

9. marts 2021
Sagsnr.: 20/13561
NBB

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

IKKE MEDHOLD i klage over indskærpelse om udarbejdelse af risikoanalyse samt OPHÆVELSE OG HJEMVISNING af indskærpelse om anmeldelse af væsentlige ændringer i København Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter hygiejneforordningens artikel 5, stk. 1, jf. stk. 2, litra a og litra g,¹ og autorisationsbekendtgørelsens § 36, stk. 1,² jf. fødevarelovens § 58 a, stk. 1.³

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Fødevarestyrelsens indskærpelse af 5. november 2020 om, at virksomheden skal udarbejde en skriftlig risikoanalyse, der er dækkende for virksomhedens aktiviteter.

Endvidere ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet Fødevarestyrelsens indskærpelse af 5. november 2020 om, at en registreret virksomhed skal anmelde væsentlige ændringer i sine aktiviteter til Fødevarestyrelsen, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.⁴

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 853/2004 af 29. april 2004 om fødevarehygiejne.

² Bekendtgørelse nr. 1352 af 10. december 2019 om autorisation og registrering af fødevarevirksomheder m.v.

³ Lovbekendtgørelse nr. 999 af 2. juli 2018 om fødevarer.

⁴ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Indskærpelserne er den 9. november 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af virksomheden.

Klager har navnlig anført, at

- Fødevarestyrelsen ikke tidligere har indskærpet forholdet om risikoanalysen og heller ikke har vejledt om risikoanalysen forud for indskærpelsen, og
- der ikke ved samme kontrolbesøg, kan foretages kontrol af virksomheder med to forskellige CVR-numre.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 De påklagede indskærpelser

Indskærpelsen om risikoanalyse

Fødevarestyrelsen har ved et kontrolbesøg den 5. november 2020 konstateret, at klager anvendte et egenkontrolprogram af ældre dato og ikke havde udarbejdet en risikoanalyse tilpasset virksomhedens aktiviteter, som blandt andet indebar sandwichproduktion. Det fremgik ikke, hvilken virksomhed egenkontrolprogrammet var udarbejdet til.

Det fremgår af kontrolrapporten, der blev udfyldt under kontrolbesøget, at klager ikke havde bemærkninger til de konstaterede forhold.

Fødevarestyrelsen har under kontrolbesøget mundtligt indskærpet, at virksomheden skal udarbejde en skriftlig risikoanalyse, der er dækkende for virksomhedens aktiviteter. Indskærpelsen med klagevejledning fremgår ligeledes af kontrolrapporten.

Indskærpelsen om anmeldelse af væsentlige ændringer

Fødevarestyrelsen har ved kontrolbesøget endvidere konstateret, at klagers virksomhed har skiftet CVR-nr., at dankortterminalen var registreret med det nye CVR-nr., og at ændringen af CVR-nr. ikke var anmeldt til styrelsen.

Det fremgår af kontrolrapporten, der blev udfyldt under kontrolbesøget, at klager til de konstaterede forhold har bemærket følgende:

”Det er samme ejer, men med nyt CVR nr. Vi troede vi havde anmeldt nyt CVR nr. til Fødevarestyrelsen.”

Fødevarestyrelsen har under kontrolbesøget mundtligt indskærpet, at en registreret virksomhed skal anmelde væsentlige ændringer i sine aktiviteter til Fødevarestyrelsen. Indskærpelsen med klagevejledning fremgår ligeledes af kontrolrapporten.

Indskærpelserne medførte gebyrbelagt, opfølgende kontrol.

Det fremgår ikke af sagens oplysninger, at klager har udbedt sig en skriftlig begrundelse for indskærpelserne.

2.2 Klagens indhold

Indledningsvis har klager oplyst, at klager har ansøgt om bortfald af kontrolhistorikken efter skift af CVR-nr. Herefter har klager anført, at den tilsynsførende ikke ville se bort fra den tidligere kontrolrapport, men i stedet har fulgt op på denne, og samtidig har foretaget en gennemgående kontrol af virksomheden med det nye CVR-nr. Efter klagers opfattelse kan der ikke ved samme kontrolbesøg foretages kontrol af to forskellige CVR-numre. Endvidere har klager anført, at det første kontrolbesøg efter ejerskifte alene bør være af vejledende karakter.

Klager har herefter anført, at sandwichproduktionen har eksisteret uændret siden virksomhedens opstart, og at risikoanalysen for denne produktion findes i opslagsmappen. Desuden er det klagers opfattelse, at den tilsynsførende ikke kan give en indskærpelse den første gang en overtrædelse konstateres, men først på det efterfølgende kontrolbesøg, såfremt forholdet ikke er blevet bragt i orden.

2.3 Fødevarestyrelsens bemærkninger til klagen

Fødevarestyrelsen har den 25. november 2020 oversendt sagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet med bemærkninger til klagen.

Det fremgår af bemærkningerne, at indskærpelserne er givet i medfør af hygiejneforordningens artikel 5, stk. 1, jf. stk. 2, og autorisationsbekendtgørelsens § 36, stk. 1.

Herefter har Fødevarestyrelsen oplyst, at styrelsen ikke kan se bort fra en konstateret overtrædelse af fødevarerlovgivningen. Samtidig har styrelsen bemærket, at et udvidet førstegangsbesøg udelukkende adskiller sig fra et ordinært kontrolbesøg ved den ekstra tid, der er afsat til vejledning. I forlængelse heraf har styrelsen oplyst, at vejledning, heller ikke ved start-hjælpsvejledning, må træde i stedet for sanktion, og at der skal sanktioneres efter de sædvanlige retningslinjer, når der konstateres overtrædelser.

Fødevarestyrelsen har endvidere oplyst, at kontrollen den pågældende dag var en opfølgende kontrol, da klager ved et tidligere kontrolbesøg var blevet pålagt sanktioner for overtrædelser af fødevarerlovgivningen. Styrelsen har bemærket, at det først efter kontrolbesøgets påbegyndelse blev opdaget, at virksomheden havde skiftet CVR-nr., og der blev derfor foretaget kontrol af nogle væsentlige kontrolpunkter. I forlængelse heraf har styrelsen oplyst, at klager ved tidligere kontrolbesøg er blevet vejledt om de regler, der gælder for virksomheden.

Yderligere har Fødevarestyrelsen vurderet, at overtrædelsen vedrørende udarbejdelse af risikoanalyse ikke kunne medføre en mildere sanktion end en indskærpelse, og at indskærpelsen ikke skulle afvente et efterfølgende kontrolbesøg.

Desuden har Fødevarestyrelsen oplyst, at kontrolbesøgene udføres som stikprøvekontrol, hvorfor ikke alle forhold i en fødevarevirksomhed kontrolleres ved hvert besøg. Endelig har styrelsen oplyst, at ansvaret for overholdelsen af fødevarelovgivningen påhviler klager.

2.4 Nye oplysninger under sagens behandling

Den 8. februar 2021 har Fødevarestyrelsen anmodet Miljø- og Fødevareklagenævnet om at hjemvise indskærpelsen om, at en registreret virksomhed skal anmelde væsentlige ændringer i sine aktiviteter til Fødevarestyrelsen. Styrelsen har vurderet, at indskærpelsens ordlyd ikke afspejler de faktiske forhold, der blev konstateret under kontrolbesøget.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Indskærpelsen om udarbejdelse af risikoanalyse
- 2) Indskærpelsen om anmeldelse af væsentlige ændringer

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter vedrørende indskærpelsen om anmeldelse af væsentlige ændringer, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) Indskærpelsen om udarbejdelse af risikoanalyse

Ledere af fødevarevirksomheder skal indføre, iværksætte og følge en fast procedure eller faste procedurer, der er baseret på HACCP-principperne, jf. hygiejneforordningens artikel 5, stk. 1. Disse procedurer kaldes egenkontrol.

HACCP-principperne i stk. 1 går bl.a. ud på, at identificere risici, som skal forebygges, fjernes eller reduceres til et acceptabelt niveau, jf. hygiejneforordningens artikel 5, stk. 2, litra a.

HACCP-principperne går endvidere ud på, at udfærdige dokumenter og føre registre, der svarer til virksomhedens art og størrelse, for at dokumentere, at foranstaltningerne i litra a-f anvendes effektivt, jf. hygiejneforordningens artikel 5, stk. 2, litra g.

Ledere af fødevarevirksomheder sikrer, at produktionen, forarbejdningen og distributionen i alle led, som er under deres kontrol, er i overensstemmelse med de relevante hygiejnebestemmelser i hygiejneforordningen, jf. hygiejneforordningens artikel 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager ikke har overholdt hygiejneforordningens artikel 5, stk. 1, jf. stk. 2, litra a og litra g.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på Fødevarestyrelsens oplysninger om, at den fremviste risikoanalyse ikke var tilpasset klagers sandwichproduktion samt at egenkontrolprogrammet var af ældre dato, og at det ikke fremgik heraf, hvilken virksomhed egenkontrolprogrammet var udarbejdet til. Nævnet har ud fra sagens oplysninger lagt til grund, at den risikoanalyse, som klager har nævnt i klagen, er den samme som den, der blev fremvist under kontrolbesøget. På denne baggrund har nævnet ikke fundet grundlag for at tilsidesætte styrelsens vurdering af, at den udarbejdede risikoanalyse ikke var dækkende for klagers sandwichproduktion. Dermed finder nævnet, at klager ikke skriftligt har identificeret de risici, der skal forebygges, fjernes eller reduceres til et acceptabelt niveau, i medfør af hygiejneforordningens artikel 5, stk. 2, litra a og litra g.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Fødevarestyrelsens kontrol bliver udført som stikprøvekontrol. Det forhold, at styrelsen ikke har haft bemærkninger til de konstaterede forhold, forud for kontrolbesøget den 5. november 2020, er alene udtryk for, at styrelsen ikke har kontrolleret de pågældende forhold. De manglende anmærkninger er således ikke udtryk for, at styrelsen har godkendt eller fundet forholdene i orden.

Endvidere bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det ikke er et krav for at kunne sanktionere en overtrædelse af fødevarelovgivningen, at der tidligere er vejledt om det pågældende forhold. Det er nævnets opfattelse, at styrelsen altid skal reagere, når styrelsen bliver bekendt med overtrædelser af fødevarelovgivningen. Nævnet bemærker desuden, at det er klagers ansvar at sikre overholdelse af reglerne, jf. hygiejneforordningens artikel 3.

3.2.2 Ad 2) Indskærpelsen om anmeldelse af væsentlige ændringer

En registreret virksomhed skal anmelde væsentlige ændringer i sine aktiviteter til Fødevarestyrelsen, jf. autorisationsbekendtgørelsens § 36, stk. 1.

Det fremgår af autorisationsvejledningens afsnit 25.3,⁵ at aktiviteter der medfører behov for ændring i det HACCP-baserede egenkontrol som regel vil være væsentlige ændringer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder det ikke godtgjort, at klager har overtrådt autorisationsbekendtgørelsens § 36, stk. 1.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at klager ikke havde anmeldt skift af CVR-nr. til Fødevarestyrelsen. Efter nævnets vurdering er den manglende anmeldelse af skift af CVR-nr. ikke en ændring af en aktivitet. Det er nævnets vurdering, at en væsentlig ændring i en aktivitet forudsætter, at det er en konkret fødevareaktivitet der ændres, og ikke en formel registrering. Nævnet henviser til, at ejerskiftet ikke har medført behov for ændring i virksomhedens egenkontrol, som ifølge styrelsens praksis i autorisationsvejledningen, som udgangspunkt vil være væsentlige ændringer i aktiviteter. Dermed finder nævnet, at de konstaterede forhold ikke udgør en overtrædelse af autorisationsbekendtgørelsens § 36, stk. 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har fundet anledning til at bemærke, at Fødevarestyrelsen ved fornyet behandling af sagen skal overveje, om de konstaterede forhold i stedet udgør en overtrædelse af autorisationsbekendtgørelsens § 37, stk. 1 om anmeldelse af ejerskifte.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Fødevarestyrelsens indskærpelse af 5. november 2020 om, at virksomheden skal udarbejde en skriftlig risikoanalyse, der er dækkende for virksomhedens aktiviteter.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Fødevarestyrelsens indskærpelse af 5. november 2020 om, at en registreret virksomhed skal anmelde væsentlige ændringer i sine aktiviteter til Fødevarestyrelsen, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

⁵ Vejledning nr. 9126 af 15. februar 2019 om autorisation og registrering af fødevarevirksomheder m.v.