Endelig tages der forbehold for, at der på et senere tidspunkt kan blive stillet krav om udvidet egenkontrol.

4.2.3 EGENKONTROL I UDVALGTE LANDE

Med henblik på en nærmere afdækning af anvendelsen af metoder fra egenkontrol, specielt i relation til levnedsmidler, er i dette delafsnit foretaget en beskrivelse af egenkontrol i USA, Sverige og Canada.

4.2.3.1 Egenkontrol i USA

The Food Safety and Inspection Service (FSIS) under det amerikanske Landbrugsministerium har i de sidste 10 år anvendt egenkontrol i forbindelse med kødproduktionsbedrifter. Programmet, der kaldes Total Quality Control System (TQC), er et frivilligt program, hvor de deltagende virksomheder får ret til at anvende et bestemt logo på produkterne. Såfremt kvali-

tetsprogrammet ikke følges, udelukkes virksomhederne i en 6 måneders periode. Programmet er senere blevet indført også for bedrifter, der producerer vegetabiliske, herunder betegnelsen Quality Assessment Program (QAP).

I virksomhedernes kvalitetsplaner angives detaljerede kritiske kontrolpunkter, type og frekvens af undersøgelser, krav til dokumentation, kritiske værdier og foranstaltninger, der skal foretages ved overskridelse af grænseværdier. Alle data og informationer der fremkommer ved egenkontrollen skal være tilgængelige for kontrolmyndighederne. Endvidere skal kontrolpersonalet være uafhængig af produktionen og have kompetence til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger. Kontrolprogrammet fastsættes af myndighederne, og på baggrund af dette fastsættes intensitet og omfang af den offentlige kontrol.

I oktober 1989 har FSIS offentliggjort en videreudbygning af ovennævnte koncept, nemlig The Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP). Systemet har siden begyndelsen af 70'erne været anvendt af en række større amerikanske levnedsmiddelvirksomheder, som led i deres kvalitetskontrol og søges nu implementeret til brug i den offentlige kontrol. Baggrunden for dette er ønsket om at centrere kontrolaktiviteten til de kritiske områder, at fastslå virksomhedernes eget ansvar og at udbygge det videnskabelige grundlag for kontrolaktiviteterne.

HACCP-konceptet har til formål, at

- fastslå risikoområder inden for hver enkelt del af levnedsmiddelproduktionskæden,
- afdække kritiske kontrolpunkter, der skal kontrolleres med henblik på de identificerede risikoområder,
- etablere krav (eksempelvis grænseværdier), der skal overholdes på hver enkelt kritisk kontrolområde,
- etablere procedure til at overvåge hver enkelt kritisk område, .

fastsætte hvilke initiativer, der skal iværksættes, såfremt de opstillede krav ikke opfyldes,

etablere informationssystemer, der dokumenterer overholdelse af planen og

etablere procedurer der verificerer, at systemet som helhed fungerer korrekt.

Det er planen, at systemet i første omgang skal indføres på kød- og fjerkræområdet. På fiskeriområdet har The National Marine Fisheries Service siden 1985 arbejdet på at udvikle HACCP-begrebet til fiskerikontrol. Baggrunden for dette er et ønske om at modernisere og forenkle de eksisterende fiskeriinspektionsprogrammer.

Udviklingen af HACCP-programmet på dette område er sket ved, at den offentlige kontrol har udmøntet rammerne for HACCP-kontrolprogrammer for hver varegruppe, medens implementeringen sker i samarbejde med den pågældende virksomhed. Kongressen gav i 1989 The National Marine Fisheries Service bemyndigelse til at fastlægge et obligatorisk "Federal Fish and Seafood Program" baseret på HACCP-konceptet. Til det amerikanske egenkontrolsystem skal generelt bemærkes, at dets udformning bør ses i sammenhæng med den meget restriktive regulering, der er på produktansvarsområdet.

4.2.3.2 Egenkontrol i Sverige

Med den nye levnedsmiddellov er i Sverige vedtaget et obligatorisk krav om virksomhedernes egenkontrol kaldet "egetilsyn". Her er fastslået, at producenten skal udføre et tilsyn med virksomheden, og at der skal fastsættes programmer som nærmere viser, hvordan dette tilsyn udføres.

Den svenske levnedsmiddelstyrelse har i forbindelse med loven i **Livsmedelverkets** Kungörelse om Livsmedeltilsyn 1990:10 i § 2 fastslået, at levnedsmiddelvirksomhederne skal udføre et tilsyn som er tilpasset virksomhedernes størrelse og art, og efter pålæg fra myndighederne komme med forslag til kontrolprogrammer.

Det er samtidig i § 3 fastslået, at tilsynsmyndighederne skal fastsætte kontrolprogrammer for alle virksomheder, som drives i næringsmiddel-lokaler, idet der dog er dispensationsmulighed for kravet om etablering af kontrolprogrammer. Såfremt en virksomhed ikke fremsætter forslag til kontrolprogram, kan tilsynsmyndigheden fastsætte programmer.

Den obligatoriske egenkontrol er således under indførelse i Sverige. Programideen bygger på den førnævnte HACCP-procedure. Generelt er det fastslået, at kontrolprogrammer bør indeholde:

- instruktion om hvor i håndteringskæderne prøverne skal tages,
- instruktion om hvilke undersøgelser der skal tages
- instruktion om hvor ofte prøver skal tages eller undersøgelse udføres,
- rutiner for, hvordan resultaterne for undersøgelsen skal dokumenteres og sammenstilles og
- instruktion om hvad der skal gøres, hvis der konstateres fejl.

I forbindelse med udformningen af kontrolprogrammerne er det væsentligt i det svenske system, at disse tilpasses virksomhedernes størrelse og art. Herved bliver kravene til kontrolprogrammet størst i de komplekse industrielle produktioner og det er sigtet, at programkravene skal være enkle, for så vidt angår de mere simple produktioner og detaillerede.

Som eksempel på enkle programkrav kan nævnes, at der for mindre virksomheder, der producerer kødvarer foreslås, at kontrolplanen som et minimum bør indeholde spørgsmålet om temperaturmåling, rengøringskontrol, bakteriologisk kontrol, kontrol af varesammensætning og vægtkontrol.

Som led i implementeringen af den obligatoriske egenkontrol, udarbejder den svenske levnedsmiddelstyrelse vejledende kontrolprogrammer for

visse brancher. Samtidig udarbejder styrelsen vejledning for tilsynsmyndighederne i tilsyn efter egenkontrolprincippet. Ved realiseringen af det obligatoriske egetilsyn, skal den offentlige kontrol koncentreres om inspektion, opfølgning af virksomhedernes egetilsyn, prøvetagning samt information og rådgivning.

Kontrolarbejdet tilpasses virksomhedens karakter og omfang og fastlægges konkret i relation til den enkelte virksomhed gennem fastlagte kontrolplaner. Disse indeholder omfang og intensitet af inspektion og prøver. Parallelt med dette udøver den offentlige kontrol fortsat godkendelse og autorisationsfunktioner.

Endvidere er det hensigten, at overgangen til obligatorisk egetilsyn skal frigøre ressourcer til en opprioritering af den projekterede kontrol, der omfatter kontrolundersøgelse af et udvalgt levnedsmiddelemne indenfor et større antal tilsynsobjekter - en ordning, der også kendes i Danmark ved Levnedsmiddelstyrelsens kampanjer og Veterinærdirektoratets screeningsundersøgelser.

4.2.3.3 Egenkontrol i Canada

I Canada har Department of Fisheries and Oceans (DFO) i samarbejde med fiskeindustrien udarbejdet et obligatorisk egenkontrollsystem kaldet QMP (**Quality** Management Program).

Egenkontrolprogrammet udarbejdes af de enkelte virksomheder og skal godkendes af DFO. Programmets hovedsigte er at udpege kritiske områder, angive undersøgelse/analyse for disse med henblik på at vurdere produktet i relation til levnedsmiddelreguleringen, og at angive hvad der skal gøres, hvis der opstår problemer. Resultaterne skal dokumenteres med henblik på brug i forbindelse med den offentlige kontrol.

QMP-programmet omfatter hele produktionsprocessen bestående af råvareindtag, produktionsforholdene, produkter og personel. Risikoområderne vedrørende råvareindtaget omfatter bl.a. undersøgelse af de indkomne fisk for sygdomme og defekter, sikring af, at andre råvarer eventuelt er certificerede, sikring af at emballage er

godkendt til brug i forbindelse med fødevarer m.m. Produktionsforholdenes risikoområder omfatter bygninger og maskinel. Programmet omfatter her typisk rutiner for inspektion, som f.eks. at kølerum skal inspiceres mindst een gang om dagen.

For såvidt angår produkterne, foreslås det i programmet, at disse skal undersøges i relation til kvalitet og sammensætning og efter pakning i relation til mærkning og vægtbestemmelser. I forbindelse med udarbejdelsen af det canadiske **QMP-program**, er det tillagt høj prioritet, at systemet er enkelt såvel igennem udførelsesfasen som dokumentationsfasen.

4.2.4 EGENKONTROLORDNINGERS KARAKTERISTIKA

Som anført i afsnit 4.1. arbejdes der på EF-plan på en række områder med forslag om indførelse af egenkontrol på levnedsmiddelområdet. Egenkontrolordningerne er gennemført på **mælke**-området i en vis udstrækning og yderligere nationalt på tilsætningsstofområdet samt på visse andre produktområder. I de forrige afsnit er foretaget en beskrivelse af eksempler på egenkontrolordninger.

Dette afsnit behandler egenkontrolordningernes karakteristika med henblik på at afdække ordningernes karakter, de egenkontrolmetoder der anvendes, samt de styringsmæssige aspekter.

4.2.4.1 Egenkontrolordningernes karakter og omfang

Med ordningernes karakter menes her i hvilken udstrækning de enkelte egenkontrolordninger er obligatoriske eller frivillige, samt hvilken udstrækning ordningen har i relation til levnedsmiddelerhvervets enkelte områder.

Egenkontrolordninger gennemføres enten som frivillige ordninger eller som obligatoriske ordninger. I sidste tilfælde udtrykt i et generelt lovkrav om etablering af egenkontrol eller med hjemmel til konkret at kræve **egenkontrol**-foranstaltninger iværksat i forbindelse med godkendelse/autorisation af virksomheder. Egen-

kontrolordninger kan endvidere gennemføres for hele eller dele af levnedsmiddelerhvervet.

Som eksempel på frivillige ordninger kan nævnes det omtalte TQC-program i USA, der relaterer sig til dele af levnedsmiddelerhvervet, det samme gælder programmets videreudvikling gennem HACCP-konceptet. De fleste af de obligatoriske ordninger er typisk relateret til specifikke områder inden for levnedsmiddelerhvervet, her kan eksempelvis nævnes fiskeriområdet i USA og Canada og nationalt mælke- og tilsætningsstofområdet. Undtagelsen for dette er Sverige, hvor egenkontrolaspektet søges generelt indført for hele levnedsmiddelområdet dog med dispensationsmulighed.

4.2.4.2 Egenkontrolmetoder

De metodemæssige strategier for etablering af egenkontrol varierer en del i de beskrevne eksempler. Man kan herunder skelne mellem, hvorledes fastlæggelse af indholdet af egenkontrolprogrammet foregår samt hvor virksomhedsspecifik egenkontrolprogrammet er udformet.

For så vidt angår indholdet af egenkontrolprogrammet, kan dette udformes i et større eller mindre samarbejde med den pågældende virksomhed. Herunder kan man i den ene ende af spektret tale om en "dirigerende egenkontrol", hvor den offentlige kontrolenhed i realiteten fastlægger kontrolparametrene og i den anden ende af spektret tale om en "konsultativ egenkontrol", hvor parametrene fastlægges på baggrund af konkret undersøgelse og aftale med virksomheden.

Dirigerende egenkontrol syntes i vid udstrækning i eksemplerne at blive anvendt, hvor kontrollen er tilrettelagt med henblik på generelle kontrolparametre. Dette gælder eksempelvis ordningerne indenfor mælkeområdet og i miljøkontrollen. Den konsultative egenkontrolmetode findes i sin rene form i USA, hvor TQC-ordningen væsentligst er et eksempel på en generel ordning, medens HACCP-konceptet er udtryk for en ordning med et mere risikobetonet focus. For så vidt angår den svenske ordning, synes denne at have både generelle og mere specifikke risikobetonede parametre i sig, idet der lægges op til, at der for

mindre komplekse virksomheder generelt fastlægges parametre for kontrolprogrammer, medens der for de mere komplekse virksomheder skal udarbejdes kontrolprogrammer på baggrund af konkret risikovurdering.

4.2.4.3 Styringsmæssige aspekter

Den ovenfor nævnte skelnen mellem "**dirigeret egenkontrol**" og "konsultativ egenkontrol" giver sig også udtryk i forskelligheder vedrørende kontrolsystemets udformning, herunder koordinationen til virksomhedernes kvalitetsstyringsbestræbelser, krav til det formelle styringsystems udformning samt forskelligheder i henseende til det offentliges tilsynsrolle, herunder hvilken funktion, virksomhedernes egenkontrol har i det offentlige kontrolarbejde.

Den dirigerende egenkontrol kræves typisk af det offentlige, uden at der er søgt foretaget en nærmere vurdering af virksomhedernes eksisterende kvalitetssikringsarbejde. Som hovedregel er egenkontrolsystemet udformet som et krav fra det offentlige enten formuleret generelt i forskrifter eller formuleret i forbindelse med konkrete tilladelser. Typisk sker dette ved, i forbindelse med godkendelsen, at foreskrive et program, hvorefter der skal foretages x-undersøgelser med y-intervaller, og dette skal dokumenteres, jvf. eksempelvis gennemgangen af egenkontrolsystemet på miljøområdet, og det seneste egetilsynssystem på levnedsmiddelkontrolområdet i Sverige.

Resultaterne af egenkontrollen i dette system indgår i den offentlige kontrolmyndigheds beslutningsgrundlag, men har hidtil ikke haft indflydelse på intensiteter og omfang af det offentlige kontrolarbejde - jvf. dog det tidligere omtalte nye cirkulære på mælkeområdet. I den dirigerede egenkontrolmodel er der ikke behov for at overveje, hvorledes virksomhederne får incitament til at etablere egenkontrol, idet de simpelthen har pligt til at gøre dette. Modellen har heller ikke nationale konkurrenceforvridende momenter, idet alle virksomheder af samme type er underlagt samme egenkontrolkrav.

For så vidt angår den konsultative egenkontrol, er denne typisk udviklet efter en model, hvor

- det offentlige udvikler overordnede programrammer for egenkontrollen,
- programmet etableres i samarbejde med brancher og virksomheder,
- kontrolprogrammet godkendes af den offentlige myndighed og
- det offentlige fastlægger på baggrund af kontrolprogrammet et tilsynsprogram.

Det offentliges rolle er her typisk at udvikle en overordnet ramme for kontrol enten med hovedvægt på et generelt kvalitetsprogram, som eksempelvis i det amerikanske TQC-program eller efter risikomomenter som i HACCP-programmet. På baggrund af programmet udvikles i samarbejde med de enkelte brancher nærmere specifikationer og i samarbejde med de konkrete virksomheder udvikles egentlige kontrolprogrammer. Disse vil typisk bygge på dele af virksomhedens kvalitetsprogram. Kontrolprogrammet godkendes af kontrolmyndigheden og intensitet og omfang af den offentlige kontrol fastlægges på baggrund af det godkendte program. Virksomhedens egenkontrol indgår herved som en aktivitet i den offentlige kontrol.

Den offentlige kontrolmyndigheds opgave er i denne model markant anderledes end i den dirigerede egenkontrolmodel, idet den offentlige kontrol i højere grad går i samspil med brancher og virksomheder, og herigennem også kan påvirke udviklingen af kvalitetsprogrammer generelt på virksomhedsniveau. Samtidig med dette, fastholdes den helt nødvendige myndighedskontrol i forbindelse med programgodkendelse og overvågning. Incitamentmæssigt er modellen i de gennemgåede eksempler koblet til så forskelligartede initiativer som at give ret til, at ens produkter har et bestemt logo, som eksempelvis i USA, og overvejelser om rabatordninger i forbindelse med indførelse af afgiftssystemet på levnedsmiddelkontrollen som eksempelvis i Sverige.

4.3 Vurdering af gennemførelsen af egenkontrol på levnedsmiddelområdet i Danmark

Ved vurdering af hvorledes og i hvilket omfang, der skal gennemføres yderligere egenkontrol i Danmark på levnedsmiddelområdet, må de beskrevne modeller nøjere vurderes i relation til danske forhold og de forpligtelser, der påhviler os i forbindelse med medlemskabet af EF. Således er i dette afsnit indledningsvist redegjort for fordele og ulemper, der generelt kan være for gennemførelse af egenkontrol i såvel det offentlige som hos producenterne. Herefter er **egen-**kontrolordningens eventuelle udformning nærmere vurderet i henseende til karakter, omfang og styringsmetoder og endelig er egenkontrolordningens økonomiske og administrative konsekvenser søgt vurderet.

4.3.1 **FORDELE OG ULEMPER I FORBINDELSE MED GENNEMFØRELSEN AF EGENKONTROL**

Gennemførelse af egenkontrol i begge de anførte modeltyper vil medføre fordele og ulemper for såvel den offentlige kontrolmyndighed som for den enkelte levnedsmiddelvirksomhed.

For den offentlige kontrolmyndighed vil gennemførelsen typisk være ensbetydende med, at den totale kontrolaktivitet - viden om situationen i virksomheden - forøges, idet kontrollen typisk vil generere langt flere oplysninger om produktionsforholdene end den offentlige kontrolmyndighed hidtil selv har haft mulighed for at fremskaffe. Herved vil det offentliges tilsynsarbejde udøves på et bedre grundlag. Samtidig vil den egentlige offentlige tilsyns- og prøveaktivitet i højere grad kunne **ompriori-**teres fra generel overvågning til mere intensiv overvågning af risikoområder.

Endvidere vil det offentlige kunne undgå at skulle foretage overlappende undersøgelser i relation til virksomhedens egenkontrol, med mindre dette indgår som en del af overvågningsprogrammet - check på egenkontrolprogrammet. Endelig skal det nævnes, at gennemførelsen af egenkontrolprogrammer vil være et naturligt

middel til at koordinere tilsynsarbejdet i de tilfælde, hvor flere offentlige kontrolmyndigheder er involveret.

Gennemførelse af egenkontrol vil imidlertid også have visse ulemper for det offentlige. Herunder vil selve implementeringen af egenkontrol i form af udarbejdelse af generelle forskrifter, vejledninger, rådgivninger, etablering af egenkontrol i de enkelte virksomheder, godkendelse af programmer og etablering af tilsynsprogrammer udgøre nye opgavetyper parallelt med, at det eksisterende offentlige kontrolsystem i en overgangsperiode skal opretholdes.

For virksomheden vil fordelene ved gennemførelse af egenkontrol på levnedsmiddelområdet bl.a. bestå i etablering af en samlet ramme for samspillet med det offentlige, idet krav til virksomheden gennem kontrolprogrammet er detaljeret angivet. Endvidere vil etablering af egenkontrolprogrammer sandsynligvis være en katalysator til etablering eller udvikling af interne kvalitetsprogrammer. Ulempen for virksomheden er, at etablering og overvågning af egenkontrolprogrammer vil kræve ekstra ressourcer i det omfang, de pågældende aktiviteter ikke allerede indgår i virksomhedens kvalitetssikringsprogram.

De samlede omkostninger ved virksomhedernes interne kvalitetsstyringsprogrammer og det offentliges tilsyn må forventes at blive reduceret, når virksomhederne får mulighed for at lade kvalitetsstyring og levnedsmiddelkontrol indgå i den samme proces.

Hvis virksomheden ikke selv ønsker at gennemføre kontrollen, er det muligt at købe kontrol- og analysekapacitet hos private eller offentlige udbydere. Dette skaber en øget omkostningsbevidsthed hos virksomhederne og en øget konkurrence blandt udbydere af laboratoriekapacitet.

4.3.2 EGENKONTROLMODELLER

Vurderingen af indførelse af egenkontrolmodeller i Danmark må nødvendigvis tage udgangspunkt i overvejelser om, hvorvidt sådanne modeller vil være egnede midler til at indgå i varetagelsen af de overordnede målsætninger med levnedsmiddellovgivningen inden for givne ressourcerammer, herunder hvorvidt en omlægning af kontrol formerne vil medføre et forbedret samspil mellem den offentlige og private sektor. Vurderingen af dette forhold er uhyre komplekst og afhænger bl.a. af, i hvilken udstrækning nogle grundlæggende forudsætninger for gennemførelse af egenkontrol er tilstede såvel hos de offentlige myndigheder som i virksomhederne.

For de offentlige myndigheders vedkommende, vil en gennemførelse af egenkontrolmetoden kræve en tilstrækkelig viden og kapacitet til at implementere, godkende og føre tilsyn med egenkontrolprogrammer, således at levnedsmiddelløvens høje niveau fastholdes og udbygges. For virksomhedernes vedkommende vil gennemførelse af egenkontrol afhænge af, om virksomhederne har kapacitet og viden til at udforme forslag til egenkontrolprogrammer samt internt at gennemføre disse.

Det offentliges kapacitet til at implementere egenkontrolprogrammer, skal sættes i relation til levnedsmiddelsektorens størrelse og struktur.

Det skønnes, at der er ca. 42.000 levnedsmiddelevirksomheder, heraf 37.000 indenfor detailhandel, ca. 3.000 engrosvirksomheder og ca. 2.000 industri- og fremstillingsvirksomheder.

Sammenfattende er det således en betingelse, at det offentlige kapacitetsmæssigt vil være i stand til at udvikle modeller for egenkontrol for meget forskelligartede virksomhedstyper. Endvidere skal de offentlige kontrolmyndigheder konkret godkende egenkontrolprogrammer for over 40.000 virksomheder, hvis ordningen bliver fuldt omfattende. Endelig skal der etableres og implementeres konkrete overvågningsprogrammer for de autoriserede virksomheder.

For så vidt angår den offentlige viden i forbindelse med implementeringen af egenkontrolprogrammer vurderes det, at der er behov for, at iværksætte et udviklingsarbejde vedrørende egenkontrolmodeller for de enkelte brancher, samt at der vil være behov for at udbygge vidensniveauet såvel centralt som decentralt i forbindelse med stillingtagen til konkrete godkendelser og udvikling og implementering af det offentliges tilsynsprogrammer.

En anden type betingelser for gennemførelse af egenkontrolprogrammer består i, at der i virksomhederne er kapacitet og viden til at udforme forslag til egenkontrolprogrammer samt til intern gennemførelse af disse. Der eksisterer ingen undersøgelse af omfanget af kvalitetsprogrammer i den danske levnedsmiddelindustri. Veterinærdirektoratet gennemførte i 1985/86 gennem de kommunale enheder en undersøgelse af omfanget af egenkontrol i levnedsmiddelvirksomheder. Undersøgelsen omfattede 362 virksomheder under levnedsmiddeloven og under hjemmemarkedsordningen for kød. Undersøgelsen viste, at der var etableret egenkontrol i ca. 30% af virksomhederne, hvoraf dog kun halvdelen havde etableret en mere bredspektet egenkontrol.

I forbindelse med gennemførelsen af den svenske ordning blev forholdet undersøgt og man fandt der, at egentlige formaliserede kvalitetsprogrammer fandtes i store og mellemstore levnedsmiddelvirksomheder, men så godt som ikke i de mindre virksomheder. Det antages, at tilsvarende er gældende her i landet, idet kvalitetsprogrammerne er udformet især inden for eksportområdet.

Ovennævnte forudsætninger vedrørende såvel det offentlige som virksomhedernes kapacitet og viden i forbindelse med indførelse af egenkontrolprogrammer, vil i det følgende blive lagt til grund i forbindelse med vurderingen af, i hvilken udformning, egenkontrolmetoder kan indføres i Danmark på levnedsmiddelområdet. Således overvejes det i det følgende, hvilken formel karakter gennemførelse af egenkontrolordninger bør have (frivillig contra obligatorisk ordning). Endvidere vurderes ordningens omfang i relation til erhvervet, og endelig vurderes

efter hvilke styringsstrategier modellen kan implementeres.

4.3.2.1 **Ordningens formelle karakter**

Egenkontrolordninger kan gennemføres enten som frivillige ordninger eller som en obligatorisk ordning. Som eksempel på frivillig ordning er tillige nævnt TQC-ordningen i USA, medens den svenske ordning er et eksempel på en obligatorisk ordning. Fordelen ved den frivillige ordning er, at virksomheder der søger ind i en sådan må påregnes selv at være motiveret for arbejdet, medens en obligatorisk ordning kan møde modstand fra dele af erhvervet.

Såfremt egenkontrol gennemføres som en frivillig ordning, er det sandsynligt, at de virksomheder, der søger en sådan, i forvejen har et udviklet internt kvalitetsprogram, og at eventuelle mere problematiske områder ikke søger at komme ind under ordningen.

For det offentlige, vil indførelse af en frivillig ordning derfor kun betyde en marginal omlægning af kontrolarbejdet. Det må samtidig konstateres, at der internationalt synes at være en tendens til at gå fra frivillige ordninger til obligatoriske ordninger. Hertil kommer, at arbejdet på EF-plan, hvor der som nævnt foreligger en række forslag om indførelse af egenkontrol, opereres med obligatoriske ordninger. Meget taler på den baggrund for, at gennemførelse af egenkontrol i Danmark bør ske på obligatorisk basis.

4.3.2.2 **Egenkontrolordningens omfang**

Egenkontrolprincippet kan gennemføres som en obligatorisk ordning for hele levnedsmidlererhvervet, som eksempelvis i Sverige eller for udvalgte dele, hvilket bl.a. er tilfældet i USA.

Gennemførelsen af en obligatorisk ordning på hele levnedsmiddelområdet må i lyset af det danske levnedsmidlererhvervs omfang og struktur og såvel det offentlige som virksomhedernes

kapacitet og vidensniveau på området betragtes som **en endog meget** omfattende opgave. Det synes derfor mest hensigtsmæssigt at implementere en obligatorisk ordning successivt på de enkelte områder.

4.3.2.3 Metoder for egenkontrol

Egenkontrolordninger gennemføres som tidligere omtalt enten **ved** en dirigeret egenkontrol eller som en konsultativ egenkontrol. Modellerne, der tidligere **er omtalt**, er hensigtsmæssige til at adskille forskellige kontrolstrategier, men ikke nødvendigvis alternative. På baggrund af de forskelligheder, der er i erhvervet, kan meget tale for at anvende disse modeller parallelt i Danmark.

Således foreslås det, at der for virksomhederne indenfor lavrisikoområder indføres egenkontrol på baggrund af generelle produktrelaterede driftsbetingelser gældende brede produktgrupper. Disse driftsbetingelser bør indeholde krav vedrørende hvilke kontrolaktiviteter, der skal foretages, fastlægges krav til dokumentation samt fastlægges rutiner ved afvigelser.

Ved en produktions- og produktrelateret egenkontrol er producenten ansvarlig for udøvelse af egenkontrol på baggrund af de angivne driftsbetingelser, medens det offentliges rolle vil være at fastlægge de vejledende normer for egenkontrolprogrammer, at sikre at disse implementeres i de enkelte virksomheder og at etablere tilsynsvejledning. Som udgangspunkt skønnes det, at langt den overvejende del af de danske levnedsmiddelvirksomheder vil kunne omfattes af ovenstående egenkontrol gennem produktionsrelaterede driftsbetingelser.

For de mere sammensatte og risikobetonede virksomheder foreslås det, at der etableres virksomhedsspecif ikke egenkontrolprogrammer baseret på principper i **HACCP-konceptet**. Dette skal udvikles i samarbejde med den enkelte branche og virksomheder på baggrund af en overordnet ramme formuleret af de offentlige centrale kontrolmyndigheder. Gennemførelsen vil medføre, at det er virksomhedens ansvar at fremlægge forslag til

egenkontrolprogrammer, samt at følge et godkendt egenkontrolprogram.

Det offentlige skal godkende virksomhedens egenkontrolprogram samt udarbejde tilsynsprogram. Denne mere risikofokuserende egenkontrol skønnes at ville omfatte 10-20% af virksomhederne i det danske levnedsmiddelerhverv. Disse virksomheder vil typisk være karakteriseret ved at være de mest betydende og ved i forvejen at have et kvalitetsprogram, der kan danne baggrund for formuleringen af egenkontrolprogrammet.

4.3.2.4 Administrative og økonomiske konsekvenser ved indførelse af øget egenkontrol

Gennemførelsen af en obligatorisk egenkontrol i Danmark efter den foreslåede fleksible metode, vil have administrative og økonomisk konsekvenser for såvel det offentlige som for de private virksomheder.

For de offentlige tilsynsmyndigheder vil gennemførelsen betyde, at der centralt skal udstikkes driftsbetingelser og modeller for såvel den produktions- som den virksomhedsspecifikke egenkontrol. Hertil kommer, at der centralt skal afsættes ressourcer til at tage stilling til konkrete egenkontrolprogrammer, i den udstrækning disse skal godkendes centralt, hvilket f.eks. gælder hele særlovsområdet. Endvidere skal de centrale myndigheder foretage opstilling og implementering af tilsynsprogrammer. For det decentrale niveau vil ordningen som ny opgave pålægge disse myndigheder at overvåge overholdelsen af de gældende egenkontrolordninger, samt at indføje disse i forbindelse med konkrete nye godkendelser.

Udvalget peger på, at egenkontrolprogrammer allerede i dag indgår i myndighedernes kontroltilrettelæggelse samt at der er hjemmel til obligatorisk egenkontrol i nogle af levnedsmiddellovene og EF-direktiverne, bl.a. fiskekvalitetslovens §§ 16a og 23, stk. 3, samt kødlovens § 20. Fiskeriministeriet og Landbrugsministeriet har igangsat arbejde med at implementere obligatorisk egenkontrol.

Indførelsen af egenkontrol vil, i det omfang den kan erstattes hidtidig offentlig kontrol, medføre en reduktion af denne. Det vil imidlertid påhvile det offentlige at sikre, at egenkontrollen fungerer forsvarligt.

Egenkontrol er derfor - ud fra en økonomisk synsvinkel - kun interessant på områder, hvor den opnåede besparelse for virksomhederne er så store, at den overstiger udgiften til denne "kontrol af kontrollen".

Den reelle reduktion, der ved gennemførelsen af egenkontrol opnås i den offentlige kontrolindsats, må kunne føre til en tilsvarende reduktion i de offentlige kontroludgifter på det givne område. Reduktionen vil dog første slå fuldt igennem efter den indledende implementering, idet de umiddelbare ressourcebesparelser i et vist omfang vil modsvares af øgede udgifter til godkendelse af egenkontrolprogrammer, videnopbygning, efteruddannelse etc.

Gennemførelsen af Det Indre Marked vil som udgangspunkt forudsætte, at alle levnedsmiddelvirksomheder skal underkastes de kontrolsystemer, der gælder for de intrakommunautære samhandel. Dette vil - især på det animalske område - stille øgede indretnings- og kontrolmæssige krav til de nuværende hjemmemarkedsvirksomheder.

Udvalget peger på, at de dermed forbundne udgiftsstigninger for virksomhederne bør søges mindsket gennem udgiftsreduktioner opnået ved en udvidet anvendelse af egenkontrol, hvor EF-reglerne gør dette muligt.

For de enkelte virksomheder og brancheorganisationer vil etablering af egenkontrol som udgangspunkt kræve en vis ressourcetilførelse, og da specielt i de virksomheder, der ikke har udviklet et kvalitetsprogram. Som anført eksisterer der ikke undersøgelser, der viser omfanget af kvalitetsprogrammer i det danske levnedsmiddelerhverv. Undersøgelser fra Norge viser imidlertid, at levnedsmiddelvirksomheder typisk anvender 5 % af omsætningen til kvalitetssikring, hvoraf 38 % - eller ca. 1,9 % af omsætningen - anvendes til kontrol af produktionen.

En umiddelbar sammenligning med danske forhold er vanskelig. Anvendes de norske tal imidlertid som regneeksempel, vil det være ensbetydende med, at egenkontrol i det danske levnedsmiddelehverv beløber sig til 2-3 mia. kr. årligt, hvilket er fire til seks gange mere end den samlede offentlige kontrol.

Det er vurderingen, at langt den overvejende del af branchen, hvori egentligt behovsorienteret egenkontrol foreslås etableret, vil kunne gøre dette uden større merudgifter. Egentlig ressourcetilførsel vil der væsentligst blive tale om for de virksomheder, hvor der ikke er etableret kvalitetsprogrammer. Ovenfor er der for disse virksomheder foreslået et brancheorienteret egenkontrollsystem af oversigtlig karakter med deraf følgende mindre ressourcekrav.

Da det alt andet lige ikke kan udelukkes, at samfundets totale udgifter til levnedsmiddelkontrol (det offentliges udgifter og de private virksomheders udgifter til egenkontrol) vil blive større efter indførelse af øget egenkontrol, er det af afgørende betydning, at det offentlige ved fastlæggelse af krav til virksomhedernes egenkontrolprogrammer tager udgangspunkt i virksomhedens faktiske muligheder, således at det samlede ressourceforbrug ikke herved forøges.

4.3.2.5 Forhold til offentlighedsloven

I forbindelse med overvejelser om udførelse af egenkontrol, har udvalget ønsket forholdet til offentlighedsloven afklaret, herunder væsentligst i hvilke situationer og i hvilket omfang de oplysninger, som virksomhederne indsamler og dokumenterer, er omfattet af den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven. Udvalget har i den anledning fra Justitsministeriets lovafdeling indhentet nedenstående redegørelse.

"Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i

administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Retten til aktindsigt omfatter al forvaltningsvirksomhed, herunder faktisk forvaltningsvirksomhed som f.eks. konkret tilsyns- og kontrolvirksomhed.

Efter offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses blandt andet dokumenter, der udarbejdes af myndigheden selv til eget brug, samt brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Bestemmelsen omfatter derimod ikke breve, analyserapporter og andre dokumenter, der af private virksomheder indsendes til en offentlig myndighed. Analyseresultater, som levnedsmiddelvirksomheder på grundlag af egenkontrol indsender til offentlige myndigheder, kan derfor ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysninger angår, at begæringen ikke imødekommes. Undtagelsesbestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, er kun anvendelig, hvis imødekommelsen af en begæring om aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der - typisk af konkurrencemæssige årsager - påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, jf. Folkeetingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088 f.

Findes der i et parti levnedsmidler fremmede stoffer eller bakterier i et sådant omfang, at partiet kan være sundheds farligt, har den pågældende virksomhed, når den får kendskab til forholdet, pligt til at hindre, at partiet kommer på markedet, jf. straffelovens § 188. Hvis partiet helt eller delvist er på markedet, skal partiet tilbagekaldes fra grossister og detailforhandlere. Når vedkommende myndighed får kendskab til forholdet, kan myndigheden gennem massemedierne advare forbrugerne mod

det sundhedsfarlige produkt. Den omstændighed, at et parti levnedsmidler, der er bragt ud i omsætningen fra en virksomhed, er **sundheds-**farligt, er således ikke af fortrolig karakter, og oplysningerne herom i analyserapporter m.v., kan ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, selv om oplysninger af denne karakter såvel **på** kort som på længere sigt vil kunne skade den pågældende virksomheds omdømme og dermed afsætningsmulighederne.

I de tilfælde, hvor hele partiet fortsat befinder sig på virksomheden, og hvor der således ikke foreligger grund til at informere offentligheden om partiets eventuelle farlighed, kan oplysninger om mulige fund af sundhedsskadelige stoffer i et levnedsmiddel påføre den pågældende virksomhed betydelig skade i konkurrencen med andre virksomheder, der handler med samme levnedsmidler, herunder i forholdet til udlandet. I sådanne tilfælde vil der efter en konkret vurdering være mulighed for at undtage analyseresultater fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til blandt andet gennemførelse af offentlig kontrol.

Det er bestemmelsens formål at sikre, at en forvaltningsmyndigheds nødvendige undersøgelse af en sag eller den forsvarlige gennemførelse af en påtænkt administrativ foranstaltning ikke modvirkes af, at der på visse tidlige stadier af sagens behandling gives aktindsigt, jf. Kommenteret Offentlighedslov, side 168.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1., nr. 4, kan derfor ikke anvendes som hjemmel til at undtage egenkontroloplysninger om sundhedsskadelige stoffer i levnedsmidler fra aktindsigt.

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt i øvrigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmelig-

holdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Bestemmelsen har karakter af en opsamlingsbestemmelse, der giver hjemmel til at nægte aktindsigt i tilfælde, hvor væsentlige hensyn til beskyttelse af andre offentlige eller private interesser end nævnt i §§ 12 og 13, stk. 1, nr. 1-5, gør en undtagelse fra offentlighedsprincippet nødvendigt.

Det er i forarbejderne til bestemmelsen og til den tilsvarende bestemmelse i § 2, stk. 2, nr. 4, i offentlighedsloven af 1970 forudsat, at der kun vil blive gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589. Bestemmelsen kan ikke benyttes som hjemmel til mere generelt at nægte aktindsigt i egenkontroloplysninger.

Sammenfattende kan man om offentlighedslovens anvendelse på egenkontroloplysninger sige, at analyseresultater m.v. først undergives aktindsigt, når de af den virksomhed, der udfører egenkontrollen, afgives til den offentlige myndighed, der indgår i kontrolordningen. Oplysninger om sundhedsskadelige stoffer m.v. i levnedsmidler, som vil kunne føre til en offentlig tilbagekaldelse af et eller flere partier af levnedsmidlet, kan ikke undtages fra aktindsigt. Andre analyseresultater, som generelt kan skade den pågældende virksomheds omdømme, kan efter omstændighederne på baggrund af en konkret afvejning af de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens § 12, undtages fra aktindsigt."

Offentlighedslovens regler om aktindsigt kan i nogen udstrækning hæmme virksomhedernes motivation for at implementere egenkontrolprogrammer som led i det offentliges kontrolarbejde. Såfremt der på området er særlige hensyn, der taler for, at der i forbindelse med fastlæggelse af de generelle regler for egenkontrol etableres bestemmelser om tavshedspligt, kan dette ske i medfør af offentlighedslovens § 14.

4.4. Principper for gennemførelse af egenkontrol i levnedsmiddelerhvervet i Danmark

Den overordnede målsætning for den danske levnedsmiddelkontrol er, at befolkningen skal kunne købe sikre levnedsmidler af den lovede kvalitet og at fremme eksporten. Gennemførelsen af egenkontrol, som en del af den offentlige kontrol, skal sikre, at den offentlige kontrol tilpasses virksomhedernes mulighed for egenkontrol. Samtidig skal egenkontrollen udformes således, at den offentlige levnedsmiddelkontrol målrettes, og der sker en forbedret mulighed for at prioritere den samlede ressourcestyring. På denne baggrund foreslås følgende principper lagt til grund for det videre arbejde med **egenkontrol**ordning på levnedsmiddelområdet:

- Egenkontrol gennemføres som en obligatorisk ordning for hele levnedsmiddelområdet.
- Egenkontrol gennemføres over en årrække under hensyntagen til såvel det offentliges som virksomhedernes kapacitet og vidensniveau på området, samt udviklingen i EF-reguleringen på området.
- Egenkontrol gennemføres under hensyntagen til produktionens art og kompleksitet.
- Egenkontrol gennemføres ved etablering af egenkontrolprogrammer og tilsynsprogrammer, der begge udformes på baggrund af vurdering af risikoområder inden for de specifikke brancher/virksomheder.
- For detail forhandlings- og engrosvirksomheder udarbejdes i samarbejde med de respektive brancher vejledninger om egenkontrol, eventuelt udformet som generelle driftsbetingelser med angivelse af egnede kontrolpunkter. Det er virksomhedens ansvar, at de med den kompetente myndighed aftalte egenkontrolregler følges. Virksomheden skal på den kompetente myndigheds begæring herom dokumentere betingelsernes overholdelse. Den kompetente myndigheds kontrolarbejde fastlægges under hensyn til egenkontrollens omfang.

- For autoriserede virksomheder udarbejdes af den enkelte virksomhed et specifikt egenkontrolprogram. Egenkontrolprogrammet skal godkendes af den kompetente myndighed i forbindelse med virksomhedens autorisation, og det er virksomhedens ansvar, at det godkendte kontrolprogram følges og kan dokumenteres over for tilsynsmyndigheden. Vejledende kontrolprogrammer for de enkelte produktkategorier til brug for den enkelte virksomhed foreslås udarbejdet i samarbejde med de respektive brancher. Programmet indgår i den offentlige levnedsmiddelkontrol, således at tilsynsmyndighedens arbejde fastlægges under hensyn til egenkontrolprogrammets omfang og karakter.
- Gennemførelse af egenkontrolordning på levnedsmiddelområdet fastlægges i en handlingsplan efter aftale med de involverede parter. Arbejdet med udarbejdelse af handlingsplanen bør påbegyndes straks og færdiggøres snarest mulig.

5. MODERNISERING AF FINANSIERINGSSYSTEMET

5.1 Udvalgets opgave

Udvalget skal, i henhold til kommissoriet, overveje finansieringsmodeller såvel på særlovsområdet som på det generelle levnedsmiddelområde. Finansieringsmodellerne skal udformes således, at de dels sikrer et lokalt engagement, dels et positivt medspil fra levnedsmiddelerhvervene. Finansieringsmodellerne skal samtidig medvirke til en mere fast og forudsigelig ramme for udgiftsfordelingen mellem den offentlige sektor og erhvervene.

Udvalget har søgt at løse denne opgave ved i afsnit 5.2. at foretage en kortlægning af de nuværende principper for finansieringsordninger - herunder graden af brugerbetaling på de enkelte ordninger. Der er i dette afsnit endvidere foretaget en kortlægning af udgifter og indtægter for såvel de centrale som for de kommunale miljø- og levnedsmiddellaboratorier.

Derudover har udvalget i afsnit 5.3. foretaget en beskrivelse af finansieringsordninger i udvalgte lande med henblik på overvejelser om omlægning af det danske finansieringssystem.

Endelig beskriver udvalget en række finansieringsinstrumenter i afsnit 5.4. og fremlægger på baggrund af overvejelser om effektivitet, incitamentstruktur, opkrævningssystemer og administrative og økonomiske konsekvenser - én model for indførelse af en ny finansieringsordning i Danmark.

Modellen bygger på en gradvis indførelse af fuld brugerbetaling for tilsyns- og kontrolaktiviteterne på såvel særlovsområdet som levnedsmiddellovens område i det omfang det er muligt af hensyn til EF-regler.

5.2. De nuværende finansierings former

De samlede bruttoudgifter til levnedsmiddelkontrol i Danmark udgjorde i 1988, ifølge Administrations- og Personaledepartementets turnusrapport fra marts 1990, ca. 575 mio.kr. og omfattede ca. 1700 årsværk.

Heraf udgjorde erhvervenes egenfinansiering af kontrollen omkring 150 mio. kr., hvorved de samlede offentlige nettoudgifter i 1988 udgjorde ca. 425 mio. kr.

Disse kontroludgifter er relativt beskedne set i forhold til, at levnedsmiddelerhvervene incl. følgeindustri og primærproduktion udgør langt over halvdelen af al fremstillingsvirksomhed i Danmark, svarende til en produktionsværdi på ca. 146 mia. kr. - hvoraf ca. 45 mia. kr. går til eksport. Den offentlige levnedsmiddelkontrol udgør således omkring 4 promille af erhvervets samlede produktionsværdi.

Udgifterne til levnedsmiddelkontrol i Danmark er fordelt på de centrale myndigheder og på kommunerne. De er endvidere fordelt mellem særlovsområdet og levnedsmiddellovens område.

Fordelingen af ressourcer i det samlede levnedsmiddelkontrollsystem i 1988 fremgår af nedenstående tabeller:

Tabel 5.1.

Fordeling af driftsudgifter i det samlede levnedsmiddelkontrollsystem (mio.kr.1988-tal)

	centralt	decentralt	i alt
Særlovs- området:	37	304	341
Levneds- middello- vens om- råde:	91*	1451	234
I alt:	128	447	575

Tabel 5.2.

Arsværksfordelingen i det samlede levnedsmiddelkontrollsystem (1988-tal);

	<u>Centralt</u>	<u>decentralt</u>	<u>i alt</u>
Særlovs- området:	164	844	1008
Levneds- middel- lovs om- råde:	200*	525	725*
I alt:	364	1369	1733

Det fremgår af ovenstående tabeller, at ca. 60% af de samlede ressourcer til levnedsmiddelkontrol anvendes indenfor særlovsområdet og ca. 40% inden for levnedsmiddelovens område.

Inden for særlovsområdet anvendes ca. 16% af ressourcerne til den centrale indsats incl. lovgivningsarbejde, internationalt arbejde m.v., mens ca. 84% anvendes i det lokale tilsyns- og kontrolarbejde, hvoraf langt den overvejende del anvendes til permanent kontrol på eksportslagterierne.

For den generelle levnedsmiddelovens område anvendes ca. 28% af de samlede ressourcer til den centrale indsats, mens de resterende ressourcer anvendes til den lokale indsats.

Dertil skal dog bemærkes, at de med stjerne markerede tal indeholder opgaver på levnedsmiddelområdet udover levnedsmiddelkontrol i snæver forstand.

5.2.1. SUNDHEDSMINISTERIET

De samlede driftudgifter på 87 mio.kr. i 1989 til levnedsmiddelkontrol indenfor Sundhedsministeriets område afholdes som hovedregel af staten via bevillinger til Levnedsmiddelstyrelsen og Veterinærdirektoratet.

Der ydes i et omfang svarende til ca. 3 mio.kr. arbejde mod betaling efter reglerne om indtægtsdækket virksomhed inden for områder, hvor centrallaboratoriet har en særlig ekspertise.

Levnedsmiddelstyrelsen udfører i samarbejde med Fiskeriministeriet og Landbrugsministeriet undersøgelsesvirksomhed m.v. for disse ministerier - i 1989 svarende til 0,5 mio.kr. for Fiskeriministeriet og 1,5 mio.kr. for Landbrugsministeriet.

Sundhedsministeriets samlede ressourceforbrug til levnedsmiddelkontrol for perioden 1980-90 er opgjort i følgende skema.

Tabel 5.3.

Oversigt over Sundhedsministeriets årsværksforbrug, driftudgifter og -indtægter vedr. levnedsmiddelkontrol m.m. i perioden 1980-89

Årsværk		(Mio.kr. løbende priser)	
		Udgifter	Indtægter
1980	192	49	2
1981	196	58	2
1982	211	65	2
1983	210	69	2
1984	208	71	2
1985	200	78	3
1986	208	73	4
1987	208	89	4
1988	200	89	4
1989	196	90	3

Skemaet omfatter de ressourcer, der i Levnedsmiddelstyrelsen og dele af Veterinærdirektoratets 3. afdeling anvendes til arbejde med levnedsmidler.

I perioden har ressourcerne i Veterinærdirektoratet været konstante: ca. 8 årsværk, lønudgifter på ca. 3 mio.kr. og indtægter ved udstedelse af eksportcertifikater på ca. 0,3 mio.kr. om året.

Sundhedsministeriets departement anvender kun ca. 0,3 årsværk til levnedsmiddelopgaver, og er ikke medregnet i opgørelsen.

Der har været enighed i udvalget om det vigtige i at kunne sammenholde de centrale laboratoriers ressourceudvikling til kontrol med en eller flere centrale indikatorer for udviklingen i tilsynsobjekterne. Der har imidlertid ikke kunnet opnås enighed i udvalget om hvilke indikatorer, der vil være de mest hensigtsmæssige.

Sundhedsministeriets brutto-driftsudgifter viser - opgjort i løbende priser - en stigning på 81% i perioden 1980 - 88.

Dette kan sammenholdes med, at værdien af husholdningernes konsum af fødevarer i samme periode steg fra 36 mia.kr. til 60 mia.kr. - en stigning på 66%.

Sammenholdes Sundhedsministeriets ressourceudvikling endvidere med udviklingen i produktionsværdien for nærings- og nydelsesmiddelindustrien, der i perioden udviste en stignings-takt på 38% (71 mia. kr. i 1980 og 97. mia. kr. i 1989), er stigningen i ressourceforbruget til kontrol noget større end udviklingen for **tilsynsobjekterne**.

Stigningen i Sundhedsministeriets driftsudgifter kan især tilskrives markante stigninger i lønmæssig henseende som følge af, dels generelle overenskomstmæssige lønstigninger, dels ændringer af personalesammensætningen i retning af mere akademisk uddannet personale. Sidst nævnte ændring hænger sammen med, at Levnedsmiddelstyrelsen i perioden har fået øgede og mere specialiserede opgaver på levnedsmiddelområdet som følge af "**sundhedsbølgen**" og den teknologiske udvikling, forplejningsområdet (**storkøkken-centret**) samt gensplejsede levnedsmidler.

Endvidere har man set sig nødsaget til at styrke indsatsen på det internationale område, særlig samarbejdet inden for EF. Den samlede stigning på 81% fra 1980 - 89 dækker således over en forøgelse af aktivitetsområderne sket gennem effektivisering og omprioritering inden for den samlede **årsværksramme**, som har været relativ konstant i perioden.

Hertil kommer stigninger i udgifter i forbindelse med nye opgaver vedr. lov om kemiske stoffer og produkter og lov om miljø og genteknologi.

Således kan stigningen fra 1980 til 1981 henføres til udgifter i forbindelse med laboratorieudvidelse som følge af opgaver vedr. lov om kemiske stoffer og produkter og den markante stigning fra 1986 til 1987 til udgifter til indretning og drift af specielle laboratorielokaler og anskaffelse af apparatur m.v. foranlediget af opgaver vedr. lov om miljø og genteknologi.

5.2.2. LANDBRUGSMINISTERIET

De samlede driftsudgifter på Landbrugsministeriets område på ca. 273 mio.kr. i 1989 omfatter udgifter til kontrol af mejeriprodukter, æg, margarine, fjerkræ og kød.

Herudover kommer udgifterne til plantekontrol på 6 mio.kr. i 1989 som især omfatter kvalitetskontrol og overholdelse af EF fastsatte handelsnormer.

Kontrollen foretages af Veterinærdirektoratet og af Plantedirektoratet.

Udgifterne til kontrollen afholdes dels af staten, dels af erhvervet fordelt med henholdsvis 150 mio.kr. og 123 mio.kr. svarende til, at staten bærer ca. 55% af de samlede kontroludgifter.

Brugerbetalingen varierede fra fuld dækning i forbindelse med æg- og margarinekontrol til omkring 50% dækning på mejerikontrollen og 56% dækning på kødkontrollen.

Erhvervets egenfinansiering foregår idag væsentligst ved en kvantitetsbaseret afgift for kontrol med bl.a. kød, æg og ægprodukter, margarine, mejeriprodukter og fjerkræ, samt ved, at erhvervet betaler for den løbende eksportkontrol svarende til i alt 126 mio.kr. i 1989. (Incl. eksportcertifikater og plantetilsyn).

På finansloven for 1991 er brugerbetalingen på kødkontrolområdet øget væsentligt. På svine-slagterierne er der tale om 100%, og på de øvrige områder er der tale om en finansiering på mellem 75- 80%.

På mejeriområdet og fjærkræområdet vil brugerfinansieringen udgøre henholdsvis 75% og 43% af kontroludgifterne.

Landbrugsministeriets samlede ressourceforbrug til levnedsmiddelkontrol for perioden 1980-90 er opgjort i følgende skema.

Tabel 5.4.

Oversigt over Landbrugsministeriets årsværksforbrug, driftsudgifter og -indtægter vedr. levnedsmiddelkontrol i perioden 1980-90

Årsværk		(Mio.kr. løbendepriser)	
		Udgifter	Indtægter
1980	653	163	83
1981	678	179	77
1982	690	196	83
1983	709	208	90
1984	715	218	110
1985	708	227	207
1986	711	235	215
1987	703	246	226
1988	688	273	128
1989	697	278	125

I opgørelsen indgår årsværk, udgifter og indtægter for Plantedirektoratets kontrol med frugt og grønt. I 1989 beløb denne kontrol sig til 12,5 årsværk, udgifter på 5,6 mio.kr. og indtægter på 2 mio.kr., hvoraf et 1/2 årsværk anvendtes til prøveudtagning for Levnedsmiddelstyrelsen.

Udgifter og indtægter i forbindelse med plantetilsynet er medtaget i tabellen.

Der har i lighed med Sundhedsministeriets område ikke kunnet opnås enighed i udvalget om hvilke indikatorer, der vil være de mest hensigtsmæssige til sammenligninger af udvikling i ressour-

ceforbrug til kontrol og udviklingen i tilsynsobjekterne på Landbrugsministeriets område.

Landbrugsministeriets brutto-driftsudgifter til levnedsmiddelkontrol udviser i perioden 1980 - 88 en stigning på 71%.

Sammenholdes dette med, at produktionsværdien for landbrug og gartnerier i samme periode steg fra 36 mia. kr. til 51. mia. kr. - svarende til 42%, er der tale om en noget større stigning i ressourceforbruget til kontrol end udviklingen for tilsynsobjekterne.

Langt den overvejende del af Landbrugsministeriets kontrol vedrører imidlertid det animalske område, dvs. kød- og mælkeområdet og inden for dette område udgøres det største område af eksport-svineslagterierne, der gennem hele perioden har tegnet sig for over halvdelen af de samlede kontroludgifter.

Landbrugsministeriets brutto-driftsudgifter udviser i perioden 1980-89 som nævnt ovenfor en stigning på 71% svarende til en gennemsnitlig årlig stigningstakt på 6,1%. I samme periode er forbruget af årsværk steget med 44 svarende til en stigning på 6,7%

Stigningen i driftsudgifterne på 115 mio.kr. kan ud over de almindelige løn- og prisstigninger i perioden især tilskrives en mængdemæssig produktionsøgning på 20% i såvel svine- som fjærkræsektoren. Dette understreges af, at kontroludgifterne på disse to områder er steget med ialt 80 mio.kr. og dermed tegner sig for 69% af den samlede stigning.

Som medvirkende årsag til at begrænse de udgiftsmæssige stigninger kan nævnes, at der fra midten af firserne er ansat et stigende antal tilsynsteknikere på svine- og kreaturslagterierne til erstatning for såvel fastansatte som timelønnede dyrlæger med en mindre stigning i de samlede lønudgifter til følge.

Indtægtsdækningen har været stærkt svingende gennem tiårsperioden med en dækningsgrad på 42% i 1982 og 92% i 1987 som yderpunkter, medens den i 1989 var 45%. Svingningerne skyldes pri-

mært de politisk fastsatte procentsatser for det offentliges overtagelse af kontroludgifter.

For eksportsvineslagterierne, der som nævnt har tegnet sig for ca. halvdelen af kontroludgifterne, var statens andel af udgifterne således i perioden 1980-84 fastsat til 50%, i årene 1985-87 var kontrollen betalt fuldt ud af slagterierne dvs. en statslig andel på 0%, medens den statslige andel i 1988 og 89 blev fastsat til henholdsvis 47% og 56%.

Som tidligere nævnt er brugerbetalingen i henhold til finansloven for 1991 på kødkontrolområdet øget væsentligt. På finansloven for 1991 er den samlede andel af kontroludgifterne på Landbrugsministeriets område, som skal dækkes af brugerbetaling, steget til ca. 80%.

5.2.3. FISKERIMINISTERIET

De samlede driftsudgifter på Fiskeriministeriets område på 19 mio.kr. i 1989 til levnedsmiddelkontrol omfatter udgifter til Fiskeriministeriets Industritilsyn og Fiskerikontrollen.

Der er, via opkrævning hos de i alt 1370 virksomheder af autorisationsafgifter, tale om brugerbetaling svarende til en samlet indtægt på i alt 6 mio.kr. Dette dækker for 1989 knapt 1/3 af de samlede udgifter.

Afgiften er ikke alene baseret på kvantitative beregningsfaktorer, men er udmålt efter grundelementer i fabrikationsprocessen, der afspejler kontrolbehovet.

Afgifterne, der opkræves årligt forud, er beregnet efter arten af de varer, virksomhederne fremstiller og virksomhederne er opdelt på baggrund af 16 varegrupper og betaler fra 2.500 kr. til 16.500 kr.

Fiskeriministeriets samlede ressourceforbrug til levnedsmiddelkontrol for perioden 1980-90 er opgjort i følgende skema.

Tabel 5.5.

Oversigt over Fiskeriministeriets årsværksforbrug, driftsudgifter og -indtægter vedr. levnedsmiddelkontrol i perioden 1980-89

	Årsværk	(Mio.kr.løbendepriser)	
		Udgifter	Indtægter
1980	43	6	1
1981	45	7	1
1982	47	9	1
1983	47	10	1
1984	45	11	1
1985	44	11	2
1986	45	11	2
1987	47	13	2
1988	54	18	3
1989	57	19	6

Oplysningerne om Industritilsynets årsværksforbrug er taget fra opgørelserne i Fiskeriministeriets forslag til tillægsbevillingslov for de enkelte år.

Fiskerikontrollens årsværksforbrug er udregnet som ca. 26% af det samlede antal årsværk for fiskerikontrollen, taget fra de respektive forslag til tillægsbevillingslove. Procentsatsen er beregnet ud fra Fiskerikontrollens forbrug af årsværk til levnedsmiddelkontrol i 1989.

Driftsudgifterne er for Fiskerikontrollen beregnet med samme procentsats.

Levnedsmiddelkontrollen under Fiskeriministeriets område udføres integreret med kontrolopgaver vedrørende bl. a. interventionsudbetalinger og sorteringsregler i henhold til EF's markedsordning for fiskerivarer, kontrol og administration af EF's ressourcepolitik m.v. Herved sikres ifølge Fiskeriministeriet den mest effektive udnyttelse af det totale kontrolarbejde.

Som led i levnedsmiddelkontrollen under Fiskeriministeriet indgår også overvågning af fangstområder for giftige alger, der kan påvirke eksempelvis muslingers egnethed til menneske-

føde, samt kontrol med at fiskeriforbud i forurenede områder overholdes.

Der har i lighed med Sundheds- og Landbrugsministeriets områder ikke kunnet opnås enighed i udvalget om hvilke indikatorer, der vil være de mest hensigtsmæssige til sammenligninger af udvikling i ressourceforbrug til kontrol og udviklingen i tilsynsobjekterne på Fiskeriministeriets område.

Fiskeriministeriets brutto-driftsudgifter til levnedsmiddelkontrol steg i perioden 1980 - 88 fra 6 mio.kr. til 18 mio. kr. - en stigning på 300%.

Sammenholdes dette med, at produktionsværdien for fiskeri og dambrug i samme periode steg fra ca. 7 mia. kr. til ca. 14 mia. kr. - svarende til 100%, er der tale om en større stigning i ressourcerne til kontrol end i udviklingen for tilsynsobjekterne.

Den markante stigning skal dog ses i sammenhæng med, at fiskerikontrollens bruttoudgifter stadig kun udgør 0,15% af produktionsværdien af fisk og fiskevarer.

Stigningen i kontroludgifterne skal også ses i sammenhæng med ændringerne indenfor dansk fiskeindustri. Forædlingsgraden er blevet forøget og en stor del af produktionen er efterhånden baseret på importerede råvarer. Hertil kommer de stigende sundhedskrav, der stilles på eksportmarkedet. Også udviklingen i fangstbehandlings- og produktionsmetoder har medført, at der stilles større og ændrede krav til **kontrolarbejdet**.

På denne baggrund er der bl.a. etableret en ny struktur for Fiskerikontrollen, som omfatter en øget bemanning, gennemførelse af et uddannelsesprogram til imødekommelse af de krav, som man vil stille inden for det indre marked til kvalitetniveauet hos personer, der beskæftiger sig med levnedsmiddelkontrol, samt anskaffelse af materiel m.v. Implementeringen heraf har forstærket de foregående års tendens til forholdsvis vækst i driftsudgifter, medens stigningen i lønudgifterne har været mere mode-

rat. Tendensen er blevet forstærket af stigende udgifter til forureningsundersøgelser.

Generelle pris- og lønstigninger udgør endelig en væsentlig del af udgiftsforøgelsen.

5.2.4. **DE KOMMUNALE LEVNEDSMIDDELKONTROLENHEDER**

Kommunernes opgaver efter levnedsmiddellovgivningen varetages af de kommunale miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder (MLK-enheder).

Efter levnedsmiddelloven udfører MLK-enhederne undersøgelser af levnedsmidler og fører, på de enkelte kommunalbestyrelses vegne, tilsyn med de steder, hvor levnedsmidler produceres, tilvirkes, behandles eller sælges.

Enhedernes antal og geografiske placering er fastlagt i Laboratorieplanen, som de enkelte amtsråd udarbejdede i begyndelsen af 1970-erne.

De samlede driftsudgifter til de 38 enheder er i APD's turnusrapporten fra marts 1990 skønnet til at være 310 mio.kr. hvoraf udgifterne til levnedsmiddelkontrol udgør ca. 143 mio.-kr.

Kommunernes Landsforening udarbejdede i februar 1990 en rapport, hvor de samlede udgifter til MLK-enhederne er opgjort til mellem 340 og 400 mio.kr. Hvor stor en del, der heraf anvendes specifikt på levnedsmiddelkontrol er ikke anført i rapporten.

Det samlede personaleforbrug i MLK-enhederne er i APD's turnusrapport skønnet til at udgøre 1125 årsværk heraf 525 årsværk til levnedsmiddelkontrol.

I en undersøgelse foretaget af Den Danske Dyr-lægeforening i juli 1989 er det samlede årsværkforbrug opgjort til i alt 1171. Tallet er baseret på svar fra 35 enheder. Det skønnes i undersøgelsen, at ca. 450 årsværk anvendes til levnedsmiddelkontrol.

MLK-enhederne er drevet efter 3 principper. Enkeltkommuneejerskab, fælleskommunale driftsfællesskaber eller interessentselskaber.

Langt hovedparten af enhederne drives som kommunale driftsfællesskaber.

For nogle enheders vedkommende fordeles de samlede udgifter til levnedsmiddelkontrol mellem de tilsluttede kommuner i forhold til indbyggertallet.

For andre enheders vedkommende er denne afregningsform kombineret med ydelsesafregning for særlige ydelser vedrørende levnedsmiddelkontrol.

Laboratoriernes beregning af prisen for udført rekvireret arbejde foretages på baggrund af et pointkatalog, der ajourføres årligt af Sammenslutningen af Miljø- og levnedsmiddelkontrollenheder. I kataloget fastsættes værdien af forskellige ydelser i point, og pointprisen fastsættes.

Det har ikke været muligt at få eksakte oplysninger om det samlede ressourceforbrug til levnedsmiddelkontrol i kommunerne, fordi der dels ikke har været tradition for en opgørelse af disse, dels fordi der lokalt er stor forskel på såvel prisfastsættelse af ydelser som de anvendte finansieringsprincipper.

Det fremgår af den af udvalget foretagne kapacitetsundersøgelse, som er beskrevet i kapitel 4, at ressourceanvendelsen på levnedsmiddelkontrolområdet i 1980-erne generelt har været faldende, hvilket er sket som en følge af opprioriteringen af MLK-enhedernes aktiviteter på miljøområdet - en opprioritering der var en følge af overvejelserne i det såkaldte "Hummelmose"-udvalg.

5.2.5. SAMMENFATNING.

De samlede bruttoudgifter til levnedsmiddelkontrol i Danmark i 1988 er i APD's turnusrapport skønsmæssigt opgjort til 575 mio.kr. og kontrollen omfattede ca. 1700 årsværk.

Erhvervenes egenfinansiering af kontrollen udgjorde samme år ca. 150 mio.kr., hvorved de

samlede offentlige nettoudgifter i 1988 udgjorde 425 mio.kr.

Udgifterne til tilsyns- og kontrolarbejdet på levnedsmiddelovens område finansieres for ca. 30% vedkommende af staten og for ca. 70% vedkommende af kommunerne.

Graden af brugerfinansiering varierer idag kraftigt mellem de forskellige kontrolområder - fra ingen på den generelle levnedsmiddelovs område til 32% på Fiskeriministeriets område og 45% på Landbrugsministeriets område.

Andelen af direkte brugerfinansiering fra erhvervet har op gennem 1980-erne varieret fra år til år, men egenfinansieringen er i de senere år øget væsentligt, hvilket især kommer til udtryk på finansloven for 1991.

Således er det f.eks. indeholdt i finansloven for 1991, at der skal være tilnærmelsesvis fuld brugerbetaling på kødkontrolområdet under Landbrugsministeriet.

Den statslige ressourceanvendelse til levnedsmiddelkontrol er i 1980-erne steget markant. Således er brutto-driftsudgifterne i perioden 1980 - 88 i Sundhedsministeriet steget 81%, i Landbrugsministeriet 70% og i Fiskeriministeriet 300%.

At 3/4 af udgifterne i forbindelse med den offentlige levnedsmiddelkontrol er offentligt finansieret er historisk betinget og skyldes bl.a., at det har været den almindelige opfattelse, at beskyttelsen af forbrugerne mod sundhedsfarlige levnedsmidler er blevet bedst varetaget i offentligt regie.

En udbredt skattefinansiering af levnedsmiddelkontrollen er almindelig i en lang række af andre lande, som vi normalt sammenligner os med. Der er imidlertid samtidig en klar tendens til, at skattefinansieringen i flere lande søges omlagt til en øget grad af brugerbetaling på levnedsmiddelkontrolområdet, dels af fiskale grunde, dels fordi dette forventes at medføre en øget effektivitet.

Effektivitetsforøgelsen begrundes bl.a. i, at en øget brugerfinansiering vil indeholde incitamenter for virksomhederne til at tilrettelægge produktionen således, at kontrolbehovet reduceres. Det må endvidere forventes, at virksomhedernes omkostningsbevidsthed vil øges i forhold til omkostningerne ved gennemførelsen af egenkontrol. Herigennem skabes en øget konkurrence på laboratorieområdet.

I det følgende vil en række udvalgte landes finansieringssystemer blive beskrevet med henblik på overvejelser om omlægning af det danske finansieringssystem på levnedsmiddelkontrolområdet.

5.3. FINANSIERINGSORDNINGER I ANDRE LANDE

5.3.1. INDLEDNING

I dette afsnit foretages en beskrivelse af finansieringsordninger på levnedsmiddelkontrolområdet i udvalgte lande med henblik på overvejelser om omlægning af det danske finansieringssystem i retning af større incitament til effektivitet og en øget grad af - eller indførelse af fuld brugerfinansiering på området.

Beskrivelsen omfatter en gennemgang af finansieringsordninger i Holland, Frankrig, Norge og Sverige.

Som følge af forskelle i landenes indretning af kontrolsystemerne er en sammenligning af eksempelvis omkostningerne ved driften problematisk. Ligeledes er der ej heller i forbindelse med beskrivelserne af landene foretaget vurderinger af den kvalitet af kontrollen, der bl.a. af eksportensyn udøves i de omhandlede lande.

Baggrunden for inddragelse af Sverige og Norge er, at der traditionelt er lighedspunkter i myndighedsstrukturer og administrationsformer, herunder centrale og lokale myndigheders arbejdsfordeling i tilsynsarbejdet.

Holland og Frankrig er medtaget fordi især Holland, men også i nogen udstrækning Frankrig ligesom Danmark har en stor animalsk produktion og eksport, samt fordi kontrolsystemerne i nogen udstrækning er opbygget som det danske.

Nedenfor følger en gennemgang af landenes ordninger, hvor vægten er lagt på at beskrive den overordnede organisering, finansieringsprincipper og brugerbetalingsomfanget.

5.3.2 **HOLLAND**

Levnedsmiddelkontrollsystemet i Holland er opbygget som et centralt system med dekoncentrede tilsyns- og kontrolenheder. Den ene del af systemet - nemlig kontrollen med landbrugets og fiskerierhvervets råvarer og færdigprodukter - varetages i hovedsagen af ressortministeriet, mens kontrollen med store dele af den øvrige levnedsmiddelforarbejdning, samt kontrol med grossist- og detailledet, varetages af det hollandske Sundhedsministerium.

Den del af Landbrugs-, Naturforvaltnings- og Fiskeriministeriets kontrol der betegnes som kødkontrol er med virkning fra 1. januar 1991 fuldt finansieret ved afgifter fra erhvervene bortset fra importkontrollen, der betales af staten, fordi der i henhold til EF-regler ikke må opkræves afgifter ved import.

For kontrollen med fiskeprodukter opkræves der endvidere enkelte afgifter, bl.a. for udstedelse af eksportcertifikater og for fangst af skaldyr.

Den del af kontrollen, der varetages af Sundhedsministeriet - især kontrol med produkter til hjemmemarkedet - er fuldt offentligt finansieret, også for så vidt angår kontrol af produktionsvirksomhederne.

Det fremgår således af det oplyste, at det offentlige alene bærer langt den væsentligste udgift til den hollandske levnedsmiddelkontrollindsats.

5.3.3 **FRANKRIG**

Det franske kontrolsystem er i lighed med systemerne i Holland og Danmark opdelt mellem særlovsmyndigheder og en myndighed, der tager sig af den generelle levnedsmiddellovgivning. Den lokale franske kontrol varetages af præfekterne

og er som sådan underlagt statslig instruktionsbeføjelse.

Levnedsmiddelkontrollen i Frankrig er som hovedprincip finansieret af det offentlige.

Udover de forpligtelser til afgiftsopkrævning, der er en del af EF-bestemmelserne på kødkontrolområdet, opkræver de franske myndigheder kun i særlige tilfælde betaling for udførelsen af kontrolopgaver. Undtagelserne udgøres af den særlige kontrolindsats, der har været nødvendig i forbindelse med ekstrakontrol af importeret tun-konserves eller i forbindelse med kontrol af særlige risikobetonedede varegrupper som f.eks. østers.

Der er således ikke - så vidt det fremgår af det oplyste - tale om et systematisk opbygget afgiftssystem, udover det der findes på kødområdet, men der er i den franske lovgivning hjemmel til at kræve betaling for udførelse af tilsyns- og kontrolarbejde, hvis der er konstateret særlige kontrolbehov herfor.

5.3.4

NORGE

Kontrolsystemet i Norge er som i de to foregående lande opsplittet i en særlovskontrol og en generel levnedsmiddelkontrol. Der er således i lighed med bl.a. Danmark særlovsmyndigheder under Fiskeriministeriet og Landbrugsministeriet. Resten af den norske levnedsmiddellovgivning administreres af én myndighed, hvis styrelse er direkte underlagt det norske Statsråd. I Norge varetages det lokale tilsyns- og kontrolarbejde i lighed med situationen i Danmark og Sverige af kommunerne.

Kontrolsystemet i Norge ændredes i 1988 og som en følge heraf indførtes i 1989 en almindelig kontrolafgift på levnedsmidler. Undtaget herfra er den særlovshjemlede kontrol af visse kød- og fiskeprodukter. Afgiften er fastsat på tilsynsobjekter som en faktureringsafgift, der dækker udgifterne til centralstyrelsens aktiviteter i forbindelse med tilsyns- og kontrolarbejde. Et mindre overskud ved afgiftsopkrævingen fordeles via centralstyrelse til kom-

munerne som tilskud til de lokale tilsyns- og kontroludgifter.

Kød- og fiskerikontrol er for så vidt angår primærproduktionen undtaget fra centralstyrelsens afgiftsopkrævning og denne kontrol varetages af kontrolinstanser i erhvervsministerierne.

Den kommunale tilsyns- og kontrolvirksomhed på virksomheder og i grossist og detailladet er finansieret af kommunerne, dog excl. ovennævnte tilskud fra centralstyrelsen.

5.3.5 SVERIGE

Det svenske kontrolsystem er i princippet opbygget som et enstrengt system, idet alle de centrale kontrolinstanser er underlagt "Livsmedelsverket" under Landbrugsministeriet. Der er dog, i lighed med de tidligere gennemgåede lande, også i Sverige tale om en vis vertikal opdelt kontrol, især på kødområdet.

Det direkte tilsyns- og kontrolarbejde med virksomhederne er opsplittet mellem Livsmedelsverket og kommunernes kontrolinstanser, alt efter virksomhedernes størrelse. Herunder har man i Sverige valgt af placere tilsyn og kontrol med de store virksomheder i centralstatsligt regie, nemlig i Livsmedelsverket.

Før den 1. juli 1990 var brugerfinansieringen på levnedsmiddelkontrolområdet baseret på, at virksomhederne betalte for de foretagne laboratorieanalyser, hvilket i princippet skulle indbringe mellem 50 og 60 mio. sv. kr. om året. I praksis var indtægten ikke på mere en ca. 25 mio. sv. kr., ifølge oplysninger fra Livsmedelsverket, dels fordi der ikke blev foretaget det antal laboratorieanalyser, der var fastsat i lovgivningen, dels fordi der var indført forskellige kommunale rabatordninger.

Fra og med den 1. juli 1990 har man i Sverige indført et nyt differentieret finansieringssystem, der bygger på en obligatorisk indførelse af egenkontrolprogrammer og som bygger på et afgiftssystem, der er gradueret efter virksomhedernes størrelses og kontrolbehov.

Afgiften vil give en samlet indtægt på 90 mio. sv. kr. om året og dækker derved ca. 20 % af de samlede offentlige kontrol- og tilsynsudgifter på levnedsmiddelområdet.

Der er ikke på nuværende tidspunkt en eksplicit politisk målsætning i Sverige om at nå fuld brugerfinansiering af levnedsmiddelkontrollen, men levsmiddelværket arbejder med yderligere brugerbetalingsforslag.

I det nye finansieringssystem er virksomheder under kontrol overordnet inddelt i 4 kategorier - nemlig industrielle forarbejdningsvirksomheder, engros- og detailvirksomhed, storkøkkener samt vandværker, der i Sverige hører ind under den almindelige levnedsmiddelkontrol.

Disse 4 overordnede kategorier er dernæst opdelt i takstgrupper fordelt efter omsætning eller antal beskæftigede. Virksomhederne betaler eksempelvis, for så vidt angår industrielle forarbejdningsvirksomheder, fra 1.500 og op til 36.000 sv.kr. om året i tilsynsafgift.

Afgiften opkræves af de enkelte tilsynsmyndigheder - altså i vid udstrækning af de svenske kommuner, der indbetaler en aftalt fast procentdel til staten til dækning af de statslige tilsyns- og kontroludgifter.

Det offentlige tilsyns karakter ændres i retning af en kontrol med, at virksomhederne overholder de godkendte egenkontrolprogrammer, samt til en mere projektindrettet kontrol, hvor bestemte levnedsmiddelproblemstillinger analyseres samtidig i bredt anlagte kampagner.

Derudover indeholder finansieringssystemet en differentieret afgift for autorisation, afgifter for godkendelse af kontrolprogrammer, afgift for tilsyn af særlig risikofyldt produktion samt et afgifts/bøde-princip i de tilfælde, hvor der konstateres behov for ekstra kontrol som følge af fejl eller for dårligt udført egenkontrol.

5.3.6. SAMMENFATNING

Undersøgelsen har vist, at de fleste lande har opdelt levnedsmiddelkontrollen på flere myndigheder og at der oftest er tale om såvel generelle levnedsmiddelbestemmelser som særlovsbestemmelser. Den har endvidere vist, at de enkelte lande i vid udstrækning stadig baserer finansieringen af levnedsmiddelkontrollen på skattefinansiering, men at der ofte på særlovsområderne - især i forbindelse med tilsyn og kontrol af landbrugs- og fiskerierhvervets fremstillingsvirksomheder - er indført en større eller mindre grad af brugerbetaling.

De samlede offentlige udgifter og graden af brugerfinansiering har ikke kunnet oplyses i de enkelte lande, da de fleste lande er tilbageholdende med at afgive fuldstændige oplysninger om disse forhold bl.a. af hensyn til det underliggende erhvervsstøtteelement, der kan ligge i finansieringen af levnedsmiddelkontrol.

Der kan overordnet identificeres 3 forskellige principper, hvorpå erhverv og/eller brugere pålignes en betaling af kontroludgifterne til levnedsmiddelkontrol.

Det mest almindelige princip er en offentlig finansiering over skatteopkrævning, hvilket især gør sig gældende ved tilsyns- og kontrolarbejde i forbindelse med generel levnedsmiddellovgivning.

Et andet almindeligt princip er opkrævning af autorisationsafgift hos virksomhederne fastsat på baggrund af produceret mængde. Dette princip er især udbredt på særlovsområderne.

Et tredje princip er opkrævning af regelfastsatte gebyrer eller afgifter, hvor gebyrets eller afgiftens størrelse bl.a. fastsættes efter tilsyns- og kontrolbehovet i virksomhederne.

I Sverige har man i 1990 indført et flerstrengt og differentieret finansieringssystem efter det tredje princip. Systemet er bygget op efter 4 overordnede kategorier baseret på produktionsområde og risiko. Disse kategorier er dernæst gruppeinddelt efter virksomhedsstørrelse.

Man har endvidere indført et obligatorisk egenkontrolsystem og opkræver hos virksomhederne betaling for autorisation, godkendelse af egenkontrolprogrammer, det løbende tilsyn, samt for ekstra tilsyn som følge af eventuelle uregelmæssigheder, som det offentlige tilsyn konstaterer.

Det er kendetegnende, at flere lande er i færd med at omlægge finansieringen af levnedsmiddelkontrol hen mod en øget brugerfinansiering eller er ved at undersøge mulighederne herfor.

Sverige har som nævnt lige indført et nyt finansieringssystem der øger brugerbetalingen væsentligt. Holland og Norge er blandt de lande, hvor tankerne om indførelse af en øget brugerfinansiering også er nået langt. For Norges og Hollands vedkommende først og fremmest baseret på afgifter i forhold til virksomhedernes omsætning og mængde.

I det følgende vil der - bl.a. med baggrund i ovenstående beskrivelse af andre landes finansieringsformer - blive præsenteret overvejelser om indretningen af et nyt finansieringssystem på levnedsmiddelkontrolområdet i Danmark.

5.4. Forslag til nyt finansieringssystem

5.4.1. INDLEDNING

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at et fremtidigt finansieringssystem skal virke fremmende på formålene med levnedsmiddelkontrollen og omfatte hele kontrolområdet. Det fremgår endvidere, at systemet skal sikre en mere fast og forudsigelig ramme for udgiftsfordelingen mellem det offentlige og private, samt sikre et positivt medspil fra levnedsmiddelerhvervene.

Endelig skal systemet sikre et lokalt engagement i tilsyns- og kontrolarbejdet samt opbygges således, at konkurrenceforvridning undgås.

Som det fremgår af kortlægningen af de nuværende finansieringsformer i Danmark, samt af beskrivelsen af andre landes finansieringsformer, så er der tale om anvendelse af forskellige principper og forskellig grad af brugerbetaling på området.

Med brugerbetaling forstås her og i det følgende betaling for tilsyns- og kontrolaktiviteter, der foretages i henhold til de gældende regler på området, og som idag finansieres af det offentlige. Brugerbetaling for levnedsmiddelkontrol betyder derfor, at virksomheder under tilsyn og kontrol i videst muligt omfang selv skal afholde udgifterne til den offentlige kontrol.

I de kommende afsnit vil principper og modeller for indførelse af et nyt finansieringssystem baseret på brugerbetaling for levnedsmiddelkontrol i Danmark blive fremlagt.

I afsnit 5.4.2. vil forholdet mellem offentlig og privat finansiering og muligheden for i videst muligt omfang at indføre fuld brugerbetaling på hele kontrolområdet blive behandlet.

I afsnit 5.4.3. fremføres der en række administrative overvejelser i forbindelse med indførelse af et nyt finansieringssystem.

I afsnit 5.4.4. præsenteres og vurderes en række mulige betalingsformer og i det afsluttende afsnit 5.4.5. præsenteres retningslinier for et fremtidigt finansieringssystem af levnedsmiddelkontrollen i Danmark.

5.4.2. FINANSIERING AF LEVNEDSMIDDELKONTROL

Det offentlige betaler knapt 3/4 af udgifterne til levnedsmiddelkontrol i Danmark - svarende til ca. 425 mio.kr. i 1988, hvoraf kommunernes andel udgør ca. 70%.

At så stor en del af levnedsmiddelkontrollen i Danmark er offentligt finansieret skyldes flere forhold. Det har bl.a. været den almindelige opfattelse, at beskyttelsen af forbrugerne mod sundhedsfarlige levnedsmidler og vildledning er et alment offentligt anliggende og at det offentlige, som følge heraf, også bør varetage finansieringen af kontrollen.

Det offentlige engagement og ressourceforbrug til levnedsmiddelkontrol har imidlertid i vid udstrækning udviklet sig ad-hoc, bl.a. bestemt af de ændrede sundhedsmæssige problemstillinger,

der er fremkommet som følge af nye produktions- og forædlingsformer og en øget international handel med levnedsmidler.

Såvel generelle overvejelser om udgiftsfordelingen mellem den offentlige og den private sektor på dette område som det forhold, at udviklingen er foregået ad-hoc, peger på et behov for at tage kontrolindsatsen og finansieringssystem op til vurdering for at undersøge, om systemerne lever op til de ændrede betingelser og krav og fortsat fremmer formålene med kontrollen.

Hensigten med levnedsmiddelkontrollen er at sikre, at bestemmelserne på området overholdes, således at forbrugerne beskyttes bedst muligt mod sundhedsskadelige levnedsmidler, vildledning m.v.

Indretningen af finansieringssystemet kan have betydning for hvordan dette mest effektivt sikres, i det omfang det er muligt at indbygge adfærdsregulerende mekanismer, der kan styrke tilsyns- og kontrolarbejdet.

Indførelse af brugerbetaling for levnedsmiddelkontrol har den fordel, at det skærper brugernes omkostningsbevidsthed og derved indeholder incitamenter til hindring af unødigt vækst.

Der er allerede herhjemme - som tidligere nævnt - tale om en del brugerbetaling for levnedsmiddelkontrol på særlovsområdet. Omfanget af brugerbetalingen på disse områder er planlagt øget i de kommende år.

Det er udvalgets opfattelse, at der snarest på særlovsområderne og i videst muligt omfang bør indføres fuld brugerbetaling, og at det samtidig bør overvejes, om der kan indføres yderligere incitamenter i de eksisterende betalingsordninger, der yderligere fremmer en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse.

På levnedsmiddelovens område er såvel tilsyn som kontrol og den dertil knyttede laboratoriekapacitet for langt størstedelens vedkommende placeret i offentligt regie uden væsentlig privat engagement.

Også på dette område er det udvalgets opfattelse, at der bør indføres fuld brugerbetaling. Dette kræver imidlertid nøjere overvejelser over, hvordan principperne bag systemet og selve opkrævningsmetoden skal udformes, så det passer bedst muligt til den danske struktur.

Dette vil blive behandlet i de følgende afsnit.

5.4.3. ADMINISTRATIVE OVERVEJELSER

I overvejelserne om indførelse af et nyt finansieringssystem skal indgå en nøje vurdering af forholdet mellem finansieringsbehov, differentieringsgraden i systemet og de udgifter, der vil medgå til administration af opkrævning m.v.

Det må herunder overvejes nøje, hvordan det kan forhindres, at såvel det offentlige som virksomhederne bliver unødigt administrativt belastet af opkrævningssystemet.

Der skal med andre ord findes en balance mellem anvendelsen af finansieringssystemet som styringsredskab og praktisk håndterbarhed i forhold til den daglige administration af systemet.

Et andet væsentligt element, der skal tages hensyn til i tilrettelæggelsen af et nyt system, er, at det ikke må medføre konkurrenceforvridning mellem virksomhederne, hverken i forhold til den nationale eller i forhold til den internationale konkurrence.

Dette betyder bl.a., at fordelingen af kontrolomkostningerne på erhvervet samt størrelsesniveauet for betalingen i den enkelte virksomhed, skal stå i et rimeligt forhold til kontrolbehovet i de enkelte virksomheder eller i grupper af virksomheder.

En væsentlig forudsætning for at opnå dette er, at de fremtidige betalingssatser er omkostningsægte og at prisfastsættelsen for de offentlige laboratoriers vedkommende er direkte sammenlignelige med omkostningsniveauet i de private laboratorier.

Det er udvalgets opfattelse, at det administrativt mest enkle opkrævningssystem vil kunne baseres på opkrævning af et gradueret tilsyns- og kontrolgebyr.

Det foreslås i denne sammenhæng, at anvende betegnelsen "gebyr", idet der alene er tale om en omkostningsdækkende finansiering, til forskel for anvendelsen af afgifter, der oftest har et mere fiskalt sigte.

På landbrugs- og Fiskeriministeriets områder anvendes idag afgiftsbetegnelsen for opkrævning i forbindelse med autorisation af eksportvirksomhed. Derfor vil denne betegnelse i det følgende blive anvendt i beskrivelsen af særlovsområdet. For så vidt angår finansiering af tilsyns- og kontroludgifter på levnedsmiddellovens område, vil gebyrbetegnelsen i det følgende blive anvendt.

Opkrævning baseret på autorisationer og produkt-afgift fungerer, som tidligere nævnt, i vid udstrækning idag på særlovsområdet i Landbrugs- og Fiskeriministeriet og vurderes at være et enkelt og betalingssikkert system.

Da finansieringssystemet på særlovsområdet allerede er indkørt og afprøvet i forskellige former samt inden for kødlovgivningens område er baseret på EF-regler, foreslås det, at de eksisterende finansieringssystemer her fastholdes, men at de snarest og i videst muligt omfang udvides til fuld brugerbetaling på alle områder. Samtidig bør det overvejes, om systemerne kan justeres med henblik på en effektivisering af kontrolindsatsen.

På levnedsmiddellovens område foreslås det, at basere hovedparten af finansieringen på opkrævning af gebyr fastsat efter kontrolbehov.

Udgangspunktet for en vurdering af kontrolbehovet, og som følge heraf udmålingen af gebyrets størrelse, kan med fordel bl.a. baseres på forhold som virksomhedens størrelse, produktionens kompleksitet og risikopotentiale.

Den samlede gebyrindtægt - altså den samlede betaling fra virksomheder under kontrol - skal

beregnes således, at samtlige direkte og indirekte udgifter til tilsyn og kontrol dækkes.

Det er som nævnt i indledningen til dette afsnit af stor betydning, at der administrativt kan findes et opkrævningssystem, der er let administrerbart og som kræver et minimum af ressourcer.

Det videre arbejde i forbindelse med indførelse af et nyt finansieringssystem, der indeholder ovennævnte karakteristika kunne derfor indeholde følgende elementer:

- 1) Fastlæggelse af en overordnet kategoriinddeling af alle levnedsmiddelvirksomheder under kontrol.
- 2) Fastlæggelse af en gruppeinddeling af virksomhederne inden for hver kategori baseret på kompleksitet, risiko, kontrolbehov m.v.
- 3) Opdeling af virksomhederne i samme gruppe i afgiftsklasser baseret på f.eks. omsætning eller antal ansatte eller en kombination af begge dele.
- 4) En beregning af det samlede finansieringsbehov, således at der kan foretages en fordeling af brugerbetalingen.
- 5) Fastlæggelse af konkrete takster på baggrund af finansieringsbehov, kategori- og gruppeinddeling og de enkelte takstklasser.

Udvalget foreslår, at det er den kompetente myndighed der foretager gebyropkrævningerne. Opkrævningen foretages således af kommunerne, idet der sondres mellem den del af betalingen, der skal dække de (tidligere skattefinansierede) kommunale udgifter, og den del, der skal dække de statslige. Betalingen for de statslige udgifter fremsendes til staten, mens betalingen for de kommunale udgifter afregnes efter de almindeligt gældende principper herom - nemlig princippet om det udvidede totalbalanceprincip.

Der eksisterer idag, såvel nationalt som internationalt en lang række betalingsformer, der

retter sig mod levnedsmiddelkontrol og som er mere eller mindre afprøvet.

I det følgende vil de mest centrale af disse blive præsenteret og vurderet.

5.4.4. FORSKELLIGE BETALINGSFORMER

I dette afsnit beskrives og vurderes en række betalingsformer, som alle er kendte og i de fleste tilfælde afprøvede herhjemme eller i udlandet.

5.4.4.1. Autorisations- og godkendelsesgebyr

Opkrævning af gebyr i forbindelse med autorisation af virksomheder er en effektiv og relativt enkelt administrerbar betalingsmodel, idet udpegningen af de omfattede virksomheder er lovfastsat og registreringen og taktsfastsættelsen af virksomhederne kan knyttes til virksomhedernes ansøgnings-procedure.

Betalingsprincippet bygger på, at alle virksomheder under regulering af levnedsmiddeloven betaler et - efter forskellige kriterier - differentieret beløb for at få autorisation og godkendelse når virksomheden etableres eller når der foretages ændringer i produktion m.v.

Opkrævningen foretages oftest og lettest af den kompetente myndighed og kan årligt justeres i forhold til udviklingen af kontrolbehovet indenfor de enkelte kontrolområder.

Der bliver idag udstedt autorisationer fra Sundheds-, Landbrugs-, og Fiskeriministeriet. Endvidere godkender kommunerne engros- og detailvirksomheder.

Der er idag udstedt lidt over 3000 autorisationer fra de centrale myndigheder med baggrund i levnedsmiddeloven og i særlovene.

På særlovsområdet er der, som tidligere nævnt, i varieret omfang og efter forskellige kriterier indført brugerbetaling. Der er imidlertid i Veterinærdirektoratets regie, i henhold til kødloven, udstedt i alt 148 autorisationer til

virksomheder, der forarbejder kød til hjemmemarkedet, hvor der ikke er indført brugerbetaling ligesom der for kontrollen med konsummælksprodukter er fastsat en kommunal betalingsordning.

Der vil, i følge oplysninger fra Landbrugsministeriet, på baggrund af de i Veterinærdirektoratet udarbejdede tilsyns- og analysekrav, i fremtiden kunne indføres en differentieret brugerbetaling på dette område.

Der er i henhold til levnedsmiddeloven udstedt i alt 683 autorisationer til levnedsmiddelvirksomheder, fordelt med 582 i Veterinærdirektoratets regie og 101 i virksomheder Levnedsmiddelstyrelsens regie.

De autoriserede virksomheder vil kunne inddeles i kategorier på baggrund af de med kontrolenhederne aftalte tilsynsfrekvenser og analysekrav.

På det kommunale område er der i henhold til levnedsmiddeloven, ifølge oplysningerne fra den foretagne kortlægning af laboratoriekapaciteten, godkendt ca. 36.000 engros- og detailvirksomheder med eller uden tilvirkning af levnedsmidler.

Brugerbetaling baseret på autorisations- og produktafgifter udgjorde i 1988 på hele levnedsmiddelkontrolområdet kun ca. 25% af de samlede levnedsmiddelkontroludgifter. Det er besluttet, at brugerbetalingen især på Landbrugsministeriets område skal øges noget i de kommende år, men der vil stadig generelt være tale om en lille del af de samlede udgifter.

I en række tilfælde betaler en eksportvirksomheder endvidere for eksportautorisation, hvilket primært fungerer som en garanti for, at produkterne overholder importlandenes krav.

I henhold til EF-direktiv nr. 89/662 om "Veterinærkontrol i samhandlen i fællesskabet med henblik på gennemførelsen af det indre marked," har det været diskuteret, at fjerne muligheden for at tage betaling for udstedelse af eksportcertifikater, fordi handel imellem EF-landene fremover i princippet er handel på ét stort

hjemmemarked. I følge de seneste oplysninger fra Landbrugsministeriet har man imidlertid i EF alligevel besluttet at fastholde muligheden for opkrævning af eksportcertifikater.

Det er sammenfattende udvalgets opfattelse, at den mest enkle og mest effektive betalingsform kan baseres på opkrævning af gebyr for opnåelse af autorisation og godkendelse samt for tilsyn. Det foreslås derfor, at den alt overvejende del af brugerbetalingen baseres på dette princip.

Samtidig anser udvalget det for hensigtsmæssigt, at kombinere denne betalingsform med en eller flere supplerende betalingsformer. Der tænkes her bl.a. på særskilt betaling for ekstraordinære tilsyns- og kontrolforanstaltninger.

5.4.4.2. Betaling for ekstraordinært tilsyn og kontrol

Der er her tale om indførelse af et betalingsprincip, der videreudvikler ideen om fuld omkostningsdækning og fuld brugerfinansiering, der knytter sig til de reelle kontrolaktiviteter. Det overordnede princip for dette gebyr er, at alle ekstraordinære tilsyns- og analyseaktiviteter skal finansieres af dem der forårsager aktiviteterne.

Der vil typisk kunne være tale om ekstraordinær betaling af det offentlige tilsyns- og analyseaktiviteter i forbindelse med, at det offentlige tilsyn konstaterer uregelmæssigheder i en virksomheds overholdelse af de almindelige regler eller i forbindelse med overholdelsen af egenkontrolprogram og derfor påtager sig de nødvendige aktiviteter for at rette op på forholdene.

Et sådant gebyr på ekstraordinære aktiviteter har primært et præventivt sigte og betalingsprincippet må indeholde en vis tilskyndelse til, at reglerne overholdes.

5.4.4.3. Betaling for godkendelse af handlingsplaner

Dette system fordrer naturligvis, at der indføres egenkontrol i Danmark, således som det er sket i f.eks. USA, Canada og Sverige.

Betalingsprincippet bygger på, at virksomheder der fremstiller eller håndterer levnedsmidler skal føre en passende kontrol med, at lovgivningen på området overholdes. Egenkontrollen baseres på et kontrolprogram, der skal godkendes af den offentlige kontrolmyndighed og følges af virksomheden. Det offentliges aktiviteter i forbindelse med godkendelsen betales af virksomheden og betalingen fastsættes på baggrund af de reelle administrative omkostningerne ved godkendelsesproceduren og indgår således i det samlede autorisationsgebyr.

Med den i kapitel 4 foreslåede fleksible indførelse af obligatorisk egenkontrol i Danmark, vil det kun være et lille udsnit af virksomheder, der vil få sit eget kontrolprogram, medens størsteparten vil skulle følge et kontrolprogram gældende en gruppe af virksomheder med nogenlunde det samme tilsyns- og kontrolbehov.

5.4.4.4. Betaling baseret på beregning af tilsyns- og kontroludgifterne i den konkrete virksomhed.

Man kan under forskellige former forestille sig en betalingsordning, der alene styres efter hvilket kontrolbehov, der er i den konkrete virksomhed. Det vil sige, at kontrolmyndigheden - på baggrund af erfaringerne med den konkrete virksomhed, samt evt. på baggrund af en overordnet kategoriinddeling af virksomhedsmassen fastsætter et beløb svarende til de faktiske omkostninger til kontrol i den konkrete virksomhed.

En sådan ordning vil i princippet medføre en retfærdig fordeling af kontroludgifterne, men vil formentlig være administrativt vanskelig at gennemføre og vil endvidere tendentielt medføre konkurrenceforvridning i og med at mange forskellige kontrolmyndigheder skal foretage prisfastsættelse. Dette princip vil endvidere kunne medføre lokale forskelle og vil samtidig betyde,

at samme myndighed både kontrollerer og fastsætter prisen for kontrollen i forhold til virksomhederne. Dette forhold er principielt uheldigt, og betalingsprincippet kan ikke anbefales.

5.4.4.5. Betaling baseret på grupper af virksomheder

En sådan betalingsform vil kunne være hensigtsmæssig på kontrolområder uden den store kompleksitet og på områder uden særlig risiko for, at levnedsmiddelproduktion, forædling og anden håndtering normalt kræver andet end rutinekontrol.

Oprævningen fastsættes på baggrund af erfaringerne for kontrolbehov for en bestemt virksomhedsgruppe - typisk f.eks. virksomheder inden for engros- og detailledet og på storkøkkenområdet.

Udgangspunktet for en sådan inddeling af virksomheder i grupper kan eventuelt være Veterinærdirektoratets nuværende vejledende retningslinier for tilsynsfrekvens.

En sådan betalingsform vil formentlig med fordel - eventuelt i kombination med indførelse af egenkontrol - kunne anvendes for langt hovedparten af virksomhederne under tilsyn i Danmark, og vil bl.a. derudover have den fordel, at den vil være administrativt minimalt ressourcekrævende.

5.4.5. UDVALGETS FORSLAG TIL FINANSIERINGSMODEL

Som nævnt i afsnit 5.4.4. gælder det for en række af de ovenfor nævnte betalingsformer, at de kan anvendes hver for sig, hvilket faktisk er tilfældet idag på Landbrugs- og Fiskeriministeriets områder, hvor der opkræves auto-risationsafgifter.

Det bør imidlertid overvejes, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at anvende flere betalingsformer samtidigt, idet de forskellige betalingsformer hver for sig indeholder forskellige incitamenttyper og administrative fordele og ulemper. Det gælder om at finde den kombina-

tion af betalingsformer, der samlet giver det finansieringssystem, der virker mest fremmende på formålene med levnedsmiddelkontrollen og som mest effektivt sikrer et positivt medspil fra virksomhederne.

Hvilken kombination der vil være mest anvendelig afhænger af en række forhold - ikke mindst de administrative og økonomiske konsekvenser en given kombination vil medføre.

Der præsenteres i det følgende én model for indførelse af fuld brugerfinansiering af levnedsmiddelkontrollen. Modellen retter sig først og fremmest mod de områder indenfor levnedsmiddellovens område, hvor der idag ikke foregår betaling, eller hvor betalingen er meget beskeden.

Der sigtes mod, at der snarest og i videst muligt omfang indføres fuld brugerfinansiering på hele levnedsmiddelkontrolområdet.

Modellen kan udformes på baggrund af 2 principper:

Et princip baseret på en obligatorisk statslig fastsættelse af kriterier og takster for opkrævningen, således at kommunernes handlerum er fuldstændigt fastsat.

Et princip baseret på statslig fastsatte kriterier for opkrævning og med vejledende takstsatser for kommunernes opkrævning, således at kommunerne i nogen grad kan tilpasse takstopkrævningen efter de konkrete udgifter .

For det obligatoriske princip taler sikkerheden for, at principper og takster bliver ens over hele landet og således ikke giver anledning til konkurrencemæssige skævheder.

For et princip baseret på statsligt fastsatte kriterier, men med vejledende opkrævningstakster taler større decentralisering af kompetence til de kontrollerende myndigheder.

En lignende frivillig ordning er indført på spildevandsområdet, hvor der er tale om langt

større beløb, end der vil blive tale om på levnedsmiddelområdet.

For så vidt angår særlovsområderne foreslås det, at den eksisterende brugerbetaling i videst muligt omfang udvides til fuld brugerbetaling på baggrund af de på områderne gældende principper, dog med eventuelle justeringer i retning af en så behovs- og effektiviseringsorienteret finansieringsform, som det er praktisk muligt at gennemføre. Det bør endvidere overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at harmonisere finansieringssystemet indenfor særlovsområdet med systemet på levnedsmiddelovens område.

Brugerbetalingen på levnedsmiddelovens område foreslås opbygget på 2 overordnede principper: nemlig betaling for autorisationer og godkendelser samt årlig betaling for tilsyn og kontrol.

5.4.5.1 Betaling for autorisationer og godkendelsesamt årlig betaling for tilsyn og kontrol

Udvalget foreslår, at de offentlige udgifter til godkendelse/autorisation af lokaler og produktionsapparat, samt tilsyn og kontrolanalyser finansieres af en række gebyrer, hvis størrelse stort set skal svare til det arbejde myndighederne har med den pågældende virksomhed.

Det foreslås endvidere, at der differentieres mellem godkendelsesgebyr og årlige tilsynsgebyrer, istedet for at vælte de ekstraordinære godkendelsesudgifter for enkelte virksomheder over på årlige tilsyngebyrer, der skal betales af alle virksomhederne inden for en gruppe.

Det bør ved fastsættelsen af betalingsreglerne tilstræbes, at størrelsen af gebyret for den enkelte virksomhed afspejler virksomhedens belastning af godkendels- og kontrolsystemet. Hensynet til virksomhedernes betalingsmuligheder bør dog også indgå i fastsættelsen, således at gebyret i et vist omfang tilpasses efter virksomhedernes omsætning, personaletal m.v.

Det er udvalgets opfattelse, at hensynet til praktisk administration af ordningen nødvendigvis gør, at der opereres med forholdsvis simple

betalingsregler og at det derfor ikke vil være muligt at tilrettelægge en ordning, hvor gebyret for den enkelte virksomhed helt modsvarer kontrolindsatsens udgifter ved godkendelse og tilsyn af den pågældende virksomhed.

Det bør overvejes hvorvidt udgifter i forbindelse med lovens generelle administration herunder regeludformning, dispensationer, overvågning, screeningsundersøgelser m.v. fortsat skal være finansieret over finanloven eller om også disse udgifter skal dækkes af brugerbetaling.

Et finansieringssystem der skal dække de reelle omkostninger til kontrollen vil kunne bestå i:

- * Et gebyr på autorisation og godkendelse til levnedsmiddellokaler (førendeproduktion eller salg starter)
- * Et årligt gebyr på tilsyn og stikprøveanalyser, samt
- * En eventuel betaling for tilsyns- og analyseomkostninger ved omprøvninger hvis de rutinemæssige stikprøver har overskredet grænseværdier eller lignende.

Gebyr for autorisation og godkendelse af levnedsmiddellokaler skal opkræves for alle levnedsmiddellokaler og lokaler, hvor der håndteres levnedsmidler. Ved autorisation/godkendelse gennemgås virksomheden, dens indretning og egenkontrolprogram, og der fastsættes vilkår for virksomhedens indretning, drift, varesortiment m.v.

Gebyret for en autorisation ved nyautorisationer fastsættes så de dækker udgifterne til sagsbehandlingen. Gebyret bør gradueres efter virksomhedens kompleksitet og om det er en ny- eller ejerskifte-autorisation m.v.

Den autoriserede/godkendende myndighed opkræver gebyret fra de virksomheder der autoriseres/godkendes. Hvis gebyret skal indbetales inden godkendelsesforretningen kan startes, vurderes administrationen af opkrævningen ikke at være voldsomt omkostningskrævende.

Tilsynsgebyret, der fastsættes årligt, bør afpasses efter ressourceforbruget til kontrollen. Virksomhederne foreslås derfor inddelt efter størrelse og i grupper, efter levnedsmiddelproduktion/håndteringens art. Det vil sige, at jo større risiko produktionen eller levnedsmiddelhåndteringen indebærer, des større er kontrolbehovet og dermed tilsynsgebyret. Der foreslås en opdeling i tre hovedgrupper, der underinddeles efter kontrolbehovet:

- 1) Produktionsvirksomheder (autoriserede)
- 2) Engrosvirksomheder
- 3) Detailhandelsvirksomheder

Tilsynsgebyret opkræves af tilsynsmyndigheden. For både autorisations-/godkendelsesgebyr og tilsynsgebyr gælder, at en på forhånd fastsat procentdel videresendes til de centrale myndigheder til finansiering af centrale administrationsopgaver m.v.

Virksomhedernes betaling af tilsyns- og analyseomkostninger ved fundne fejl bør så vidt mulig omfatte samtlige de udgifter, der er forbundet med myndighedernes ekstraordinære tilsyn, kontrol og laboratorieaktivitet som følge af, at det offentlige tilsyn registrerer uregelmæssigheder/fejl i virksomhedernes egenkontrol. Det forudsættes, at sådanne betalinger alene skal ske i de tilfælde, hvor der gentagne gange er konstateret uregelmæssigheder i den pågældende virksomhed.

Der har ikke i udvalget kunnet opnås enighed om alle principper i ovenstående forslag.

De kommunale parter har modsat sig, at kommunerne ved siden af at skulle opkræve gebyrer til dækning af de kommunale udgifter i forbindelse med levnedsmiddelkontrol, også i følge forslaget skal opkræve gebyrer til dækning af statens udgifter på området.

De kommunale parter har endvidere modsat sig tankerne om, at brugerfinansieringen skal medføre beskæringer/udligninger i bloktilskuddene.

Kortlægning af laboratoriekapaciteten på levnedsmiddelområdet for 1989.

Indledning.

Kortlægningen af laboratoriekapaciteten på levnedsmiddelområdet er foretaget af en arbejdsgruppe nedsat af et tværministerielt levnedsmiddeludvalg under forsæde af Administrations- og Personaledepartementet.

Kortlægningen er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Industri- og Handelsstyrelsen/Staten Tekniske prøvenævn, der har foretaget en tilsvarende kortlægning af laboratoriekapaciteten på miljøområdet.

Kortlægningen omfatter de laboratorier, der er knyttet til landets 38 kommunale Miljø- og Levnedsmiddelkontrolenheder (MLKE'er), centrale statslige laboratorier, samt private laboratorier, der er autoriseret til at udføre levnedsmiddelanalyser.

Resultaterne af kortlægningen er rapportet til levnedsmiddeludvalget, dels i form af dette bilag, dels i form af et udkast til kapitel til levnedsmiddeludvalgets rapport. I udkastet til nævnte kapitel gives en bredere beskrivelse af de forskellige laboratoriers opgaver samt af de udfordringer, som i 1990'erne får betydning for dansk laboratorievirksomhed. Således vil der kun gives en smallere beskrivelse heraf i det efterfølgende.

Disposition.

I afsnit 1 fremlægges resultaterne af kortlægningen af de kommunale laboratorier, dels i form af en totalopgørelse for alle 38 MLKE'er, dels i form af delopgørelser for de tre hovedproduktgrupper: Konsummælk, leverandørmælk og øvrige levnedsmidler.

I afsnit 2 og 3 fremlægges resultaterne af kortlægningen af henholdsvis de statslige de private laboratorier.

I den afsluttende sammenfatning vil den samlede offentlige kapacitet blive ridset op og der gives en karakteristik af hele laboratorieområdet.

Generelt om kortlægningen.

Arbejdsgruppen har haft til opgave at kortlægge omfanget af den nuværende laboratoriekapacitet, der anvendes til levnedsmiddelkontrol i Danmark.

Ved levnedsmiddelkontrol forstås i den forbindelse hovedsageligt kontrolrutiner. Kortlægningen inddrager imidlertid visse steder aktiviteter, der ikke kan betegnes kontrol i snæver forstand. Dette kan eksempelvis være aktiviteter vedrørende metodeudvikling og lignende.

Det vurderes, at laboratoriernes kapacitet nødvendigvis må tage udgangspunkt antallet af laboranter, da det er denne personaleresource, der er forudsætningen for gennemførelsen af laboratorieanalyser. Hertil kommer andre forhold såsom laboratoriets størrelse, apparatur etc.

Det vurderes endvidere, at det er nødvendigt at supplere kapacitetsmålene med en kortlægning af aktiviteterne, der i dag udføres ved laboratorierne i form af eksempelvis antallet af gennemførte analyser. Aktivitetskortlægningen kan bl.a. anvendes i forbindelse med en vurdering af de eksisterende forskelle i lokale forhold.

Simple (ideelle) kapacitetsmål kan derfor være enten antallet af laboranter, antallet af analyser, samlet laboratorieareal eller eksisterende apparatur.

I forbindelse med levnedsmiddelkontrollen udtages et antal levnedsmiddelprøver, der således kan opfattes som indikator for et konstateret kontrolbehov. Prøverne bliver analyseret i laboratorierne, men der kan laves mange eller få analyser på hver enkelt prøve, ligesom nog-

le analyser er mere ressourcekrævende end andre.

Derfor måles laboratoriernes produktionsoutput - foruden i antallet af **analyser** - også i antal **points**. Pointene afspejler den gennemsnitlige salgspris i forbindelse med en laboratorieydelse, men de er ikke nødvendigvis udtryk for kostprisen på det enkelte laboratorium. Pointene udregnes efter et fastsat takseringssystem, som dog kun er relevant for MLKE'ernes laboratorieaktivitet. Ved pointsberegningen på det kemiske område er systemet behæftet med stor usikkerhed.

Produktionsinput måles bl.a. i det antal **årsværk**, der er anvendt til at udføre analyser og målinger. Desuden måles input i **driftsudgifter**, som direkte kan relateres til selve laboratoriets drift - dog undtaget faste omkostninger og lønninger - samt i operativt **laboratorieareal**. Endvidere indgår mængden af det **apparat**, som laboratoriet har til rådighed, opgjort i form af den skønnede nypris.

Udover disse oplysninger er der i spørgeskemaerne søgt oplysninger om hvilke og hvor mange virksomheder, der føres tilsyn med samt om omfanget af tilsynene og de hertil anvendte årsværk. Desuden er der spurgt om indtægter og udgifter i forbindelse med rekvirerede opgaver.

For at vurdere den samlede udviklingstendens er der endvidere spurgt om udviklingen i laboratorieaktiviteten og i de anvendte ressourcer gennem 80-erne til og med 1989.

Datakvalitet

De tilbagesendte spørgeskemaer er udfyldt med meget varierende kvalitet, hvilket har skabt visse vanskeligheder for den samlede bearbejdning.

For så vidt angår de kommunale laboratorier kan den varierende kvalitet være et tegn på, at der ikke forekommer en fælles systematik for, hvordan produktionen i laboratorierne samt ressourcerne hertil styres og opfølges i relation til opgavevaretagelsen. Dette kan opfattes som en indikation på, at der ikke

eksisterer et overblik over den kommunale analyseaktivitet på levnedsmiddelområdet. For så vidt angår de statslige laboratorier er variationen i datamaterialet tegn på, at det kan være vanskeligt gennem et standardiseret spørgeskema, at opfange forskellene i opgavevaretagelsen.

Hvad angår de private laboratorier, har mange laboratorier af konkurrencehensyn ikke leveret de fornødne oplysninger. Således kan der heller ikke foretages en opgørelse af den samlede landsdækkende laboratoriekapacitet inklusive den private del.

1. Kortlægning af MLKE'ernes laboratoriekapacitet på levnedsmiddelområdet.

MLKE'erne udfører levnedsmiddelkontrol dels ved at føre tilsyn med levnedsmiddel- og tilsætningsstofproducerende virksomheder samt detail- og engrosvirksomheder dels ved at udtage levnedsmiddelprøver til nærmere laboratorieanalyse.

MLKE'erne fører tilsyn med og udfører laboratorieanalyser på prøver fra konsummælkmejerier, konsummælkbesætninger, autoriserede levnedsmiddelproducenter, detailvirksomheder både med og uden tilvirkning af levnedsmidler samt engrosvirksomheder.

Laboratorieaktiviteten på levnedsmiddelområdet består dels i hygiejnisk-bakteriologiske undersøgelser, dels i kemiske-analytiske undersøgelser. MLKE'ernes laboratorier er derfor som oftest opdelt i et mikrobiologisk og et kemisk laboratorium. I de fleste laboratorier udføres også miljøanalyser, og som hovedregel udføres levnedsmiddel- og miljøanalyser af samme laboratoriepersonale.

Blandt de 38 MLKE'er er der 17 A-laboratorier med særlig sagkundskab indenfor kemisk levnedsmiddelanalyse. Desuden var der i 1989 5 landsdelslaboratorier dvs. laboratorier, som udførte

særlige kemiske analyser på foranledning og betalt af Levnedsmiddelstyrelsen.

Kort om datamaterialet, standardisering og opgørelsesmetode

De 38 MLKE'er har udfyldt skemamaterialet i varierende kvalitetsgrad. Væsentligst har det været, at lidt over 1/3 ikke har kunnet angive både points- og analysetal på de tre produkttyper. Da begge oplysninger er betydningsfulde for beskrivelsen af laboratorieaktiviteten, er der for disse MLKE'er foretaget en beregning af de manglende tal ved hjælp af nogle omregningsfaktorer mellem points og analyser. Enhederne har ikke haft lejlighed til at verificere de beregnede tal.

Omregningsfaktorerne er beregnet som gennemsnittet for de MLKE'er, der har opgivet begge tal. Desuden er de opgjort for hver produkttype samt for mikrobiologi og kemi, og endvidere på kemisiden beregnet for henholdsvis A- og B-laboratorier. Beregningen indebærer en vis usikkerhed, selv om standardafvigelserne for omregningsfaktorerne er relativt små.

Laboratorieproduktionen opgøres dels som totaler for alle 38 MLKE'er dels i form af statistiske fordelinger af MLKE'erne i kvartiler efter produktionsomfang. Den statistiske analyse viser således produktionsniveauer mellem grupper af MLKE'er (25% i hver gruppe) samt det samlede produktionsomfang for gruppen.

Desuden opgøres forholdet mellem produktionen pr. tekniker i form af en statistisk fordeling af de 38 MLKE'erne i kvartiler efter størrelsen af dette forholdstal.

De anvendte ressourcer dvs. årsværk, driftsudgifter, areal og apparatur er opgjort som totaltal.

5 MLKE-laboratorier var i 1989 landsdelslaboratorier, idet de udførte særlige kemiske analyser for Levnedsmiddelstyrelsen. Dette er således en statslig aktivitet. Men da den udføres på kommunale laboratorier opgøres den særskilt

under afsnittet om disse laboratoriers kemiske aktivitet.

1.1. Opgørelse af totaltallene for de 38 MLKE.

Den samlede kommunale laboratorieaktivitet for de 38 MLKE'er fremgår af tabel 1.:

Tabel 1; Laboratorieaktiviteten

	prøver	points	analyser
	<u>1000</u>		
Konsummælk	28, 7	652, 5	147, 8
Leverandørmælk	25, 3	623, 5	130, 7
Øvr. levn.mid.	152, 2	4. 677, 6	841, 9
Total	206,2	5.953,6	1.120,4

Den procentvise fordeling mellem de tre produkttyper målt på point-tallet fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Procentfordeling af laboratorieaktiviten

konsummælk:	11,0 %
leverandørmælk:	10,5 %
øvrige levnedsmidler:	78,5 %
	100,0 %

Den totale aktivitet - målt i points - fordeles sig på de 38 MLKE'er på kvartiler som vist i tabel 3. Desuden angives grænseværdier eller skillelinjer mellem kvartilerne i form af det produktionsniveau, der adskiller laboratorierne i en kvartil fra laboratorierne i en anden.

Da de 38 ikke kan fordeles ligeligt med 25 % i hver kvartil, er det valgt at foretage opdelingen med 10 MLKE i henholdsvis den første og

fjerde kvartil og med 9 MLKE i hver af de to midterste kvartiler.

Tabel 3. Fordeling af de 38 laboratorier på kvartiler.

	grænse- værdier	samlede antal points	procent
	_____1000_____		%
første kvartil:	_____32_____	505	8,6
andet kvartil:	_____67_____	830	14,2
tredie kvartil:	_____115_____	1.184	20,2
fjerde kvartil:	_____158_____	3.343	57,0
	_____823_____		
			100

Som det ses producerer de 10 MLKE i fjerde kvartil 57 % af det samlede points-antal for de kommunale laboratorier. Blandt disse 10 er der en spredning på mellem 158.000 og 823.000 points.

Ca. halvdelen af MLKE'erne - de 18 MLKE i anden og tredie kvartil - producerer ca. en trediedel af den samlede laboratorieproduktion.

De 10 MLKE der er placeret i første kvartil har hver en egenproduktion på under 67.000 points og udfører tilsammen ca. 8.5 % af den samlede aktivitet.

MLKE'ernes ressourcer.

I tabel 4. er MLKE'ernes samlede årsværk til de foran beskrevne laboratorieaktiviteter gjort op. I spørgeskemaerne er der bl.a. bedt om oplysninger om størrelsen af det tekniske personale, der udfører analyser og målinger mv. I det følgende kaldes denne gruppe for: laboranter.

Tabel 4. Opgørelse af årsværk.

	laboranter	akademikere
	årsværk-	
Kemi:	44,9	21,6 *)
Mikrobiologi:	136,9	24,9
lait	181,8	4675

*) inklusiv landsdelsaktivitet, da årsværkene ikke kunne udskilles.

I det følgende analyseres kun fordelingen af laborant-årsværk, idet MLKE`ernes analysekapacitet i særlig grad er afhængig heraf.

Fordelingen af årsværk på MLKE`er viser følgende forhold.

De 10 største laboratorierne omfatter ca. 56 % af det samlede antal laborant-årsværk. Blandt dem er der en spredning på mellem 4,7 og 28 årsværk.

Karakteristisk for disse laboratorier, 9 A-laboratorier og 1 B-laboratorium, er at de omfatter ca. 80 % af alle kemi-laborant-årsværk ved de 38 MLKE`er.

På Mikrobiologisiden udgør disse laboratorier ca 51.5 % af det samlede antal laborant-årsværk hertil.

For de 38 MLKE*er fordeler laborant-årsværkene sig som følger:

På kemisiden:

19	MLKE med mellem 0 og 0.5 årsværk	(5 A-lab.)
7	MLKE "- 0.5 og 1 "-	(1 A-lab.)
8	MLKE "- 1 og 2 "-	(7 A-lab.)
4	MLKE "- 2 og 15 "-	(4 A-lab.)

På Mikrobiologsiden:

9	MLKE med mellem	1 og 2	årsværk
10	MLKE	2 og 3	—
9	MLKE	3 og 4	—
5	MLKE	4 og 6	—
5	MLKE	6 og 13	—

Generelt kan anføres, at jo færre årsværk des mindre "robust" er laboratoriet mod sygdom, ferie samt andet fravær. Ligeledes kan der opstå et spørgsmål om varetagelsen af et tilstrækkeligt højt fagligt niveau i forbindelse med størrelsen af årsværksforbruget.

MLKE'ernes øvrige ressourcer til laboratorieaktiviteten udgøres dels af de variable driftsudgifter til materialer mv. eksklusiv løn, af størrelsen af laboratoriearealet, samt af det apparatur, som er tilgængeligt for udførelsen af de respektive undersøgelser.

Nedenfor gives en opgørelse heraf:

Driftsudgifter til materialer m.v. ialt:
15,1 mio. kr. (eksklusive løn)

22 MLKE'er har kunnet angive fordelingen af driftsudgifter på kemi og mikrobiologi.

En analyse heraf (dog minus landsdelslaboratorierne) viser, at udgifterne fordeler sig proportionalt med teknikerantallet. De resterende MLKE'ers driftudgifter, der kun er angivet som et samlet tal, bliver således fordelt på denne måde.

Tabel 5. Fordeling af driftsudgifter (- løn).

	De 5 største		øvrige		Ialt	
	mio.kr.	%	mio.kr.	%	mio.kr.	%
mikrobiologi:	1,8	(25)	5,4	(75)	7,2	(100)
kemi :	6,9	(87)	1,0	(13)	7,9	(100)

Blandt de øvrige laboratorier fordeler drifts-udgifterne sig til kemi på:

12 A-laboratorier: 49 %
21 B-laboratorier: 51 %

Laboratorieareal (fælles med miljø-analyseaktiviteten): ca. 19.000 kvadratmeter

heraf de fem største A-laboratorier : ca 25 %
øvrige 12 A-laboratorier : ca 34 %
21 B-laboratorier : ca 41 %

Mængden af det apparatur, som er specielt væsentligt for levnedsmiddelanalyser kan opgøres både i antal og i skønnet nypris. Den samlede nypris udgør da et skøn over, hvor stor en investering der skal til, hvis al apparaturet skal genanskaffes. Arbejdsgruppen har her peget på 11 apparaturtyper, som har indgået i spørgeskemaet-

Den totale skønnede nypris: ca. 79 mio.kr.
som fordeler sig på:

De fem største A-laboratorier: 30 mio kr.(38%)
12 øvrige A-laboratorier : 32 "-" (40 %)
21 B-laboratorier : 17 "-" (22 %)

Apparaturet er - bortset fra en type - særligt beregnet til kemiske analyser. Dog skal bemærkes, at apparaturet også anvendes til kemiske miljøanalyser.

Der er en overvejende tendens til, at mængden af apparatur (målt i nypris) følger størrelsen af laboratoriernes points-produktion. Undtagelserne er laboratorier, der producerer mange mælkeanalyser og meget få kemiske analyser. Dog er det bemærkelsesværdigt, at det laboratorium, der har den næstlaveste apparaturmængde, udfører mange kemi-points.

Det skal supplerende anføres, at flere B-laboratorier er apparatmæssigt veludstyrede. I en vis udstrækning korresponderer det med, at de er A-laboratorier på miljø-området.

I bilag 2. er opført mængden af udstyr fordelt

på de enkelte MLKE'er, samt de dertil skønnede nypriser.

1.2. MLKE'ernes laboratorieaktivitet fordelt på produkttyper.

Øvrige levnedsmidler.

Analyser af øvrige levnedsmidler er den absolut største laboratorieaktivitet for MLK'Eerne, idet den samlet set udgør ca. 79 %. Prøverne tages dels i forbindelse med tilsynet med autoriserede levnedsmiddel- eller tilsætningsstofvirkomheder, dels i forbindelse tilsynet med detailvirkomheder med og uden tilvirkning samt engrosvirkomheder.

prøver	points	analyser
	1000	
152,2	4.677,6	841,9

I tabel 6. angives den kommunale laboratorieaktiviteten for øvrige levnedsmidler på henholdsvis kemiske og mikrobiologiske analyser.

Tabel 6. Fordeling på kemi og mikrobiologi.

	prøver	points	analyser
		1000	
kemi:	14,5	457,6	29,7
mikrobiologi:	137,7	4.220,0	812,2

Alle MLKE'er udfører mikrobiologiske undersøgelser, hvorimod 2 MLKE'er ikke udfører kemiske analyser.

Nedenfor angives procentforholdet mellem kemi- og mikrobiologiaktiviteten målt på points.

Tabel 7. Procentfordeling på kemi og mikrobiologi målt i points.

	procent
kemi:	9,8
mikrobiologi:	90,2
	100,0

Den kommunale laboratorieproduktion på øvrige levnedsmidler fordeler sig således med ca 10 % kemisk og 90 % mikrobiologisk aktivitet

I tabel 8. angives fordelingen mellem alle 38 MLKE på de kemiske analyser, opgjort i points.

Tabel 8. Fordelingen af den kemiske aktivitet målt i points.

	grænse- værdier	samlede antal points	procent
		1000	
første kvartil: .. 0		6,9	1,5
andet kvartil: ^{mm} .. 1,3		22,0	4,8
tredie kvartil: .. 4,0		51,3	11,2
fjerde kvartil: ^{mm} .. 8,5		377,3	82,5
	162,5		
			100

I tabel 9 er fordelingen af den kemiske aktivitet opgjort på A- og B-laboratorier.

Tabel 9. Fordeling af den kemiske produktion på laboratorier.

	procent	antal A-lab	antal B-lab
første kvartil	1,5	4	6
anden "	4,8	1	8
tredie "	11,2	3	6
fjerde "	82,5	9	1
	100	17	21

Tabel 8 og 9 viser, at visse A-laboratorier udfører meget få kemiske analyser, og endvidere at der er tendens til, at et antal B-laboratorier udfører en relativ stor aktivitet på det kemiske område. Dog udføres denne aktivitet hovedsageligt af laboratorier med under 0.5 kemi-laborant årsværk.

Tabel 10. Procentfordeling for kemisk produktion p.b.a. antallet af analyser.
procent

første kvartil:	2.6
andet kvartil:	7.5
tredie kvartil:	16.1
fjerde kvartil:	73.8

100

Ved en sammenligning mellem tabel 9 og 10 kan man se, at de laboratorier, der udfører relativt set flest kemi-points, udfører relativt færre analyser (hhv. 82,5 % og 73,8 %). Dette kan tolkes på den måde, at deres analyser er mere komplicerede (målt i points pr. analyse) end andre dem, der udføres på de øvrige laboratorier.

Variationen i antallet af udførte kemi-analyser kan illustreres ved hvor mange analyser, der i gennemsnit udføres ugentligt. Der regnes med 52 uger, idet laboratoriernes "åbningstid" ikke nødvendigvis følger ferieforhold mv.

Gennemsnitlige analyser for:

første kvartil: 20 analyser pr. uge
andet "- : 58 analyser pr. uge
tredie "- : 125 analyser pr. uge
fjerde "- : 369 analyser pr. uge

Der er hermed vist meget store forskelle i mængden af kemiske analyser foretaget i de forskellige laboratorier, og dermed også mulighederne for opretholdelse af den faglige analysekvalitet.

Landsdelslaboratorierne

Landsdelslaboratorieaktiviteten kan ikke opgøre i points. I stedet kan den opgøres i antal prøver, i laboratorieuger, i de beløb som Levnedsmiddelstyrelsen køber analyser for og i laborantårsværk.

I tabel 11 opgøres disse oplysninger:

Table 11. Oplysninger vedr. landsdelslabora-
torier

prøver	lab.uger	laborantårsværk
604	235	9,7
1.024 *)	264	9,0
1.163	246	7,0
908	253	7,0
1.111 *)	250	9,0
	1.248	41,7

*) oplyst af Levnedsmiddelstyrelsen

De 5 landsdelslaboratorier modtager lidt over 15 mio. kr. til denne aktivitet. Det ses, at der er en vis variation i antallet af prøver og laboratorieuger, ligesom antallet af laborantårsværk varierer.

Men bemærkelsesværdigt er, at landsdelslaboratoriernes forbrug af kemi-laboranter udgør omtrent lige så meget som det antal kemi-la-

borant-årsværk, der anvendes til den samlede kommunale kemi-aktivitet.

For øvrige levnedsmidler fordeler laboratorie-aktiviteten på mikrobiologi sig som vist i tabel 12.

Tabel 12. Fordelingen af den mikrobiologiske aktivitet målt i points.

	grænse- værdier	samlede antal points	procent
	Lnnn		
første kvartil: .. 12,7		341,9	8,1
andet kvartil: .. 42,5		505,6	12,0
tredie kvartil: .. 76,6		805,0	19,1
fjerde kvartil: ..115,5		2.567,6	60,8
..598,1			
			100

En tilsvarende kvartiloppgørelse på grundlag af antal analyser på mikrobiologi viser nøjagtigt samme procentfordeling som for pointene.

Således udfører de 10 mest producerende laboratorier ca 61 % af den samlede mikrobiologiske analyseraktivitet.

Den absolut største produktion udføres i Københavnsområdet og i storbyerne. Et vist mønster viser sig mellem laboratorieaktiviteten og befolkningens størrelse og dermed antallet af detail- og engrosvirksomheder i MLKE'ernes "kontrolområder". Men mønstret er ikke så generelt, at der kan udledes en dominerende tendens. Der er således ikke nødvendigvis sammenhæng mellem produktion og befolkningsgrundlag.

Konsummælk og mejeriprodukter.

Som angivet i tabel 1. er den samlede laboratorieaktivitet på konsummælksområdet på:

prøver	points	analyser
	1000	
28,7	652,5	147,8

Disse laboratorieanalyser udgør ca. 10 % af den samlede produktion for alle 38 MLKE.

Lovmæssige krav har fastlagt bestemte frekvenser for udtagning af prøver på mejerier af færdigvarer for mælk og mælkeprodukter. Dette bestemmer i overvejende grad laboratorieaktiviteten på dette område. 25 MLKE har efter aftale med Veterinærdirektoratet tilsynet med de danske konsummælkmejerier og engroslagre. 30 MLKE'er imidlertid angivet laboratorieaktivitet på konsummælksområdet.

Aktiviteten består dels i mikrobiologiske, dels i fysisk-kemiske analyser. Men det er oplyst, at begge typer mælkeanalyserne hovedsageligt udført på de mikrobiologiske laboratorier.

I tabel 13. angives fordelingen af konsummælkaktiviteten mellem alle 38 MLKE, hvor 8 i første kvartil har angivet 0 points og 0 analyser.

Tabel 13. Fordelingen af konsummælksaktiviteten målt i points.

	grænse- værdier	samlede antal points	procent
	0		
første kvartil:	0,8	0,2	
andet kvartil:	11,0	46,5	7,1
tredie kvartil:	24,7	138,7	21,3
fjerde kvartil:	95,5	467,1	71,6

Omtrent den samme procentfordeling opstår ved en kvartilanalyse på grundlag af antallet af analyser.

Leverandørmælk

Som angivet i tabel 1. er den samlede laboratorieaktivitet på leverandørmælksområdet på

prøver	points	analyser
1000		
25,3	623,5	130,7

Disse laboratorieanalyser udgør ca. 10 % af den samlede laboratorieaktivitet på de 38 MLKE.

Lovmæssige krav bestemmer MLKE'ernes rutinemæssige kontrol af mælkebesætninger. Indtil 1. januar 1991 foreskrives 4 undersøgelser pr. år pr. besætning, hvorefter kontrollen overgår til en mere behovsorienteret kontrol. Det skønnes, at laboratorieaktiviteten herefter vil blive af mindre omfang.

31 MLKEer foretager besætningskontrol og i den forbindelse laboratorieundersøgelser af leverandørmælken. Dog har 34 MLKE'er angivet laboratorieaktivitet på dette område.

Aktiviteten består dels i mikrobiologiske dels i fysisk-kemiske analyser. Men ligesom for konsummælk udføres begge typer mælkeanalyserne hovedsageligt på de mikrobiologiske laboratorier.

I tabel 14. angives fordelingen af leverandørmælk-aktiviteten mellem alle 38 MLKE, hvor 4 i første kvartil har angivet 0 points og 0 analyser.

Tabel 14. Fordelingen af leverandørmælks-aktiviteten målt i points.

	grænse- værdier	samlede antal points	procent
	- 1000		
første kvartil:	. 0	14,6	2,3
andet kvartil:	- 5, 4	66,5	10,8
tredie kvartil:	.10, 8	147,8	23,7
fjerde kvartil:	.25, 5	394,6	63,3

En opgørelse af analyseantallet viser en omtrent enslydende fordeling.

1.3. MLKE'ernes kontrol og tilsynsaktivitet.

Den samlede laboratorieaktivitet er resultatet af de tilsyn og udtagning af prøver, MLKE'erne har foretaget på mejerier, mælkebesætninger, levnedsmiddel- og tilsætningsstofproducerende virksomheder samt detail- og engrosvirksomheder.

Tabel 15. Antallet af virksomheder og tilsyn på landsbasis.

	Antal virksomheder	Antal tilsyn
<u>Konsummælk mv.</u>		
Mejerier:	31	
Engroslagre:	2	
<u>Leverandørmælk.</u>		
Mælkebesætninger:	4.661	6.263
<u>Øvr. levnedsmidler.</u>		
aut/reg virksomheder	777	
engrosvirksomheder	1.730	82.151
detail med tilvirkn.	24.116	
detail uden tilvirkn.	15.591	

MLKE`erne har tilsammen oplyst et årsværksforbrug på ca. 181. Dette tal er meget usikkert.

For mejerierne er der foreskrevet 12 tilsyn årligt af hygiejniske forhold samt ugentlig udtagning af rå mælk, suppleringsmælk og af færdigprodukter til bakteriologisk og fysisk kemisk analyse samt holdbarhedsprøve for færdigvaren.

For mælkebesætninger er der foreskrevet laboratoriekontrol med leverandørmælken 4 gange årligt samt kontrol med vand, der anvendes til rengøring af malkerekvisitter.

Før de øvrige levnedsmidler er tilsyn og prøvetagning til laboratorieanalyse i højere grad behovsbestemt. Dog gives anbefaling om frekvenser på 4 - 24 gange årligt for de autoriserede virksomheder og 1- 6 gange årligt for detail- og engrosvirksomheder.

1.4. Produktivitetsanalyse for MLKE-laboratorierne.

At foretage produktivitetsanalyser på det foreliggende datamateriale er forbundet med meget stor usikkerhed. Dels er der usikkerhed på MLKE'ernes skøn over årsværk dels er der ikke tilstrækkelig ensartethed i opgørelsen af produktionsomfanget.

Således kan der ikke uden store forbehold foretages sammenligninger mellem grupper af MLKE'er.

Dog kan en sådan analyse måske afsløre nogle mønstre til beskrivelsen af laboratoriekapaciteten med alle de forbehold som usikkerhederne giver anledning til.

Der er gennemført en kvartil-analyse af MLKE`-laboratoriernes produktivitet beregnet som den totale laboratorieproduktion pr laborant-dvs. summen af points for konsummælk, leverandørmælk og øvrige levnedsmidler divideret med de samlede laborant-årsværk.

Resultaterne heraf er, at der er store forskelle i produktiviteten. I det følgende uddrages tendenserne for så vidt angår yderpunkterne, dvs. hvad der karakteriserer henholdsvis den

kvartil med lavest produktivitet og den kvartil med højest produktivitet.

Blandt de 10 laboratorier, beliggende i den kvartil med lavest produktivitet, er der 7 laboratorier, som desuden er karakteriseret ved at have en lille totalproduktion. Blandt disse 7 laboratorier, er de laboratorier med lavest produktivitet overhovedet, karakteriseret ved at lave lidt af hvert på de tre produkttyper.

De 3 øvrige laboratorier er karakteriseret ved at være blandt de største af alle laboratorier, og desuden ved at de producerer meget af alle produkttyper samt mange kemi-analyser. I den forbindelse skal nævnes, at 2 andre laboratorier, der har samme karakteristika - som de 3 - produktivitetsmæssigt ligger under gennemsnittet for alle laboratorier.

Blandt de 10 laboratorier, der ligger i kvartilen med højest produktivitet, er der 7 laboratorier, som desuden er karakteriseret ved at have en stor totalproduktion med en overvægt på enten mælkeanalyser eller mikrobiologiske analyser på øvrige levnedsmidler. De 3 øvrige laboratorier har en relativt lav totalproduktion, men har til gengæld koncentreret aktiviteten enten omkring mælk eller mikrobiologiske analyser.

Laboratoriernes produktivitet kan desuden måles ved forholdet mellem antal points og de variable driftsudgifter (minus løn) samt ved forholdet mellem antallet af points og arealet (m^2).

Med udgangspunkt i de laboratorier, der er placeret i de to kvartiler med henholdsvis lavest og højest laborant-produktivitet er der foretaget en sammenligning af gennemsnittet for samme laboratorier af henholdsvis - points pr driftsudgifts-krone og - points pr m^2 .

Det skal anføres, at de laboratorier, hvortil der er knyttet landsdelsaktivitet, ikke er medregnet i denne analyse.

Resultaterne viser, at for de laboratorier med højest laborant-produktivitet ligger både gennemsnittet for driftsudgifts-produktiviteten og areal-produktiviteten ca. 3 gange så højt,

som for gennemsnittet af de laboratorier, der har den laveste laborant-produktivitet.

For at forfølge denne tendens er der herefter foretaget særskilte kvartil-analyser af både-points pr driftsudgiftskrone - og af - points pr. m².

Det viser sig for de 38 laboratorier, at der mellem kvartilfordelingen for laborant-produktiviteten og driftsudgift-produktiviteten er et sammenfald i kvartil-placering for de 22 laboratorier (59 %). Hvad angår areal-produktiviteten, er der et sammenfald med laborant-produktiviteten i 18 tilfælde (47 %).

Således er der tegn på, at produktiviteten målt i forhold til såvel laboranter som driftsudgifter og areal i et omfang viser samme tendenser.

Kan der på denne baggrund udledes noget om mulighederne for at effektivisere laboratoriekapaciteten?

Et sådant potentiale kunne illustreres ved et regneeksempel. Hvis de laboratorier, der ligger i de to laveste kvartiler, hvad angår laborant-produktivitet, udførte et antal points pr. laborant svarende til gennemsnittet for de laboratorier, der ligger i tredje kvartil vil der kunne ske en forøgelse af points-produktionen på ca 1,6 mio. points svarende til ca. 25 % af den samlede kommunale points-produktion.

1.5 Udviklingen i laboratorieaktiviteten og ressourcerne hertil 1980 - 1990.

Udviklingen i laboratorieaktiviteten.

I spørgeskemaerne skulle laboratorierne ved afkrydsning af tre mulige udviklingsforløb (stigende, konstant, faldende) give deres vurdering af aktivitetsudviklingen gennem 80-erne.

Hvad angår den kemiske laboratorieaktivitet angives der for A-laboratorierne en kraftig

stigning frem til 1986, hvorefter der sker et fald dog af mindre størrelsesorden.

B-laboratorierne udviser i midten af 80-erne en mindre stigning, der afløses af et tilsvarende fald henimod slutningen.

For **mikrobiologi-analyserne** er der en stigende tendens i begyndelsen af 80-erne, hvorimod der for resten af perioden angives et fald.

Der kan angives forskellige forbehold overfor resultaterne, men væsentligst er nok, at der ikke er foretaget en vægtning af de enkelte MLKE'ers besvarelse i forhold til størrelsen af deres produktion.

Udviklingen i ressourcerne.

I spørgeskemaerne fik laboratorierne også lejlighed til at angive udviklingstakten for deres ressourcer i procent fra 1980 til 1990

Nedenstående oversigt giver et billede af udviklingstendensen for MLKE'ernes ressourcer gennem 80-erne.

For henholdsvis laboranter og akademikere samt for driftsudgifterne og det samlede laboratorieareal angives svartallene i 3 intervaller: faldende, uændret og stigende udvikling. Forkortelserne Mi og Ke henviser til mikrobiologi og Kemi.

	Laboranter		Akadmikere	
	Mi	Ke	Mi	Ke
Faldende:	18	7	6	5
Uændret :	7	14	17	21
Stigende:	7	10	9	5
antal besvarelser	32	31	32	31

	Driftsudg.		Areal
	Mi	Ke	
Faldende:	6	3	0
Uændret :	1	6	9
Stigende:	13	7	22
antal besvarelser	20	16	31

Som det kan ses har ikke alle givet svar på disse spørgsmål.

Hvad angår årsværkene er der ikke nogen klar tendens, dog har der været en faldende tendens for de mikrobiologiske laboranter, mens der for de øvrige laboranter samt akademikerne stort har været en uændret udvikling.

Til gengæld er der markeret en stigende tendens for driftsudgifterne til både mikrobiologi og kemi. Laboratoriearealet, der er opgjort fælles med miljøsidens, er gennemgående blevet større og for manges vedkommende meget større. Arealudviklingen skal derfor ses i sammenhæng med resultaterne af den tilsvarende kortlægning i STP-regi af miljøområdet.

Under behandlingen af udviklingstendenserne har det i arbejdsgruppen været fremført, at forventningerne til udnyttelsen af A-laboratoriernes udbyggede kapacitet ikke er blevet indfriet. Der er ikke blevet tilsendt det forventede antal kemiske prøver fra andre laboratorier. Det blev anført, at der er tendens til hellere selv at udføre analyserne eller slet ikke - frem for at betale et andet laboratorium herfor. Kapaciteten er siden brugt på miljøområdet.

2. De statslige laboratoriers aktivitet på levnedsmiddelområdet.

I tabel 16, 17 og 18 er den samlede statslige laboratorieproduktion og de hermed forbrugte ressourcer opgjort.

Tabel 16. Den statslige laboratorieproduktion.

	prøver	analyser
	_____1000	_____
Vet. dir.	97,4	153,9
Levnedsmiddelstyr.	1,5	3,0
Fisk. Ind.tilsyn	3,8	29,3
Ialt	102,7	186,2

Tabel 17. Laboratorieproduktionen fordelt på kemiske og mikrobiologiske analyser.

	kemiske analyser	mikrobiol. analyser
	_____1000	_____
Vet. dir.	90,5	63,4
Levnedsmiddelstyr.	3,0	
Fisk. Ind.tilsyn	-	29,3
Talt	9375	92,7

Tabel 18. Fordelingen af de statslige ressourcer
på kemiske og mikrobiologiske analyser,

	laboranter	akademikere	drift
kemi *)	34,6	13,0	6.875.000
mikrobiologi	17,7	6.0	1.224.000
Talt	52.3	19.0	8.099.000

*) I disse tal indgår for Levnedsmiddelstyrelsen kun ressourcer til levnedsmiddelkontrol i snæver forstand.

Det samlede areal udgør: 5.100 m²

Det samlede apparatur udgør i nypris: 16.9 mio. kr.

2.1 Veterinærdirektoratets laboratorium.

Laboratoriet er dannet ved sammenlægning pr. 1. januar 1990 af Veterinærdirektoratets Laboratorium i Ringsted, af laboratoriet ved Statskontrollen med Mejeriprodukter og Æg (Rolighedsvej) samt af Slagteri- og Konserverlaboratoriet (Howitzvej).

De tre laboratorier fungerer efter sammenlægningen stadig fysisk adskilt med en bakteriologisk og en kemisk afdeling på hver samt en bedømmelsesafdeling på Howitzvej. Der arbejdes på en løsning, hvorved al laboratorievirksomhed indenfor Veterinærdirektoratet kan samles.

Laboratoriets funktioner består af undersøgelser på det animalske levnedsmiddelproduktområde samt rekvireret analytisk arbejde. Desuden udføres i begrænset omfang interkalibrering og metodeudvikling (indeholdt i ressourceopgørelsen), teknologisk- og lovgivningsservice (ikke med i ressourcerne)

Ringsted;

Levnedsmiddelgrupper: hovedsageligt fersk kød og kødprodukter.

Opgaver: Bakteriologisk kødkontrol, mikrobiologiske undersøgelser i forbindelse med import af kød og kødvarer, returvarekontrol, bakteriologiske undersøgelser il grundlag for eksport-certifikater, stikprøvekontrol for antibiotika og kemoterapeutika, kontrol af benmel fra destruktionsanstalter. Undersøgelse af restkoncentration af hormoner, artsdifferentiering og ochratoxinanalyser.

Prøverne modtages i overvejende grad fra veterinærkontrollen på produktionsvirksomheder.

Tabel 19. Laboratorieproduktionen

	prøver	analyser
kemi	8.200	10.500
mikrobiologi	12.000	20.000
Ialt	20.200	30.500

Tabel 20. Ressourceopgørelse•

	laboranter	akademikere	drift
kemi	11	2	1.300.000
mikrobiologi	6	1	500.000
Talt	13	3	1.800.000

Laboratorieareal: 225 m2, Apparatur: 500.000 kr

Rolighedsvej:

Levnedsmiddelgrupper: Mælk- og mælkeprodukter, margarine mm. samt ægprodukter.

Opgaver: Interventions- og restitutionskontrol, produkternes mikrobiologiske kvalitet samt

deres fysisk-kemiske sammensætning. Organoleptiske bedømmelser. Importkontrol af magarine.

Prøverne udtages på de produktionsvirksomheder, direktoratet har tilsyn med.

Tabel 21. Laboratorieproduktionen.

	prøver	analyser
kemi (minus æg)	21.915	65.719
mikrobiologi	16.990	36.345
Ialt	38.905	102.064

Tabel 22. Ressourceopgørelse.

	laboranter akademikere		drift
kemi	10	4	475.000
mikrobiologi	6	1	237.000
Ialt 16	5		712.000

Laboratorieareal: 410 m², Apparatur: 445.000 kr

Howitzvej:

Levnedsmiddelgrupper: Kødprodukter, konserver, fjerkræ.

Opgaver: Mikrobiologiske undersøgelser og fysisk-kemisk sammensætning, restitutionkontrol, kvalitetskontrol med slagtet fjerkræ, e-mærkningskontrol, konserverkontrol, organoleptiske undersøgelser, histologiske undersøgelser.

Tabel 23. Laboratorieproduktionen.

	prøver	analyser
kemi	5.400	14.299
mikrobiologi	1.150	7.080
Ialt 6.550		21.379

Tabel 24. Ressourceopgørelse.

	laboranter	akademikere	drift
kemi	11	4	500.000
mikrobiologi	3	3	300.000
Ialt 14	7		800.000
Laboratorieareal. 460 m2, Apparatur 475.000 kr.			

2.2 Levnedsmiddelstyrelsens centrallaboratorium.

Levnedsmiddelstyrelsens aktiviteter vedr. levnedsmiddelkontrol spænder fra kontrol af produkter til udvikling af analysemetoder til brug for MLKE*ernes tilsyns- og kontrolarbejde.

Styrelsen har foretaget en opdeling af aktiviteterne på centrallaboratoriet og på landsdel s laboratorierne i forskellige kategorier i relation til kontrol.

A. Kontrol i snæver betydning, dvs. konstatering af, om et konkret produkt overholder reglerne samt analyser til brug herfor.

De øvrige aktiviteter kan kategoriseres efter hvor tæt sammenhæng, de har med kontrollen :

B; Forudsætninger af 1. grad, dvs. sådanne aktiviteter, som er en umiddelbar forudsætning for (den kommunale) kontrol, f. eks. udarbejdelse af analysemetoder, kontrolkampagner, interkalibreringer.

C: Forudsætninger af 2. grad dvs. overvågning i betydningen undersøgelser, som tager sigte på en kategori af levnedsmidler snarere end på konkrete produkter.

D: Forudsætninger af 3. grad dvs. især kortlægningsundersøgelser til brug for vurderingen af, om regulering er påkrævet.

E: Aktiviteter som overhovedet intet har at gøre med kontrol efter levnedsmiddelloven

Centrallaboratoriet: Ressourcer (årsværk) til de nævnte kategorier:

	A	B	C	D	E	Ialt
Ialt 5.5	18.6	1.4	15.7	29.7	70.9	

Driftsudgifter ca. 4,6 mio. kr.

Landsdelslaboratorierne: Laboratorieuger

	ABCD	E	Ialt
Ialt 407	20	396	100 261 1184

Tabel 25. Laboratorieproduktion til kontrol i snæver forstand (indtægtsdækket virksomhed)

	prøver	analyser
kemi	1479	2047

Tabel 26. Ressourcer til udførelse af kontrol i snæver forstand.

	laboranter	AC` + HK`ere
kemi	2,6	2,9

Laboratorieareal. (incl kontorer i lab. bygning): 3935 m2,

Apparatur: 15.5 mio.kr.

2.3 Fiskeriministeriets Industritilsyn.

Tabel 27. Laboratorieproduktion.

	prøver	analyser
Fisk:		
mikrobiologi	3.812	29.300

Herudover sker der en registrering og vejning af ca. 12.000 prøver i forbindelse med udstedelse af eksportcertifikater.

Endvidere foregår der visse kemiske undersøgelser.

Tabel 28. Ressourceopgørelse.

	laboranter	akademikere	drift
mikrob.	2.7	1	187.000

Laboratorieareal: 70 m², Apparaturl: ikke noget af det apparatur, der indgår i kortlægningen.

Herudover bør nævnes, at **Risø og Statens Institut for strålehygiejne** udfører overvågning af radioaktivitet i levnedsmidler.

2.4 Produktivitetsanalyse.

En undersøgelse af forholdet mellem analyseproduktionen og antal laboranter for de statslige laboratorier viser følgende (uden hensyn til forskelligheden i opgaverne):

Tabel 29. Analyser pr. laborant for de statslige laboratorier.

	kemi-analyser pr. laborant	mikro.-analyser pr laborant
Odinsvej	955	3.333
Rolighedsvej	6.572	6.058
Howitzvej	1.300	2.360
Lev.styr *)	1.900	
Fisk. Ind.	-	10.852

) Levnedsmiddelstyrelsen har leveret en konkret produktivitetsanalyse baseret på enkeltbestemmelser pr laborant.

3. De private laboratorier på levnedsmiddelområdet.

En del private STP autoriserede laboratorier er desuden godkendt til at foretage laboratorieanalyser af levnedsmidler. Som oftest udfører disse laboratorier analyser for levnedsmiddelproducerende virksomheder, men rekvireres også til at udføre analyser for offentlige tilsynsmyndigheder.

Kortlægningen omfatter ikke laboratorier, der indgår som en integreret del af de levnedsmiddelproducerende virksomheder.

Blandt de laboratorier, som er blevet bedt om at udfylde spørgeskemamaterialet, har flere ikke ønsket at give oplysninger om bl.a. produktionsomfanget begrundet i f.eks. forretningshemmeligheder. Derfor giver nedenstående opgørelse ikke et dækkende billede af den private laboratorieaktivitet på området.

Tabel 30. De private laboratoriers produktions-
omfang •

	prøver	analyser
Øvr. levn.midler.	1000	
kemi	9,5	30,5
mikrobiologi	5,6	13,2
"uforderte"	2,0	6,0
Tilt	17,1	49,7

Det skønnes, at den "relle" produktion er ca. dobbelt så stor, idet der ikke er oplyst et analysetal for ca. halvdelen af de anførte årsværksforbrug til øvrige levnedsmidler.

	prøver	analyser
konsummælk	1000	
kemi	111,9	211,9
mikrobiologi	113,3	216,4
Ialt	225,2	428,3

	prøver	analyser
Leverandørmælk	1000	
kemi	5.753,7	11.342,9
mikrobiologi	4.396,3	3.731,8
Ialt	10.150,0	15.074,7*)

*) af det samlede antal analyser leveres der resultater fra ca. 390.000 til brug for MLKE'ernes levnedsmiddelkontrol. Resten dvs. de 14,7 mio. analyser - er en drifts- og kvalitetskontrol, der bl.a. anvendes til afregning mv. Disse analyser kan ikke umiddelbart sammenlignes med den analyseaktivitet, der foregår på mælkeområdet i de kommunale laboratorier.

Ressourcer:

I de opgjorte ressourcer indgår også årsværk, der er brugt- til en del af den ikke oplyste produktion.

Tabel 31. De private laboratoriers ressourcer.

	laboranter	akademikere	drift**)
kemi	58,4	11,2	
mikrobiologi	46,6	8,1	
"ufordelt"	6,0	0,5	
Ialt	111,0	*)	1978

*) heraf indgår ca. 29 årsværk, der ikke er gjort rede for i produktionsopgørelserne for øvrige levnedsmidler, (antallet svarer til ca. halvdelen af alle årsværk hertil)

**) er ikke gjort op pga. mangelfuldt materiale

Ligeledes er laboratoriearealet heller ikke gjort op pga. mangelfuldt materiale.

4. Sammenfatning.

Den samlede laboratoriekapacitet på levnedsmiddelområdet består af 38 kommunale laboratorier, hvoraf 5 er landsdelslaboratorier (fra 1. januar 1990 reduceret til 4), af 3 statslige laboratorier, samt af et antal private laboratorier, hvoraf 11 indgår i kortlægningen.

Da materialet vedrørende de private laboratorier er mangelfuldt, opgøres nedfor alene den offentlige laboratoriekapacitet.

Den samlede laboratorieaktivitet til levnedsmiddelkontrol målt i antallet af analyser (points anvendes kun af MLKE'erne) fremgår af tabel 32:

Tabel 32: Den samlede laboratorieproduktion
målt i analyser.

	analyser	procent
	— 1000 --	%
MLKE`er *)	1.120	85,7
Statslige	187	14,3
Ialt 1.307		100

*) eksklusiv landsdelslaboratorierne (da analyser i dette regi ikke kunne gøres op)

I tabel 33 og 34 opgøres de samlede laboratorieressourcer.

Tabel 33. Det samlede antal årsværk.

	laboranter		akademikere	
	kemi	mikro	kemi	mikro
MLKE'ere	86,6*)	136,9	21,6*)	24,9
Statslige	34,6	17,7	13,0	6,0
Ialt 129,2	154,6	34,6	30,9	

*) heri indgår 41,7 laborant-årsværk samt et ubekendt antal akademikere til landsdelslaboratorierne.

Tabel 34. Øvrige ressourcer.

	areal	apparat
	m2	mio.kr.
MLKE'ere	19.000	79
Statslige	5.100	17
Ialt	24.100	96

Nedenfor sammenfattes kortlægningen for de enkelte laboratorieområder.

De kommunale laboratorier.

De 38 laboratorier, der er knyttet til MLKE`erne, udfører analyser på prøver, der er udtaget i forbindelse med kontrol af mejerier, mælkebesætninger, autoriserede virksomheder samt detail- og engroshandlere.

Til indledning skal bemærkes, at de 5 landsdelslaboratoriernes laboratorieaktivitet for Levnedsmiddelstyrelsen i det efterfølgende ikke er medregnet.

Totalaktivitet målt i points:

MLKE-laboratoriernes kommunale aktivitet fordeles sig med 78,5 % på produktgruppen øvrige levnedsmidler, hvorimod mælkeområdet udgør 21,5 %.

De 10 største laboratorier udfører ca. 57 % af den samlede kommunale aktivitet 18 mellemstore udfører ca 34 % og de 10 mindste udfører ca 9 %.

Ressourcer:

Til udførelse af den beskrevne laboratorieaktivitet anvendes ca. 182 laborant- og ca. 47 akademiker-årsværk (som dog indeholder et antal til landsdelsaktiviteten).

Laboranterne fordeles sig med ca. 25 % til den kemiske- og ca. 75 % til den mikrobiologiske aktivitet.

Fordelingen af laborantårsværk er som følger: 2 laboratorier (heraf 1 A-lab.) anvender ikke kemi-laboranter, 17 laboratorier bruger mellem 0,02 og 0,5 kemi-laboranter, 8 laboratorier bruger mellem 0,5 og 1 kemi-laborant, mens 4 laboratorier bruger mellem 2 og 15 kemi-laboranter.

De 5 landsdelslaboratorier anvender et antal laborant-årsværk til kemi svarende til ca. 93 % af de kommunale kemi-laborant-årsværk.

På mikrobiologisiden beslaglægger de 10 største laboratorier ca. 52 % af alle laborantårsværk

til mikrobiologi med en spredning på mellem 4 og 13 årsværk. De øvrige fordeler sig sådan, at 9 har mellem 1 og 2, 10 har mellem 2 og 3, 9 har mellem 3 og 4 årsværk.

Til den samlede kommunale laboratorieaktivitet (inklusiv landsdelslaboratorier) bruges der ca. 15. mio.kr. til driftsudgifter minus løn. Det samlede laboratorieareal er på ca. 19.000 m², og der anvendes apparatur svarende til en nypris på 79 mio. kr.

Øvrige Levnedsmidler.

For så vidt angår produktgruppen øvrige levnedsmidler (eksklusiv landsdelsaktivitet), fordeles den samlede analyseindsats sig med ca. 10 % på kemi-området og 90 % på mikrobiologi-området.

Ca. 84 % af den kommunale kemiaktiviteten (målt i points) udføres af ca. 25 % af laboratorierne (10 laboratorier i fjerde kvartil, hvoraf 9 er A-laboratorier). Blandt de 25 %, der producerer færrest points - 1.4 % - er 4 A-laboratorier.

De 10 mest producerende laboratorier på mikrobiologisiden - svarende til fjerde kvartil - udfører ca 61 % af de samlede points, og resten fordeler sig således, at 18 producerer ca. 31 % og de 10 mindste ca. 8 %.

Mælk.

Mælkeanalyserne vedrører dels konsummælk der udgør ca 10.8 % dels leverandørmælk, der udgør 10.4 % af den samlede kommunale pointsproduktion.

De 25 % mest producerende laboratorier (dvs. 10 lab.) af undersøgelser på konsummælk og mejeriernes færdigvarer udfører ca. 72 % af alle points hertil.

De 25 % mest producerende laboratorier (dvs. 10 lab.) af undersøgelser på leverandørmælk udfører ca. 63 % af alle points hertil. På dette område sker der ændringer fra 1.januar 1991, idet MLKE`ernes rutinemæssige kontrol vil ophøre.

Produktivitet.

En produktivitetsanalyse kan kun udføres med stor usikkerhed. I den udførte analyse er de enkelte laboratoriers total-points-produktion divideret med deres samlede antal laboranter. Pointsopgørelsen skulle principielt "eliminere" forskellene i analysernes ressourcebelastning og dermed gøre sammenligninger muligt. Men på det kemiske område er der særlig usikkerhed hermed. Dog kan der med forsigtighed uddrages følgende:

Større laboratorier, der laver mange mælkeanalyser eller mikrobiologiske analyser på øvrige levnedsmidler har relativt set en høj produktivitet.

Flere små laboratorier har relativt set en lav produktivitet, og især de laboratorier, der spreder deres aktivitet.

De største laboratorier, der samtidig producerer mange points på alle produkttyper, ligger produktivitetsmæssigt relativt lavt, målt på denne måde.

Tilsyn.

MLKE`erne fører tilsyn med 31 mejerier og 2 mælke-engroslagre, med 4.661 mælkebesætninger.

Endvidere udføres der tilsyn med 671 autoriserede virksomheder, med 1.618 engrosvirksomheder, samt med 22.524 detailvirksomheder med tilvirkning og 15.030 uden tilvirkning. På de ialt ca. 40.000 virksomheder udføres der ca. 78.000 tilsyn.

Der er oplyst et årsværksforbrug hertil på ca. 128, men tallet er usikkert.

De statslige laboratorier.

Laboratoriet knyttet til Fiskeriministeriets Industritilsyn udfører næsten udelukkende mikrobiologiske analyser på fiskeprodukt-prøver fra autoriserede virksomheder og i forbindelse med importkontrol.

Veterinærdirektoratets laboratorium udfører i overvejende grad analyser - såvel kemiske som mikrobiologiske - på prøver udtaget af veterinærkontrollen, samt foretager i begrænset omfang interkalibrering og metodeudvikling.

Levnedsmiddelstyrelsens centrallaboratorium udfører i et lille omfang kemiske analyser på prøver modtaget fra andre laboratorier i forbindelse med levnedsmiddelkontrol i snæver betydning. Derimod anvendes mange ressourcer på en bredere aktivitet rettet dels mod udvikling af analysemetoder, kontrolmetoder og interkalibrering, dels mod generel overvågning og kortlægning.

Hvis man ser på størrelsen af laboratorierne (uafhængigt af opgaver), er Centrallaboratoriet og Veterinærdirektoratet omtrent lige store - målt i laborantårsværk, hvorimod det første er noget tungere på akademikersiden. Industritilsynet er relativt hertil ganske lille.

Alle laboranter i Centrallaboratoriet er beskæftiget med kemiske analyser. I Veterinærdirektoratets laboratorium er der 32 kemi-laboranter mod 15 mikrobiologi-laboranter. I Industritilsynet laver de 2.7 laboranter hovedsageligt mikrobiologiske analyser.

Der kan konstateres forskelle i de tre laboratoriers produktivitet pr. laborant både på de kemiske og mikrobiologiske analyser. Det skal samtidig bemærkes, at laboratoriernes analyser har forskellig sværhedsgrad.

De private laboratorier.

Karakteristisk for nogle af de private laboratorier er den store aktivitet i forbindelse med drifts- og kvalitetskontrol på leverandørmælksområdet. Der udføres hertil ca 54 gange så mange analyser som ved MLKE'ernes levnedsmiddelkontrol af hele mælkeområdet.

Det skønnes endvidere, at der også er nogle laboratorier, som udfører mange analyser på produktgruppen øvrige levnedsmidler, idet der er angivet mange årsværk hertil, dog uden at produktionsomfanget er angivet.

Resume

Den samlede offentlige laboratorieaktivitet på levnedsmiddelområdet (levnedsmiddelkontrol) er fordelt med 86 % på de kommunale laboratorier med ca. 14 % på de statslige laboratorier.

Kortlægningen viser, at de 38 kommunale laboratorier er af meget forskellig størrelse, samt at opgavefordelingen på de enkelte laboratorier varierer meget.

Blandt de statslige laboratorier beskæftiger de to sig hovedsageligt med levnedsmiddelkontrol af virksomheder og specifikke produkter, hvorimod det tredje hovedsageligt beskæftiger sig med udvikling, kortlægning og overvågning af hele levnedsmiddelområdet.

Når man ser på de kommunale laboratoriers produktivitet kan der med forsigtighed siges, at laboratorier, der udfører mange rutineprægede analyser, har en relativt set høj produktivitet. Desuden viser resultaterne, at flere mindre laboratorier har en relativt set lav produktivitet. Endvidere er der tegn på, at de største laboratorier også ligger i den lave ende.

Ligeledes er der - for de statslige laboratorier - forskelle i produktiviteten pr laborant inden for såvel den kemiske som den mikrobiologiske analyseaktivitet. Men det skal samtidig bemærkes, at laboratorierne har forskellig sværhedsgrad.

Administrations- og Personaledepartementet
Laboratoriekortlægning på levnedsmiddelområdet skema 0 af 7

VEJLEDNING TIL UDFYLDELSE AF SKEMAER I FORBINDELSE MED ADMINISTRATION- OG PERSONALEDEPARTEMENTETS LABORATORIEPLANLÆGNING PÅ LEVNEDSMIDDELOMRÅDET

Skemaerne er udarbejdet til brug for forskellige typer af laboratorier (kommunale miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder, STP-autoriserede laboratorier, statens laboratorier, mejeribrugets centrallaboratorier m.fl.), og derfor er ikke alle skemaer eller rubrikker lige relevante for det enkelte laboratorium. Alle skemaer bedes udfyldt så detaljeret som det er praktisk muligt. Hvis ingen aktivitet anføres "0".

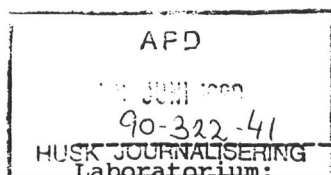
Generelt:

I første linie er angivet antal indgåede prøver. Dette er medtaget, idet en prøve, som er indgået i laboratoriet, kan deles op i flere prøver til de enkelte laboratorieafsnit.

Rubrikkerne "andet" bruges i det omfang, man ikke kan finde plads i de faste rubrikker. Det vigtigste er, at der gives et overblik over den samlede aktivitet.

Man bedes, i så høj grad det er muligt, relatere prøveantallet til antal analyser og/eller det af kommunale laboratorier anvendte takseringspointsystem. Registrering af prøver på 3 point (administrationsbidrag) skal medregnes.

Spørgsmål i forbindelse med udfyldelse af levnedsmiddelskemaerne bedes rettet til APD, Mogens Dam, tlf. 33 92 60 25 eller Jørn Kristiansen, tlf. 33 92 60 13.



OPGAVETYPER

I dette skema indføres levnedsmidler, der omfattes af positiv-
 listens gr. 01 mælk, 02 ost og 03 smør og margarine.

Konsummælk og mejeriprodukter		Antal prøver	Angives Antal points	om muligt Antal analyser
I alt indgåede prøver				
KEMI I alt prøver				
Tilsætnings- og næringsstoffer (inkl. fedtprocent, tørstof)				
Organiske og uorganiske forureninger (inkl. antibiotika)				
Andet				
I alt prøver				
Kimtalsbestemmelser 1)				
MiKRO- BIOLOGI *)	Hygiejneparametre 2)			
	Specifikke patogener 3)			
	Organoleptik			
	Andet			

- 1) F.eks. kimal 17°/7°, 21°, 30°, kim på blodagar, lactobaciller, gar og skimmel, bakteriesporeantal
 2) F.eks. coliforme, termotolerantcoli fortne, enterobakteriaceae, enterokokker, Brochothrix thermosphacta, sulfid reducerende clostridier
 3) F.eks. Bacillus cereus, camphylobacter, Clostridium perfringens, Listeria monocytogenes, Salmonella, Staph. aureus, Vibrio parahaemolyticus, Yersinia enterocolitica
 *) Undersøgelser udført som et led i veterinardirektoratets screeningsundersøgelser skal ikke medtages i opgørelsen

Laboratorium:

OPGAVETYPER, fortsat

I dette skema indføres leverandørmælk, suppleringsmælk og blandingsmælk. Undersøgelse af leverandørvand medtages på skema for miljøområdet.

Leverandørmælk		Antal prøver	Angives om muligt Antal points	Antal analyser
I alt indgåede prøver				
KEMI	I alt prøver			
	Tilsætnings- og næringsstoffer			
	Organiske og uorganiske forureninger			
	Andet			
	I alt prøver			
	Kimtalsbestemmelser 1)			
MIKRO-BIOLOGI *)	Hygiejneparametre 2)			
	Specifikke patogener 3)			
	Organoleptik			
	Andet			

- 1) F.eks. kimal 17°/7°, 21°, 30°, kim på blodagar, lactobaciller, gær og skimmel, bakteriesporeantal
 2) F.eks. coliforme, termotolerantcoliforme, enterobakteriaceae, enterokokker, Brochothrix thermosphacta, sulfitreducerende clostridier
 3) F.eks. Bacillus cereus, camphylobacter, Clostridium perfringens, Listeria monocytogenes. Salmonella, Staph. aureus, Vibrio parahaemolyticus, Yersinia enterocolitica
 *) Undersøgelser udført som et led i veterinardi rektoratets screeningsundersøgelser skal ikke medtages i opgørelsen

Laboratorium:

OPGAVETYPEN, fortsat

Her bedes opregnet alle andre prøver end de i skema 1 og 2 anførte, herunder undersøgelse af glas, keramik o.lign. Drikkevand omfattes ikke med mindre det forekommer i emballeret form.

I det omfang det er muligt specificeres i skema 4 og 5

Øvrige (levnedsmidler, materialer og genstande, tilsætningsstoffer mv.)		Antal prøver	Angives Antal points	om muligt Antal analyser
I alt indgåede prøver				
KEMI	I alt prøver			
	Tilsætnings- og næringsstoffer			
	Organiske og uorganiske forureninger			
	Andet			
	I alt prøver			
	Kimtalsbestemmelser 1)			
MIKRO-BIOLOGI *)	Hygiejneparametre 2)			
	Specifikke patogener 3)			
	Organoleptik			
	Andet			

- 1) F.eks. kimtal 17°/7°, 21°, 30°, kim på blodagar, lactobaciller, gær og skimmel, bakteriesporeantal
 2) F.eks. coliforme, termotolerantcoliforme, enterobakteriaceae, enterokokker, Brochothrix thermosphacta, sulfitreducerende clostridier
 3) F.eks. Bacillus cereus, campylobacter, Clostridium perfringens, Listeria monocytogenes, Salmonella, Staph. aureus, Vibrio parahaemolyticus, Yersinia enterocolitica
 *) Undersøgelser udført som et led i veterinærdirektoratets screeningsundersøgelser skal ikke medtages i opgørelsen

Laboratorium:

OPGAVETYPEN, fortsat

Dette skema tænkes kun udfyldt, såfremt analyseomfanget på området kød og kødvarer har et væsentligt omfang og udgør en særlig aktivitet for laboratoriet.

Kød og kødvarer (tallene er indeholdt i skema 3)		Antal prøver	Angives Antal points	om muligt Antal analyser
I alt indgåede prøver				
KEMI	I alt prøver			
	Tilsætnings- og næringsstoffer			
	Organiske og uorganiske forureninger			
	Andet			
	I alt prøver			
	Kimtalsbestemmelser 1)			
MIKRO- BIOLOGI *)	Hygiejneparametre 2)			
	Specifikke patogener 3)			
	Organoleptik			
	Andet			

- 1) F.eks. kimtal 17°/7°, 21°, 30°, kim på blodagar, lactobaciller, gar og skimmel, bakteriesporeantal
- 2) F.eks. colifortne, termotolerantcoliforme, enterobacteriaceae, enterokokker, Brochothrix thermosphacta, sulfid reducerende clostridier
- 3) F.eks. Bacillus cereus, camphylobacter, Clostridium perfringens, Listeria monocytogenes, Salmonella, Staph. aureus, Vibrio parahaemolyticus, Yersinia enterocolitica
- *) Undersøgelser udført som et led i veterinærdirektoratets screeningsundersøgelser skal ikke medtages i opgørelsen

Laboratorium:

OPGAVETYPER, fortsat

Dette skema tænkes kun udfyldt, såfremt analyseomfanget på området fisk og fiskevarer har et væsentligt omfang og udgør en særlig aktivitet for laboratoriet.

Fisk og fiskevarer (tallene er indeholdt i skema 3)		Antal j prøver	Angives om muligt Antal points	Antal analyser
I alt indgåede prøver				
KEMI	I alt prøver			
	Tilsætnings- og næringsstoffer			
	Organiske og uorganiske forureninger			
	Andet			
	I alt prøver			
	Kimtalsbestemmelser 1)			
MIKRO- BIOLOGI *)	Hygiejneparametre 2)			
	Specifikke patogener 3)			
	Organoleptik			
	Andet			

- 1) F.eks. kimal 17°/7°, 21°, 30°, kim på blodagar, lactobacitier, gar og skimmel, bakteriesporeantal
 2) F.eks. coliforme, termotolerantcoliforme, enterobacteriaceae, enterokokker, Brochothrix thermosphacta, sulfitreducerende clostridier
 3) F.eks. Bacillus cereus, camphylobacter, Clostridium perfringens, Listeria monocytogenes, Salmonella, Staph. aureus, Vibrio parahaemolyticus, Yersinia enterocolitica
 *) Undersøgelser udført som et led i veterinærdirektoratets screeningsundersøgelser skal ikke medtages i opgørelsen

Laboratorium:

KUNDEGRUPPER

INDTÆGTER

Offentlige rekvirenter, excl. mælk og
opgaver udført for ejerkommunerne.....kr
Private rekvirenter.....kr

UDGIFTER

Offentlige laboratorier.....kr
Private laboratorier.....kr

Laboratorium:

TILSYNSAKTIVITET FOR LEVNEDSMIDDELKONTROLENHEDERNE

Dette skema udfyldes kun af de kommunale miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder.

Under antal årsværk anføres årsværk til tilsyn og sagsbehandling.

	Antal virk- omheder	Antal årsværk	Hvis muligt antal tilsyn
Aut./reg. virksomheder		}	
Engrosvirksomheder			
Detail med tilvirkning			
Detail uden tilvirkning			
Særlovsvirksomheder			
I alt			

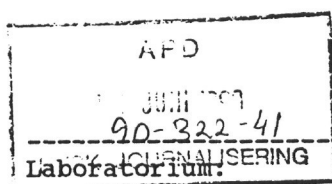
Laboratorium:

KUNDEGRUPPER

En opgørelse af den omtrentlige fordeling mellem kundegrupper er vigtig: 1) til støtte for den behovsanalyse, som udføres parallelt med laboratoriekortlægningen og 2) til belysning af det omfang, hvori der finder en specialisering sted, ved at visse prøver sendes videre til andre laboratorier.

Miljø-og levnedsmiddelkontroldenheder bedes anføre alle kommuner og amtskommuner under disse betegnelser, uanset om kommunen er en ejerkommune eller ej. Gruppen "andre laboratorier" dækker for kommunale A-laboratorier også prøver, der er modtaget fra et B-laboratorium. Private laboratorier anføres ligeledes under "andre laboratorier" og **ikke** under "private rekvirenter". Som kunde regnes den, til hvem en faktura stiles, uanset om de praktiske arrangementer omkring bestilling, levering af prøver etc. varetages af en anden part.

Der bedes om fordelingen i procent af den samlede laboratorieomsætning på den mikrobiologisk/kemiske del af miljøområdet for 1989, opgjort i hele 10-procenter. Hvis fordelingen ikke kan udledes af laboratoriets administrative system er det alligevel vigtigt at der besvares med et skøn over fordelingen.



SKØNNET FORDELING AF OMSÆTNING MELLEM KUNDETYPER, PROCENT				
	Mikrobiologi	Miljøanalyse Kemi	Luftforurening	Støj
Statslige myndigheder				
Amtskommuner				
Kommuner				
Andre laboratorier				
Private rekvirenter				
SUM	100	100	100	100

Laboratorium:

Sagsnr. 405083

15. juni 1990 labskem.gen

RESSOURCEANVENDELSE

De eksisterende ordninger på miljø- og levnedsmiddelområdet, dvs. Laboratorieplanen for de kommunale laboratorier og Statens Tekniske Prøvenævns autorisationsordning for de private laboratorier, har foruden en kvalitetssikringsfunktion til formål at sikre en effektiv udnyttelse af eksisterende laboratoriefaciliteter. Til en vurdering af behovene for strukturændringer på levnedsmiddel- og miljøområdet er det derfor væsentligt at kende de ressourcer, der på nuværende tidspunkt findes.

Til dette formål bedes laboratorierne oplyse ressourceanvendelsen i 1989 til varetagelse af analyseopgaverne, incl. kvalitetsstyring.

For mange laboratorier er det ikke muligt at foretage en eksakt opgørelse af fordelingen mellem de enkelte områder. Det er imidlertid vigtigt - også af hensyn til at materialet skal behandles i to arbejdsgrupper - at laboratoriet foretager et skøn over fordelingen, og kun hvor dette ikke med rimelighed kan lade sig gøre, svarer med en samlet opgørelse for to eller flere områder.

Teknisk personale defineres her som personale, der er beskæftiget med udførelse af analyser og målinger, incl. reagens- og substratfremstilling, laboratorieopvask, udskrivning af analyseresultater og drift af registrerende feltmåleudstyr. Personale beskæftiget med tilsyn medregnes derimod ikke. For det akademiske personale medregnes kun tid anvendt i forbindelse med analyse- og måleopgaverne.

Driftsudgifter forstås som udgifter, der direkte kan relateres til selve laboratoriets drift, dvs. udgifter til kemikalier, glasvarer, gasser, sikkerhedsudstyr, vedligeholdelse, kontrol og kalibrering af analyse- og måleudstyr etc. Derimod medregnes ikke faste udgifter, herunder husleje, vand, el og central administration (bogholderi etc), ligesom lønninger til personale heller ikke medtages. Dette skyldes, at det i denne sammenhæng ikke skønnes hensigtsmæssigt at inddrage forskelle i niveau for husleje pr. m², lønninger mv.

Desuden bedes oplyst det operative laboratorieareal, dvs ekskl. gangareal, kontorer og lagerplads.

Endelig bedes om en opgørelse over laboratoriets apparaturpark, med angivelse af antal større instrumenter, som anført i omstående skema, ved angivelse af den skønnede nypris og med anskaffelsesår. I skemaet er desuden afsat plads til andet apparatur. Her ønskes kun medtaget apparatur til en skønnet nypris over kr. 50.000.

Laboratorium:

OPGØRELSE AF RESSOURCER FOR 1989					
	Levnedsmiddelanalyse		Miljøanalyse		
	Mikrobiol.	Kemi	Mikrobiol.	Kemi	Luftforur.
Personale* (årsværk)** Teknikere Akademikere					
Drift (kr)					
Operativt laboratorie- areal (m ²)					

* ekskl. tilsyn
** ved 1 årsværk forstås et timetal svarende til 1 person ansat på fuld tid i 1 år

Laboratorium:

RESSOURCEANVENDELSE, fortsat

Apparatur	Antal	Skønnet nypris (kr)	Anskaf- felsesår
UV/vis-spektrofotometer			
IR-spektrofotometer			
Autoanalyser			
Ionchromatograf			
Væskechromatograf			
Gasechromatograf			
Gaschromatograf-masse- spektrometer			
TOC analysator			
Organisk halogen analysator			
Atomabsorptionsspektro- fotometer			
DEFT-apparatur			
Partikelemissionsprøvetager			
Gasemissionsprøvetager			
Partikelemissionsmonitor			
Gasemissionsmonitor			
Partikelimmissionsprøvetager			
Gasimmissionsprøvetager			
Partikelimmissionsmonitor			
Gasimmissionsmonitor			
Partikelstørrelsesfraktion- eringsapparat			

Laboratorium:

RESSOURCEANVENDELSE, fortsat

APParatur. fortsat	Antal	Skønnet nypris (kr)	Anskaf- felsesår
Båndoptager			
Integrerende instrument (f.eks. lydtryksmåler)			
Statistisk analysator			
Niveauskriver			
Smalbåndsanalysator (toneanalyse)			
Meteorologisk måleudstyr			
Parallelanalysator (1/1 - 1/3 oktav)			
Evt. sum af mindre apparatur, dvs. <kr. 50.000 pr enhed			

Laboratorium:

LABORATORIETS UDVIKLING

Nedenstående oplysninger skal tjene til at belyse udviklingen over det sidste 10-år. Formålet med disse spørgsmål er at skaffe et grundlag for en forventning til den fremtidige udvikling med henblik på den bedst mulige planlægning af laboratorieressourcerne.

Oplysningerne forventes som hovedregel at være indeholdt i laboratoriets årsrapportering, men findes næppe i alle tilfælde til stede som eksakte tal. Spørgsmålene er derfor stillet i mere beskrivende vendinger, og der bedes om en afkrydsning i skema 7 og 8.

I skema 9 bedes om en omtrentlig angivelse af ændringen i laboratoriets ressourcer i 10-års perioden fra 1980 til 1989. Øgning angives med + % og indskrænkning med - %, i omtrentlige tal set i forhold til 1980 grundlaget.

UDVIKLING I OMFANG AF ANALYSEAKTIVITET			
Periode	1980-83	.1983-86	1986-89
LEVNESMIDLER.			
MIKROBIOLOGI			
Stigende			
Nogenlunde konstant			
Faldende			
LEVNESMIDLER.			
KEMI			
Stigende			
Nogenlunde konstant			
Faldende			

Laboratorium:

LABORATORIETS UDVIKLING, fortsat

UDVIKLING I OMFANG AF ANALYSEAKTIVITET			
Periode	1980-83	1983-86	1986-89
MILJØ.MIKROBIOLOGI			
Stigende			
Nogenlunde konstant			
Faldende			
MILJØ. KEMI			
Stigende			
Nogenlunde konstant			
Faldende			
LUFTFORURENING. EMISSION			
Stigende			
Nogenlunde konstant			
Faldende			
LUFTFORURENING. IMMIS- SION rINCL. DEPOSITION)			
Stigende			
Nogenlunde konstant			
Faldende			
STØJ OG VIBRATIONER			
Stigende			
Nogenlunde konstant			
Faldende			

Laboratorium:

ÆNDRING I RESSOURCER I PERIODEN 1980 TIL 1989, PROCENT*						
	Levnedsmiddelanalyse		Miljøanalyse			
	Mikrobiol.	Kemi	Mikrobiol.	Kemi	Luftforur.	Støj
<u>Personale</u>						
Teknikere						
Akademikere						
<u>Drift</u>						
<u>Operativt laboratorie-areal</u>						

* Ændringer angives i omtrentlige afrundede procenter

Laboratorium:

