



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Maj 2024
– 15/2023

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Kontrollen med fødevareemballage

15/2023

Beretning om

kontrollen med fødevareemballage

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2024

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i september 2024.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2023, som afgives i februar 2025.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-838-2

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om kontrollen med fødevareemballage

Langt det meste af den mad, vi spiser, er indpakket i fødevareemballage. Fødevareemballage kan indeholde sundhedsskadelige stoffer, der bl.a. kan være kræftfremkaldende eller hormonforstyrrende. Ofte indtræffer konsekvenserne af sundhedsskadelig fødevareemballage først efter lang tid.

Både EU og Folketinget har reguleret området gennem lovgivning med grænseværdier for indhold af kemiske stoffer og med krav til kontrol. Det er både kontrol med de virksomheder, der producerer emballagen, og de fødevarevirksomheder, der anvender emballagen. De stoffer, der testes for, er bl.a. PFAS, bly, cadmium, mineralolie, melamin og ftalater.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Fødevarestyrelsens kontrol med fødevareemballage er tilfredsstillende.

Statsrevisorerne finder Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri tilrettelæggelse og udførelse af kontrollen med fødevareemballage utilfredsstillende og bemærker, at den mangelfulde kontrol udsætter borgerne for unødige sundhedsrisici.

Statsrevisorerne finder det foruroligende, at Fødevarestyrelsen har tilrettelagt kontrollen på et utilstrækkeligt grundlag. Statsrevisorerne finder det bekymrende, at Fødevarestyrelsen udfører en utilstrækkelig kontrol, hvor styrelsen ikke kontrollerer virksomhederne hyppigt nok, ikke sanktionerer ulovlig fødevareemballage og kun i få sager følger op på, om virksomhederne efterfølgende stopper salget af den ulovlige fødevareemballage.

Statsrevisorerne

13. maj 2024

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin

Statsrevisorerne hæfter sig særligt ved følgende undersøgelsesresultater:

- Det register, som Fødevarestyrelsen anvender til at udtage virksomheder til kontrol, indeholder ikke altid korrekte og tilstrækkelige oplysninger om virksomhederne.
- Hvis en virksomhed får et nyt CVR-nummer, men reelt er den samme virksomhed med samme adresse og ejerkreds, fremgår resultaterne af tidligere kontroller ikke af kontrolregistret. Dermed kan styrelsen ikke målrette sin kontrol mod virksomheder, der har overtrådt reglerne gentagne gange.
- En stikprøve viser, at 9 % af fødevarer virksomhederne, der har fået en sur smiley, kan have undgået opfølgende kontroller og/eller fået milde sanktioner på grund af ukorrekte og utilstrækkelige oplysninger i Fødevarestyrelsens kontrolregister.
- Fødevarestyrelsen har utilstrækkelig dokumentation for de risikovurderinger, som ligger til grund for udvælgelsen af fødevarer emballage og stoffer til kontrol.
- 50 % af fødevarer virksomhederne med engrossalg, svarende til 1.920 virksomheder, er ikke blevet kontrolleret med passende hyppighed i overensstemmelse med EU's kontrolforordning.
- 46 % af de fødevarer virksomheder med engrossalg, der har eksisteret i alle 6 undersøgelsesår, har ikke på noget tidspunkt fået gennemført kontrol i perioden, selv om der ifølge Fødevarestyrelsens egne regler skal gennemføres kontrol mindst hvert 3. år.
- Fødevarestyrelsen har i 12 ud af 57 gennemgåede cases ikke kontrolleret emballagevirksomhedernes dokumentation for overholdelse af reglerne, selv om det er et krav i EU's kontrolforordning.
- I 70 ud af 322 af Fødevarestyrelsens kontrolsager er grænseværdierne for kemiske stoffer i fødevarer emballage overskredet. I 11 af disse sager har styrelsen selv konstateret, at emballagen er ulovlig. I ingen af de 70 sager har styrelsen sanktioneret forholdene. 60 ud af de 70 overskridelser var relateret til PFAS-indholdet.
- I 2015 var grænseværdien for PFAS 0,7 mikrogram, bl.a. fastsat ud fra en sundhedsmæssig vurdering. I undersøgelsesperioden kan Rigsrevisionen konstatere, at Fødevarestyrelsen har haft forskellige grænseværdier for PFAS. Den grænseværdi, som styrelsen anvender nu, på 20 mikrogram, er ikke fastsat på baggrund af en sundhedsmæssig vurdering.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning.....	6
2. Fødevarestyrelsens kontrol med fødevareemballage	7
2.1. Tilrettelæggelse af kontrollen	7
2.2. Udførelse af kontrollen	13
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	17

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

I undersøgelsesperioden januar 2017 - december 2022 har der været følgende ministre:

Esben Lunde Larsen: februar 2016 - maj 2018
Jakob Ellemann-Jensen: maj 2018 - juni 2019
Mogens Jensen: juni 2019 - november 2020
Rasmus Prehn: november 2020 - december 2022
Jacob Jensen: december 2022 -

Beretningen har i udkast været forelagt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Fødevarestyrelsens kontrol med fødevareemballage. Fødevareemballage er en del af vores hverdag, da langt det meste af den mad, som vi spiser, har været i kontakt med emballage. Når vi taler om fødevareemballage, omfatter det fx plastindpakning og pizzabakker.

2. Fødevareemballage kan indeholde en række sundhedsskadelige stoffer, der bl.a. kan være kræftfremkaldende eller hormonforstyrrende. Konsekvenserne af sundhedsskadelig fødevareemballage indtræffer ofte efter lang tid, mens konsekvenserne af dårlig hygiejne omkring fødevarer ofte indtræffer med det samme.

Det er virksomhedernes ansvar at overholde reglerne om fødevareemballage. Fødevarestyrelsen har ansvaret for at kontrollere, om virksomhederne overholder reglerne. Forbrugerne skal kunne se resultatet af styrelsens kontrol i form af en rapport med en smiley.

3. Området er reguleret af EU-lovgivning og national lovgivning. EU har bl.a. fastsat krav til myndighedernes kontrol med fødevareemballage og grænseværdier for indhold af kemiske stoffer i emballagen. Grænseværdierne skal sikre, at fødevareemballage ikke udgør en risiko for menneskers sundhed. Herudover har Folketinget fastsat krav til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri kontrol. Kravene fremgår af en række fødevarerforlig, som er udmøntet på finansloven. Det fremgår af det seneste fødevarerforlig fra 2018, at Fødevarestyrelsen skal udføre færre kontroller og målrette kontrollen mod virksomheder, hvor der er størst risiko for overtrædelse af reglerne.

4. Danmark indførte i 2020 et nationalt forbud mod at anvende PFAS i fødevareemballage af pap og papir. Fødevarestyrelsen har omsat forbuddet til en grænseværdi, som ikke må overskrides. Styrelsen fører kontrol med, om virksomheder overholder grænseværdien.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Fødevarestyrelsens kontrol med fødevareemballage er tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er Fødevarestyrelsens tilrettelæggelse af kontrollen med fødevareemballage tilfredsstillende?
- Er Fødevarestyrelsens udførelse af kontrollen med fødevareemballage tilfredsstillende?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i juni 2023.

Fødevareemballage

Det, vi i beretningen omtaler som fødevareemballage, omtales i dansk lovgivning som fødevarekontaktmaterialer. Eksempler på fødevareemballage er:

- emballage af pap, papir, plast, metal, træ, silikone, glas og keramik
- overfladebehandling som lak, trykfarve og lim
- tallerkener, papirservietter, stegepander, plastskåle og madlavningsudstyr
- produktions- og opbevaringsudstyr.

Smileyordningen

Smileyordningen viser, hvor godt butikker, restauranter og andre virksomheder der sælger fødevarer til forbrugerne, efterlever lovgivningens krav til håndtering af fødevarer.

Ordningen skal gøre det nemt for forbrugerne at finde de virksomheder, som har styr på fødevarsikkerheden.

Kemiske stoffer i fødevareemballage

Der er for nogle kemiske stoffer fastsat grænseværdier for indholdet i fødevareemballage, og for andre stoffer er der fastsat grænseværdier for, hvor meget afsmitning der må ske fra fødevareemballage til fødevarer. Når vi i beretningen omtaler indhold af kemiske stoffer, handler det både om indhold og afsmitning.



Hovedkonklusion

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri kontrol med fødevareemballage er ikke tilfredsstillende. Både ministeriets tilrettelæggelse og udførelse af kontrollen er mangelfuld. Det indebærer en risiko for, at forbrugerne udsættes for unødige sundhedsrisici, og at virksomheder ikke sanktioneres tilstrækkeligt.

Fødevarestyrelsens tilrettelæggelse af kontrollen med fødevareemballage er ikke tilfredsstillende

Fødevarestyrelsen har en risikobaseret tilgang til kontrol med fødevarevirksomheder, men grundlaget for risikovurderingen er utilstrækkeligt. Det skyldes, at det register, som styrelsen anvender til at udtage virksomheder til kontrol, ikke altid indeholder korrekte og tilstrækkelige oplysninger om virksomhederne. Hvis en virksomhed får et nyt CVR-nummer, men reelt er den samme virksomhed med samme adresse og ejerkreds, fremgår resultaterne af tidligere kontroller ikke af kontrolregistret. Dermed kan styrelsen ikke målrette sin kontrol mod virksomheder, der har overtrådt reglerne gentagne gange. Forbrugerne kan desuden ikke se, om en virksomhed tidligere har fået en sur smiley, og dermed, om virksomheden har styr på fødevarerens sikkerheden.

Rigsrevisionens analyse på baggrund af en stikprøve viser, at ca. 9 % af de 4.303 fødevarevirksomheder, der har fået en sur smiley, kan have undgået opfølgende kontroller og/eller fået mildere sanktioner på grund af ukorrekte og utilstrækkelige oplysninger i Fødevarestyrelsens kontrolregister.

Fødevarestyrelsen har desuden ikke tilstrækkelig dokumentation for de risikovurderinger, som ligger til grund for udvælgelsen af fødevareemballage og stoffer til laboratorietest. Styrelsen kan herudover ikke dokumentere eventuelle justeringer af, hvordan styrelsen risikovurderer og udtager virksomheder til kontrol.

Fødevarestyrelsens udførelse af kontrollen med fødevareemballage er ikke tilfredsstillende

Fødevarestyrelsen har ikke ført tilstrækkelig kontrol med anvendelsen af fødevareemballage i fødevarevirksomheder med engrossalg. 50 % af virksomhederne, svarende til 1.920 virksomheder, er ikke blevet kontrolleret med passende hyppighed, hvilket er et krav i EU's kontrolforordning.

Fødevarestyrelsen har udført 3.916 kontroller af emballagevirksomheder, hvoraf Rigsrevisionen har udvalgt 57 kontrolsager til gennemgang. Styrelsen har i 12 af de 57 sager ikke kontrolleret emballagevirksomheders dokumentation for, at fødevareemballagen overholder reglerne, hvilket er et krav i henhold til EU's forordning om fødevareemballage.

Fødevarestyrelsen har udført 322 kontroller for indholdet af kemiske stoffer i fødevareremballage. Rigsrevisionens gennemgang viser, at grænseværdierne er overskredet i 70 kontrolsager. I 11 af sagerne har styrelsen selv konstateret, at fødevareremballagen er ulovlig. I ingen af sagerne har styrelsen sanktioneret forholdene. I de øvrige 59 sager har styrelsen ikke foretaget konkrete vurderinger af, om overskridelse af grænseværdierne har medført ulovlig fødevareremballage og dermed burde sanktioneres. Gennemgangen viser bl.a., at der i nogle af sagerne er tale om overskridelser, der er op til 30 gange højere end den grænseværdi, som styrelsen har fastsat for anvendelse af PFAS i fødevareremballage.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Fødevarestyrelsen i langt hovedparten af de gennemgåede sager heller ikke har fulgt op på, om virksomhederne efterfølgende har stoppet salget af den ulovlige fødevareremballage.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har undervejs i undersøgelsen oplyst, at ministeriet vil igangsætte en række initiativer, der skal styrke kontrollen med fødevareremballage.

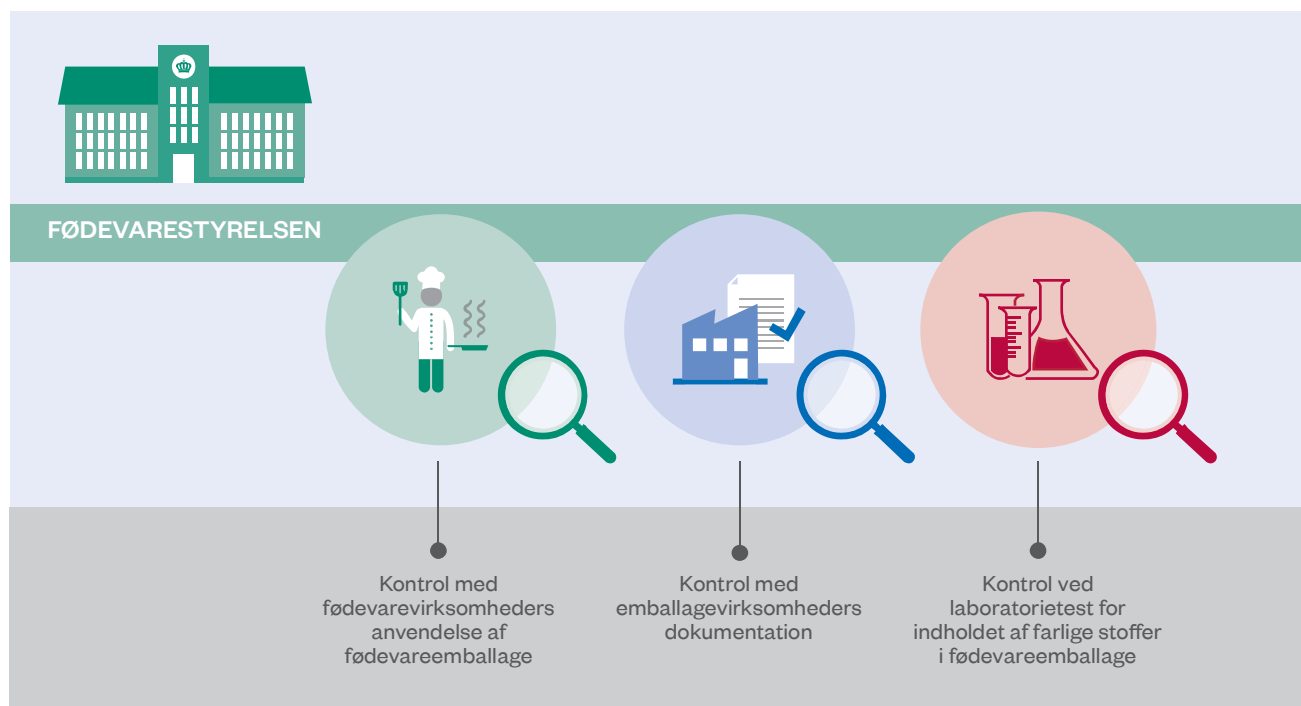
1.2. Baggrund

6. Fødevarestyrelsen fører kontrol med, at reglerne om fødevarer, foder og veterinære forhold overholdes. Kontrollen med fødevareremballage er en del af kontrollen med fødevarer og udgør en mindre del af den samlede kontrol, svarende til ca. 9 % af styrelsens fødevarerkontroller i perioden 2017-2022.

7. Fødevarestyrelsens bevilling på finansloven til fødevarerkontrol udgjorde 366-405 mio. kr. om året i perioden 2017-2022. Styrelsen har oplyst, at det ikke er muligt at opgive, hvor stor en del af bevillingen der er anvendt til kontrol med fødevareremballage.

8. Figur 1 viser de 3 typer af kontroller med fødevareremballage, der indgår i vores undersøgelse.

Figur 1
3 typer af kontroller med fødevareremballage



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsen.

Fødevarer virksomheder

Fødevarer virksomheder er virksomheder, der håndterer fødevarer. Det er fx restauranter, supermarkeder, institutionskøkkener og virksomheder, der transporterer fødevarer.

I forhold til *anvendelsen af fødevareremballage* fører Fødevarestyrelsen kontrol med, om fødevarer virksomhederne anvender emballagen til egnede formål. De egnede formål fremgår af brugsanvisningerne til emballagen. Styrelsen kontrollerer fx, at restauranter anvender fødevareremballage til at opbevare eller tilberede fødevarer på en måde, der ikke kompromitterer fødevarsikkerheden. Kontrollen omfatter ca. 98.700 fødevarer virksomheder.

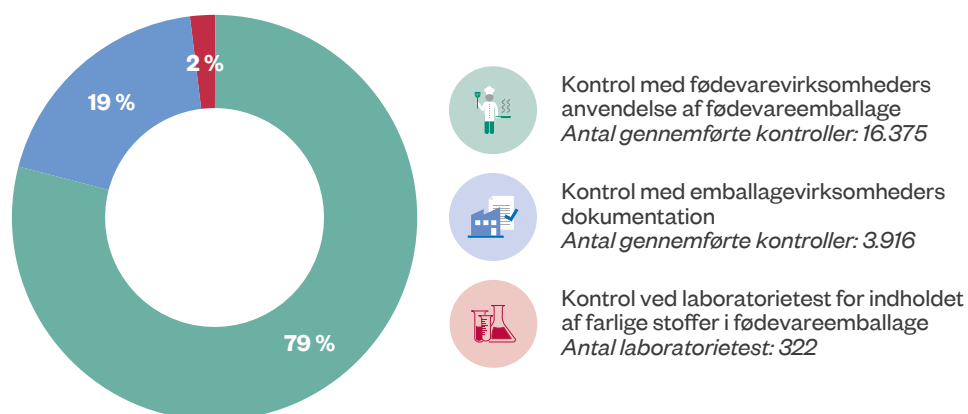
I forhold til *emballagevirksomhederne* fører Fødevarestyrelsen kontrol med, om virksomhederne har dokumentation for, at reglerne om fødevareremballage er overholdt. Det er et krav i bekendtgørelsen om fødevareremballage, at al fødevareremballage skal følges af en tro og love-erklæring fra virksomheden om, at emballagen overholder både EU-krav og nationale krav om indhold af farlige stoffer. Det er således en erklæring om, at emballagen ikke er sundhedsskadelig. Emballagevirksomhederne skal kunne fremvise erklæringen ved styrelsens kontrolbesøg. Kontrollen omfatter ca. 1.700 emballagevirksomheder.

I forhold til *laboratorietest* fører Fødevarestyrelsen kontrol med, om grænseværdierne for indhold af farlige stoffer i fødevareremballage er overholdt. Styrelsen tester emballage i fx virksomheder, som sælger fødevareremballage. Kontrollen gennemføres som særskilte kontrolkampagner, der er målrettet specifikke stoffer i udvalgte typer af fødevareremballage.

9. Figur 2 viser, hvor mange kontroller med fødevareremballage Fødevarestyrelsen har udført i perioden 2017-2022 fordelt på de 3 typer af kontroller.

Figur 2

Fødevarestyrelsens kontrol med fødevareremballage i perioden 2017-2022 fordelt på de 3 typer af kontroller



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at 79 % af kontrollerne vedrører fødevarer virksomhedernes anvendelse af fødevareremballage, 19 % vedrører emballagevirksomhedernes dokumentation for overholdelse af reglerne om fødevareremballage, og 2 % vedrører laboratorietest for indholdet af farlige stoffer i fødevareremballage.

Emballagevirksomheder

Emballagevirksomheder er virksomheder, der enten fremstiller fødevareremballage, markedsfører fødevareremballage i EU eller importerer fødevareremballage fra lande uden for EU.

Grænseværdier

Fødevarestyrelsen har forskellige typer af grænseværdier, som har forskellige betegnelser, fx aktionsgrænseværdier, vejledende grænseværdier og indikatorværdier. Fælles for alle værdierne er, at de anvendes til at vurdere, om reglerne om fødevareremballage er overholdt.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

10. Undersøgelsens vurderingskriterier er baseret på EU-lovgivning, national lovgivning med tilhørende bekendtgørelser samt Fødevarestyrelsens interne retningslinjer. Det fremgår bl.a. af lovgivningen, at Fødevarestyrelsens kontrol skal være risikobaseret. Lovgivningen er nærmere beskrevet i de enkelte afsnit i beretningen.

Med inspiration fra Rigsrevisionens beretning om effektiv kontrol fra april 2017 har vi lagt til grund, at Fødevarestyrelsen skal have et tilstrækkeligt grundlag for tilrettelæggelsen af kontrollen, og at grundlaget omfatter et godt kendskab til de virksomheder, som styrelsen skal føre kontrol med. Herudover skal kontrollen være i overensstemmelse med de krav, der fremgår af lovgivningen. Lovgivningen om kontrol med fødevareremballage er uddybet i bilag 1.

Metode

11. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang og analyse af materiale fra Fødevarestyrelsen. Materialet omfatter mødereferater, interne vejledninger, sagsakter, data om Fødevarestyrelsens kontroller og registre over virksomheder, som styrelsen fører kontrol med.

Undersøgelsen omfatter kvantitative analyser af data om Fødevarestyrelsens kontroller og kvalitative analyser af kontrolsager med og uden sanktioner. Vi har udtaget en repræsentativ stikprøve til en gennemgang af, om styrelsens kontrolregister indeholder korrekte og tilstrækkelige oplysninger om virksomhederne.

12. Undersøgelsens metode er uddybet i bilag 1.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

14. Undersøgelsen er afgrænset til at omhandle Fødevarestyrelsens kontrol med fødevareremballage i perioden 2017-2022. Undersøgelsesperioden begynder i 2017, fordi EU's kontrolforordning siden 2017 har reguleret, hvordan Fødevarestyrelsen skal føre kontrol med fødevareremballage. Undersøgelsen omfatter enkelte steder styrelsens viden om fødevareremballage fra før 2017. Data for 2023 er ikke med i undersøgelsen, fordi disse data ikke forelå inden afslutningen af dataindsamlingen.

Undersøgelsen omfatter ikke Fødevarestyrelsens kontrol af emballagevirksomheders fremstillingsprocesser. Undersøgelsen omfatter heller ikke styrelsens kontrol med, om emballage afgiver smag og lugt til fødevarer. Vi har afgrænset undersøgelsen til de typer af kontroller med fødevareremballage, som vedrører skadelige stoffer, og som er væsentlige for forbrugernes sundhed.

2. Fødevarestyrelsens kontrol med fødevareemballage

15. Dette kapitel handler om:

- Fødevarestyrelsens tilrettelæggelse af kontrollen med fødevareemballage (afsnit 2.1)
- Fødevarestyrelsens udførelse af kontrollen med fødevareemballage (afsnit 2.2).

2.1. Tilrettelæggelse af kontrollen

16. Vi har undersøgt, om Fødevarestyrelsens tilrettelæggelse af kontrollen med fødevareemballage er tilfredsstillende, herunder om styrelsen:

- har en risikobaseret model for, hvordan de tilrettelægger kontrollen
- har korrekt og tilstrækkelig viden om den samlede population af virksomheder, de skal føre kontrol med.

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsens tilrettelæggelse af kontrollen med fødevareemballage ikke er tilfredsstillende.

Risikobaseret model for tilrettelæggelse af kontrollen

17. Fødevarestyrelsen skal føre en risikobaseret kontrol. Risikobaseret kontrol betyder, at kontrolindsatsen er målrettet de virksomheder, hvor der er størst risiko for overtrædelse af reglerne, og hvor overtrædelserne har de største konsekvenser for forbrugerne.

18. Det fremgår af både EU's kontrolforordning og fødevareforliget fra 2018, at kontrollen skal være risikobaseret. I artikel 9 i kontrolforordningen fremgår det, at Fødevarestyrelsen skal udføre kontrollen med passende hyppighed på baggrund af en risikovurdering. Det fremgår af fødevareforliget, at kontrollen skal målrettes de virksomheder, der overtræder lovgivningen. I forhold til sidstnævnte har vi lagt til grund, at Fødevarestyrelsen bør anvende resultaterne af tidligere kontroller til at tilpasse og forbedre risikovurderingerne, når styrelsen planlægger kontrollen.

19. Vores undersøgelse viser, at Fødevarestyrelsen har en risikobaseret model til udvælgelse af virksomheder til kontrol, men at styrelsen ikke udvælger fødevareemballage og stoffer til laboratorietest på baggrund af dokumenterede risikovurderinger.



Risikobaseret model for udvælgelse af virksomheder til kontrol

20. Vores gennemgang viser, at Fødevarestyrelsen har en risikobaseret model for udvælgelse af virksomheder til kontrol.

For det første rangerer Fødevarestyrelsen virksomhederne efter, hvilken risiko de udgør for fødevarerens sikkerhed og for brugerne. Fx udgør virksomheder, som leverer fødevarer til børn, ældre og syge mennesker, en høj risiko. Hvis styrelsen vurderer, at en virksomhed udgør en særlig høj risiko for fødevarerens sikkerhed og for brugerne, underlægges virksomheden en regelmæssig kontrol. Den regelmæssige kontrol betyder, at styrelsen kontrollerer virksomheden efter en fast kadence.

For det andet udvælger Fødevarestyrelsen virksomheder til kontrol ved at udtage en stikprøve. Stikprøven udtages blandt de virksomheder, som ikke er omfattet af den regelmæssige kontrol. Stikprøven udtages på baggrund af en række oplysninger om virksomhedernes risici, fx tidligere kontrolhistorik og virksomhedens størrelse og alder. Disse oplysninger er med til at målrette kontrollen mod de virksomheder, hvor der er størst risiko for overtrædelse af reglerne.

21. Vores gennemgang viser også, at Fødevarestyrelsen ikke kan dokumentere eventuelle justeringer af, hvordan styrelsen risikovurderer og udtager virksomheder til regelmæssig kontrol.

22. Fødevarestyrelsen har oplyst, at en arbejdsgruppe i styrelsen løbende tager stilling til, hvordan styrelsen risikovurderer virksomheder, og om der er behov for at justere den måde, som styrelsen risikovurderer virksomhederne på.

23. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at eventuelle justeringer i risikovurderingerne bør være dokumenterede, fordi det ellers ikke er muligt efterfølgende at justere vurderingerne på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at det fremadrettet vil være hensigtsmæssigt med øget dokumentation af justeringer i risikovurderingerne, herunder baggrunden for justeringerne.

Risikobaseret model for udvælgelse af fødevareemballage og stoffer til laboratorietest

25. Det fremgår af artikel 19 i EU's kontrolforordning, at Fødevarestyrelsen skal udføre laboratorietest af fødevareemballage. Det fremgår desuden af artikel 9 i forordningen, at kontrollen skal udføres med passende hyppighed og på baggrund af en risikovurdering. Kontrolforordningens krav gælder også for styrelsens kontrol med nationale regler om fødevareemballage.

26. Vores gennemgang viser, at Fødevarestyrelsen ikke har tilstrækkelig dokumentation for de risikovurderinger, som ligger til grund for udvælgelsen af fødevareemballage og stoffer til laboratorietest.

Fødevarestyrelsens udvælger fødevareemballage og stoffer i et samarbejde med DTU Fødevareinstituttet. Samarbejdet foregår i en arbejdsgruppe, og referaterne fra møderne udgør dokumentationen for den risikovurdering, der ligger til grund for udvælgelsen. Gennemgangen af mødereferaterne viser, at det ikke fremgår klart, hvilke fødevareemballager og stoffer der er blevet udvalgt, eller hvilken risikovurdering der ligger til grund for udvælgelsen.

27. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at dokumentationen for udvælgelsen af fødevareemballage og stoffer til laboratorietest kan forbedres. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen i samarbejde med DTU Fødevareinstituttet fremadrettet vil beskrive risikobaserede kriterier for udvælgelsen af fødevareemballage og stoffer til laboratorietest og dokumentere vurderingen, der ligger bag udvælgelsen.



Eksempler på stoffer, som Fødevarestyrelsen har undersøgt ved laboratorietest

- PFAS i pap og papir
- Bly og cadmium i keramik
- Mineralolie
- Melamin og formaldehyd i plast
- Ftalater i plast
- Bisphenoler i plast.



Fødevareemballage af pap og papir, som Fødevarestyrelsen fører kontrol med.



Foto: Scanpix



Fødevarestyrelsens sanktioner

Fødevarestyrelsen har 3 niveauer af sanktioner, som styrelsen uddeler alt efter grovhed af regelovertrædelsen og alt efter, om overtrædelsen er en gentagelse af en tidligere overtrædelse:

- niveau 1: indskærpelse
- niveau 2: påbud, forbud eller administrativ bøde
- niveau 3: politianmeldelse.

Fødevarestyrelsen skal eskalere sanktioner til et højere niveau ved gentagne overtrædelser, jf. fødevareloven.

Hvis en virksomhed får en sanktion af Fødevarestyrelsen i form af et påbud, et forbud, en bøde eller en politianmeldelse, vil virksomheden få en sur smiley i kontrolrapporten.

Det Centrale Virksomhedsregister (CVR)

Alle virksomheder i Danmark skal være registreret i CVR. CVR indeholder bl.a. oplysninger om:

- navn og adresse
- CVR-nummer
- p-nummer
- navn og adresse på ejer, direktør eller bestyrelse
- virksomhedens størrelse
- virksomhedens branche
- reelt ejerskab
- legalt ejerskab
- dato for oprettelse
- dato for ophør.

Fødevarestyrelsens viden om populationen af virksomheder

28. Vi har undersøgt, om Fødevarestyrelsen har korrekt og tilstrækkelig viden om den samlede population af virksomheder, de skal føre kontrol med.

Vi har lagt til grund, at en tilstrækkelig viden indebærer, at Fødevarestyrelsen har et godt kendskab til de virksomheder, der er omfattet af kontrollen. Et godt kendskab til virksomhederne er en afgørende forudsætning for at kunne tilrettelægge kontrollen risikobaseret, dvs. udvælge de virksomheder, som styrelsen vurderer har størst risiko for overtrædelse af reglerne, eller som kan have overtrådt reglerne gentagne gange. Et godt kendskab er ligeledes en forudsætning for, at styrelsen har mulighed for at eskalere sanktionerne i tilfælde af gentagne overtrædelser af reglerne hos den samme virksomhed. Styrelsens kontrolregister skal derfor indeholde korrekte og tilstrækkelige oplysninger om virksomhederne.

29. Det fremgår af fødevarelovens § 54 a, at Fødevarestyrelsen kan indhente de oplysninger fra andre myndigheder, der er nødvendige for at kontrollere, om fødevareloven overholdes. Loven giver bl.a. styrelsen mulighed for at samkøre registre og sammenstille oplysninger i kontroløjemed, herunder oplysninger om virksomhedsejere og skatteforhold.

30. Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsen ikke har korrekt og tilstrækkelig viden om den samlede population af virksomheder i styrelsens kontrolregister.

31. Vores gennemgang viser, at oplysningerne i Fødevarestyrelsens kontrolregister ikke altid stemmer overens med oplysningerne i det Centrale Virksomhedsregister (CVR). Herudover indeholder kontrolregistret ikke tilstrækkelige oplysninger om virksomhederne til, at styrelsen kan udtage de virksomheder, hvor der er størst risiko for overtrædelse af reglerne.

Vi har udtaget en stikprøve på 420 af de 4.303 virksomheder, som har fået en sur smiley, og som derefter er ophørt som virksomhed. Vi har undersøgt, om Fødevarestyrelsens oplysninger om virksomhederne stemmer overens med oplysningerne i CVR. Herudover har vi undersøgt, om styrelsens kontrolregister indeholder tilstrækkelige oplysninger om virksomhederne, der gør det muligt for styrelsen at udtage de virksomheder, hvor der er størst risiko for overtrædelse af reglerne, og sanktionere virksomhederne efter reglerne. Tilstrækkelige oplysninger om virksomhederne omfatter bl.a. oplysninger om ejerskab og adresse.

32. Gennemgangen af stikprøven viser, at Fødevarestyrelsens kontrolregister ikke indeholder korrekte og tilstrækkelige oplysninger om 36 virksomheder, svarende til ca. 9 % af stikprøven. Med forbehold for almindelig statistisk usikkerhed svarer dette til 370 virksomheder på landsplan, jf. bilag 1.

33. Gennemgangen af stikprøven viser desuden, at Fødevarestyrelsen ikke har de oplysninger om ejerskab i kontrolregistret, som er nødvendige for at kunne vurdere, om en virksomhed reelt er ny eller er den samme som en tidligere registreret virksomhed. Det skyldes, at en virksomhed får en ny identitet i kontrolregistret, når den får et nyt CVR-nummer, selv om virksomheden reelt kan være den samme virksomhed.

Når virksomheder får en ny identitet i kontrolregistret, fremgår resultaterne af tidligere kontroller ikke længere af registret. Det betyder, at Fødevarestyrelsen ikke kan udtage de virksomheder, hvor der er størst risiko for overtrædelse af reglerne, fordi styrelsen ikke altid kender virksomhedernes kontrolhistorik. Det betyder også, at styrelsen ikke kan sanktionere virksomhederne efter reglerne, fordi styrelsen ikke kan lægge tidligere sanktioner til grund for afgørelser i forbindelse med efterfølgende kontroller. Desuden kan styrelsen ikke sikre ordentlig forbrugeroplysning gennem smileyordningen, fordi forbrugerne i disse tilfælde bliver vildledt af kontrolrapporterne.

34. Boks 1 viser et eksempel på, hvilken konsekvens det kan have, hvis Fødevarestyrelsens viden om den samlede population af virksomheder er baseret på ukorrekte oplysninger om ejerskabet af en virksomhed. I eksemplet eskalerer styrelsen ikke sanktionen i overensstemmelse med fødevareloven og styrelsens interne vejledning.

Boks 1

Konsekvensen af ukorrekte oplysninger om en virksomhed i Fødevarestyrelsens kontrolregister

Fødevarestyrelsen udfører 2 kontrolbesøg på den samme restaurant i februar og marts 2022. På begge tidspunkter er restauranten registreret med det samme CVR-nummer og den samme ejer i CVR.

Ifølge Fødevarestyrelsens kontrolregister har restauranten ved det første kontrolbesøg i februar 2022 imidlertid et andet CVR-nummer end det, som er registreret i CVR. Det CVR-nummer, som styrelsen har registreret, ophørte ifølge CVR i december 2021. Restauranten får en indskærpelse for problemer med hygiejnen.

I marts 2022 bliver restauranten kontrolleret igen. Restauranten får igen en indskærpelse for problemer med hygiejnen, selv om restauranten burde have fået en skærpet sanktion, fordi restauranten er den samme ved begge kontrolbesøg og dermed har overtrådt den samme regel 2 gange i træk.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsens kontrolregister og CVR.

35. Boks 2 viser et eksempel på, hvilke konsekvenser det kan have, hvis Fødevarestyrelsens kontrolregister ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger om en virksomheds ejerskab. I eksemplet er virksomhedens kontrolresultater ikke tilgængelige for Fødevarestyrelsen og forbrugerne. Styrelsen udfører dermed en varslet kontrol på et forkert grundlag.

Boks 2

Konsekvenser af utilstrækkelige oplysninger om en virksomhed i Fødevarestyrelsens kontrolregister

Fødevarestyrelsen foretager 3 kontroller hos en virksomhed, som resulterer i 2 bøder og et forbud mod at sælge produkter fra virksomheden.

Det fremgår af den ene kontrolrapport, at virksomhedens lokaler er angrebet af rotter. Der er bl.a. tydelige tegn på rotteekskrementer.

Virksomheden lukker kort tid efter det sidste af de 3 kontrolbesøg, men virksomheden bliver oprettet igen samme dag under et nyt navn og med et nyt CVR-nummer. Ejeren er den samme, og virksomheden fortsætter desuden på samme adresse og er registreret med det samme formål i CVR som tidligere. Virksomheden fremstår som en ny virksomhed i Fødevarestyrelsens kontrolregister, og den tidligere kontrolhistorik fremgår ikke.

Virksomhedens skift af CVR-nummer betyder, at virksomheden kort tid efter får et varslet kontrolbesøg (som anvendes til nye virksomheder) frem for et uanmeldt besøg.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarestyrelsens kontrolregister og CVR.

36. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at ministeriet er enig i, at Fødevarestyrelsens kontrolregister ikke altid indeholder korrekte og tilstrækkelige oplysninger, og at det kan medføre en risiko for, at der ikke sanktioneres korrekt. Ministeriet vil derfor sætte et arbejde i gang for at identificere problemets omfang og finde mulige løsninger. Fødevarestyrelsen har herudover oplyst, at styrelsen vil undersøge muligheden for automatisk at få opdaterede oplysninger om virksomhederne fra CVR på en omkostningseffektiv måde. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri har den 10. april 2024 oplyst Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg om, at Fødevarestyrelsen vil se nærmere på at reducere risikoen for, at virksomheder anvender ejerskifte til at komme ud af en dårlig kontrolhistorik og en eventuel virksomhedskarantæne.

2.2. Udførelse af kontrollen

37. Vi har undersøgt, om Fødevarestyrelsens udførelse af kontrollen med fødevareemballage er tilfredsstillende, herunder om styrelsen:

- kontrollerer virksomhedernes overholdelse af reglerne om fødevareemballage
- sanktionerer ulovlig fødevareemballage.

Undersøgelsen viser, at Fødevarestyrelsens udførelse af kontrollen med fødevareemballage ikke er tilfredsstillende.

Kontrol af virksomhedernes overholdelse af reglerne om fødevareemballage

38. Vi har undersøgt Fødevarestyrelsens kontrol med fødevarevirksomheder med engrossalg og styrelsens kontrol med emballagevirksomheder.

Kontrol med fødevarevirksomheder med engrossalg

39. Det fremgår af EU's kontrolforordning, at kontrollen skal udføres med passende hyppighed. Fødevarestyrelsen har i en intern vejledning fastsat, at fødevarevirksomheder med engrossalg skal have mindst én kontrol med anvendelsen af fødevareemballage inden for en periode på 3 år. Der er 3.835 fødevarevirksomheder med engrossalg, som skulle have haft en kontrol med anvendelsen af fødevareemballage i undersøgelsesperioden 2017-2022.

40. Vores analyse af data viser, at Fødevarestyrelsen ikke har udført kontrol med anvendelsen af fødevareemballage inden for en periode på 3 år i 1.920 ud af de 3.835 fødevarevirksomheder med engrossalg, som har eksisteret i mere end 3 år i undersøgelsesperioden. Dette svarer til 50 % af virksomhederne.

Herudover viser analysen, at der er 2.061 fødevarevirksomheder med engrossalg, som har eksisteret i alle 6 år i undersøgelsesperioden. 954 af de 2.061 virksomheder har ikke fået kontrol med anvendelsen af fødevareemballage i løbet af de 6 år, hvilket svarer til 46 % af virksomhederne.

41. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at ministeriet anerkender, at Fødevarestyrelsen ikke har udført den planlagte kontrol med overholdelse af reglerne om fødevareemballage i fødevarevirksomheder med engrossalg, og at ministeriet fremadrettet vil have øget fokus herpå. Fødevarestyrelsen vil fremadrettet ved hjælp af it-understøttelse sikre, at styrelsen udfører en tilstrækkelig kontrol med fødevarevirksomheder med engrossalg. Herudover har Fødevarestyrelsen oplyst, at styrelsen i perioden marts-august 2024 gennemfører en kontrolkampagne, som er målrettet anvendelsen af fødevareemballage i 150 fødevarevirksomheder med engrossalg og 600 fødevarevirksomheder med detailsalg.



Fødevarevirksomheder med engrossalg

Virksomheder, der sælger fødevarer til andre virksomheder.



Kontrol med emballagevirksomheder

42. Det fremgår af § 15 i bekendtgørelsen om fødevareemballage, at emballagevirksomheder skal have dokumentation for, at reglerne om fødevareemballage er overholdt. Virksomhederne skal ved en kontrol fremvise dokumentation for, at reglerne overholdes, i form af en erklæring. Det fremgår af artikel 24 i EU's forordning om fødevareemballage, at Fødevarestyrelsen skal føre kontrol med dette.

43. Fødevarestyrelsen har udført 3.916 kontroller af emballagevirksomheder, hvoraf vi har udvalgt 57 cases til gennemgang. Gennemgangen viser, at Fødevarestyrelsen i 12 af de 57 sager ikke har kontrolleret emballagevirksomhedernes dokumentation for, at fødevareemballagen overholder reglerne.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at 8 af de 12 sager vedrører virksomheder, som ikke var registreret korrekt. Disse virksomheder burde have været registreret som emballagevirksomheder. Styrelsen har desuden oplyst, at en virksomheds dokumentation bliver kontrolleret på de efterfølgende kontrolbesøg, når det er konstateret, at virksomheden skal registreres som emballagevirksomhed.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det er hensigtsmæssigt, at Fødevarestyrelsen kontrollerer alle emballagevirksomheders dokumentation for, at fødevareemballagen overholder reglerne, uanset om virksomhederne er korrekt registreret eller ej.



Sanktionering af ulovlig fødevareemballage

44. Vi har undersøgt, om Fødevarestyrelsen sanktionerer ulovlig fødevareemballage.

45. Det fremgår af artikel 3 i EU's forordning om fødevareemballage, at fødevareemballage ikke må udgøre en risiko for menneskers sundhed. Det fremgår af § 18 i bekendtgørelsen om fødevareemballage, at overtrædelse af reglerne om sundhedsskadelig emballage i artikel 3 i forordningen om fødevareemballage straffes med bøde. I 2020 indførte Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri et forbud mod at anvende PFAS i fødevareemballage af pap og papir. Fødevarestyrelsen har omsat forbuddet til en grænseværdi, som ikke må overskrides.

46. Vores undersøgelse viser, at Fødevarestyrelsen ikke sanktionerer ulovlig fødevareemballage.

47. Fødevarestyrelsen har udført 322 laboratorietests i undersøgelsesperioden. I 70 af de 322 tests overskred fødevareemballagen grænseværdierne. Overskridelse af grænseværdierne kan indikere, at emballagen kan være ulovlig. Vi har derfor gennemgået de 70 sager for at undersøge, hvordan styrelsen har reageret. Vi har ikke efterprøvet vurderingen i de enkelte sager, da det kræver en samlet faglig og skønsmæssig vurdering af hver enkelt sag.

48. Fødevarestyrelsen har oplyst, at en overskridelse af grænseværdierne ikke nødvendigvis betyder, at virksomheden skal sanktioneres, da dette altid vil bero på en efterfølgende konkret vurdering.

49. Vores gennemgang af de 70 sager om overskridelse af grænseværdierne viser, at Fødevarestyrelsen har konstateret ulovlig fødevareemballage i 11 af sagerne. I ingen af sagerne har styrelsen sanktioneret forholdene. De 11 sager vedrører både overskridelser af reglerne om sundhedsskadelig fødevareemballage og det nationale forbud mod at anvende PFAS.

Gennemgangen viser endvidere, at Fødevarestyrelsen i de resterende 59 sager ikke har foretaget konkrete vurderinger af, om overskridelse af grænseværdierne har medført ulovlig fødevareemballage og dermed burde sanktioneres. I 4 af de 59 sager har styrelsen konstateret overskridelse af grænseværdien for mineralolie. I de resterende 55 sager har styrelsen konstateret overskridelse af grænseværdien for PFAS på 0,7 mikrogram, der blev fastsat i 2015 på baggrund af bl.a. en sundhedsmæssig vurdering.

50. Fødevarestyrelsen har oplyst, at en overskridelse af grænseværdien for indhold af PFAS ikke nødvendigvis betyder, at fødevareemballagen er sundhedsskadelig. Dette skyldes bl.a., at der findes op mod 12.000 forskellige PFAS-stoffer, og at der ikke findes specifikke sundhedsmæssige vurderinger for hver af disse stoffer. Styrelsen har samtidig oplyst, at DTU Fødevareinstituttet har vurderet, at alle PFAS-stoffer forventes at have skadelige effekter.

Fødevarestyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen i 2016 vurderede, at grænseværdien fra 2015 stort set aldrig kunne overholdes, fordi baggrundsniveauet af PFAS i pap og papir ofte overskrider grænseværdien.

51. Rigsrevisionen kan konstatere at Fødevarestyrelsen har haft forskellige grænseværdier for PFAS i undersøgelsesperioden, og at den grænseværdi, som styrelsen anvender nu, ikke er fastsat på baggrund af en sundhedsmæssig vurdering. Grænseværdien er fastsat til 20 mikrogram.

52. Boks 3 viser 2 eksempler, hvor Fødevarestyrelsen ikke sanktionerer virksomheden, selv om grænseværdien for PFAS overskrides.

Boks 3

Eksempler på overskridelse af grænseværdien for PFAS i fødevareemballage

- I en sag fra 2021 har Fødevarestyrelsen testet en muffinform og fundet 480 mikrogram PFAS.
- I en sag fra 2021 har Fødevarestyrelsen testet en popcornpose af pap og fundet 610 mikrogram PFAS.

Kilde: Rigsrevisionens gennemgang af 70 sager om overskridelse af grænseværdier.

70 sager om overskridelse af grænseværdier

I 60 sager er der fundet overskridelse af grænseværdierne for PFAS.

I 9 sager er der fundet overskridelse af grænseværdierne for mineralolie.

I én sag er der fundet overskridelse af grænseværdien for primære aromatiske aminer, som ofte anvendes i køkkenredskaber af plast.

Grænseværdi for PFAS

Grænseværdien for PFAS er fastsat i enheden mikrogram TOF (total organisk fluor) pr. gram pap eller papir.

Eksemplerne i boks 3 viser, at Fødevarestyrelsen i 2021 – efter at forbuddet om at anvende PFAS i fødevareemballage af pap og papir var trådt i kraft – konstaterede overskridelser, der var op til 30 gange højere end den grænseværdi, som styrelsen har fastsat.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at ministeriet anerkender, at der er enkelte tilfælde, hvor Fødevarestyrelsen enten ikke har sanktioneret eller ikke har fulgt op på analyseresultaterne ved efterfølgende kontroller. Styrelsen vil fremover være opmærksom på, at sådanne fejl ikke gentager sig.

Opfølgning på stop af salg af ulovlig fødevareemballage

53. Vi har undersøgt, om Fødevarestyrelsen følger op på, om virksomhederne stopper salget af fødevareemballage, når styrelsen konstaterer, at emballagen er ulovlig.

54. Vores gennemgang viser, at Fødevarestyrelsen i 9 ud af de 11 sager, hvor styrelsen har konstateret, at fødevareemballagen er ulovlig, ikke har fulgt op på, om emballagen er blevet fjernet fra markedet. Styrelsen ved således ikke, om virksomhederne er stoppet med at sælge emballagen.

I de sidste 2 sager har Fødevarestyrelsen fulgt op på, om virksomhederne fortsat sælger den ulovlige fødevareemballage. Den opfølgende kontrol viste, at virksomhederne ikke længere solgte emballagen.

55. Fødevarestyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet vil være opmærksom på at følge op på, om virksomheder stopper salget af fødevareemballage, som er vurderet ulovlig.

Rigsrevisionen, den 1. maj 2024

Birgitte Hansen

/Claus Vejøl Thomsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, cases, en stikprøve og registerdata. Formålet med gennemgangen har været at undersøge Fødevarestyrelsens kontrol med fødevareemballage. Metoderne, som vi har anvendt ved gennemgangen, er uddybet i dette bilag.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- sager om kontrol af virksomheder og fødevareemballage
- lovgivning om kontrol af virksomheder og fødevareemballage (se boks A om lovgivning)
- interne vejledninger om Fødevarestyrelsens kontrol
- mødereferater
- data om tilrettelæggelse og udførelse af kontrol
- offentliggjorte kontrolresultater på www.findsmiley.dk.

Boks A viser en oversigt over relevant lovgivning, som vi har gennemgået.

Boks A

Lovgivning om kontrol af virksomheder og fødevareemballage

EU-forordninger

- Forordning om fødevareemballage (nr. 1935/2004) – Forordning om materialer og genstande bestemt til kontakt med fødevarer og om ophævelse af direktiv 80/590/EØF og 89/109/EØF
- Kontrolforordningen (nr. 2017/625) – Forordning om offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter med henblik på at sikre anvendelsen af fødevarer- og foderlovgivningen og reglerne for dyresundhed og dyrevelfærd, plantesundhed og plante- beskyttelsesmidler, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001, (EF) nr. 396/2005, (EF) nr. 1069/2009, (EF) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 og (EU) 2016/2031, Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 og (EF) nr. 1099/2009 samt Rådets direktiv 98/58/EF, 1999/74/EF, 2007/43/EF, 2008/119/EF og 2008/120/EF og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 og (EF) nr. 882/2004, Rådets direktiv 89/608/EØF, 89/662/EØF, 90/425/EØF, 91/496/EØF, 96/23/EF, 96/93/EF og 97/78/EF og Rådets afgørelse 92/438/EØF (forordningen om offentlig kontrol)
- Plastforordningen (nr. 10/2011) – Forordning om plastmaterialer og -genstande bestemt til kontakt med fødevarer
- Forordning om god fremstillingsmæssig praksis for materialer og genstande bestemt til kontakt med fødevarer (nr. 2023/2006)
- Forordning om aktive og intelligente materialer og genstande bestemt til kontakt med fødevarer (nr. 450/2009)
- Forordning om fastsættelse af særlige betingelser og nærmere procedurer for import af plastkøkken redskaber af polyamid og melamin med oprindelse i eller afsendt fra Folkerepublikken Kina og Det Særlige Administrative Område Hongkong, Kina (nr. 284/2011).

Love

- Fødevareloven med lovbemærkninger fra 2006 og 2008.

Bekendtgørelser (inkl. tidligere versioner af bekendtgørelserne i undersøgelsesperioden)

- Bekendtgørelse nr. 681 af 25. maj 2020 om fødevarekontaktmaterialer og om straffebestemmelser for overtrædelse af relaterede EU-retsakter
- Bekendtgørelse nr. 562 af 17. maj 2023 om fødevarekontrol og offentliggørelse af kontrolresultater
- Bekendtgørelse nr. 1433 af 1. november 2022 om eksport af fødevarer og fødevarekontaktmaterialer
- Bekendtgørelse nr. 1520 af 15. december 2022 om autorisation og registrering af fødevarevirksomheder m.v.

Registerdata

Vi har sammenholdt data fra det Centrale Virksomhedsregister (CVR) med data fra Fødevarestyrelsens kontrolregister for at undersøge, om der er virksomheder, som kan have undgået opfølgende kontroller og/eller fået mildere sanktioner, fordi kontrolregistret ikke indeholder korrekte og tilstrækkelige oplysninger om virksomhederne. Virksomhederne i kontrolregistret er opgjort pr. 1. januar for hvert år i perioden 2017-2022.

Vi har anvendt følgende variable fra kontrolregistret:

- adresse
- virksomhedsnavn
- kontrolhistorik
- oprettelsesdato
- ophørsdato.

Vi har anvendt følgende variable fra CVR:

- adresse
- reelt og legalt ejerskab
- p-numre
- oprettelsesdato
- ophørsdato.

Stikprøve

Formålet med stikprøveundersøgelsen har været at undersøge, om Fødevarestyrelsens kontrolregister indeholder korrekte og tilstrækkelige oplysninger om virksomhederne.

Populationen er de 4.303 virksomheder, der har fået en sur smiley og derefter er opført i perioden 2017-2022.

Vi har udvalgt 600 kontroller af 420 virksomheder som en tilfældig stikprøve på baggrund af virksomhedernes adresser i kontrolregistret. Vi har udvalgt kontrollerne på baggrund af en alfabetisk sortering af virksomhederne på adresse, da adressen er den væsentligste indikator på, at der reelt er tale om samme virksomhed, selv om virksomheden eventuelt fremgår med 2 forskellige identiteter i kontrolregistret. Vi antager, at udvælgelsen er repræsentativ, da en alfabetisk sortering ikke påvirker sandsynligheden for at få en sur smiley eller ophøre.

Vi har valgt at udtage stikprøven i 2 klynger, der består af 300 kontroller i 2017 og 300 kontroller i 2022. Dette har vi gjort for at få tidsmæssig variation i stikprøven og for at se kontrolresultater for virksomheder inden for en mere snæver tidsperiode end hele undersøgelsesperioden på 6 år. Det skyldes, at det kun har været relevant at se, hvordan en virksomhed eventuelt er oprettet efter at være ophørt inden for en periode på under 1 år.

Stikprøvens størrelse er fastlagt ud fra et mål om at kunne udtale os om populationen med 95 % sikkerhed.

Vi har gennemgået stikprøven ved at analysere hver virksomheds kontroller og ved at sammenholde oplysninger om virksomheden i Fødevarestyrelsens kontrolregister med oplysninger i CVR.

Vi har anvendt et konfidensniveau på 95 % til at beregne konfidensintervallet for populationen af virksomheder, der har fået en sur smiley og derefter er ophørt. Konfidensintervallet er mellem 5,9 % og 11,2 %. Vi kan derfor med 95 % sikkerhed sige, at mellem 5,9 % og 11,2 % af de 4.303 virksomheder, som er ophørt efter at have fået en sur smiley, kan have undgået opfølgende kontroller og/eller fået mildere sanktioner.

Cases

Formålet med at inddrage cases i undersøgelsen er at vurdere, om Fødevarestyrelsen har udført en tilfredsstillende kontrol med fødevareremballage. Sagerne er udvalgt for at kunne se eksempler på forskellige typer af sager, hvor der er givet forskellige former for sanktioner. Vi anvender derfor ikke resultatet af vores gennemgang af disse sager til at beregne andele eller til at udtale os generelt om Fødevarestyrelsens sagsbehandling af kontroller med alle emballagevirksomheder.

57 cases om kontrol med emballagevirksomheder

Vi har udvalgt 60 ud af 3.916 sager om kontrol med emballagevirksomheder i perioden 2017-2022. Vi har udvalgt 20 sager uden sanktion og 40 sager med forskellige sanktionsniveauer. 2 af sagerne viste sig reelt at vedrøre den samme sag, og 2 andre sager viste sig ikke at være kontrol med fødevareremballage. Vi har derfor kun medtaget 37 sager med sanktioner.

Møder

Vi har holdt møder med Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Fødevarestyrelsen for at få indsigt i området. Vi har også holdt møder med følgende interessenter på området:

- DTU Fødevareinstituttet
- Forbrugerrådet Tænk Kemi
- Dansk Industri
- Plastindustrien
- Coop.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).