

Lovforslag nr. L 90. Fremsat den 15. november 1990 af sundhedsministeren (Ester Larsen)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om levnedsmidler m.m.

(Brugerfinansiering af levnedsmiddelkontrol)

§ 1

I lov nr. 310 af 6. juni 1973 om levnedsmidler m.m., som senest ændret ved lov nr. 192 af 29. marts 1989, foretages følgende ændringer:

1. Overalt i loven ændres »ministeren for foreningsbekæmpelse« til »Sundhedsministeren« og »statens levnedsmiddelinstitut« til »Levnedsmiddelstyrelsen«. Hvor »statens levnedsmiddelinstitut« er benævnt »instituttet«, ændres dette til »styrelsen«.

2. Efter »Kapitel 7. Myndighederne.« indsættes som nyt kapitel:

»Kapitel 7 a. Gebyrer

§ 48 a. Sundhedsministeren kan fastsætte regler om, at virksomhederne skal betale et gebyr til hel eller delvis dækning af myndighedernes omkostninger ved autorisation og godkendelse af de virksomheder, der er omfattet af §§ 31, 34 og 37. Ministeren kan fastsætte regler om opkrævning af gebyr for udstedelse af eksportcertifikater samt for sagsbehandling i forbindelse med administration af visse anmeldelses-

ordninger udfærdiget med hjemmel i lovens §§ 14 og 16.

Stk. 2. Ministeren kan fastsætte regler om, at virksomhederne skal betale et årligt gebyr til hel eller delvis dækning af myndighedernes omkostninger i forbindelse med tilsyn og kontrol efter denne lov. Ministeren kan herunder fastsætte regler om, at en virksomhed skal betale et gebyr til dækning af ekstraordinære tilsyn og analyser som følge af, at der gentagne gange er konstateret uregelmæssigheder i den pågældende virksomhed.

Stk. 3. Ministeren kan fastsætte regler om opkrævning af særskilt gebyr ved ikke-rettidig betaling af gebyr efter stk. 1 og 2.

Stk. 4. Ministeren kan fastsætte regler om opkrævning af gebyrer efter stk. 1–3, og kan herunder fastsætte regler for kommunale myndigheders indbetaling af en nærmere fastsat andel af de opkrævede gebyrer til staten.«

3. I § 46, stk. 1, indsættes efter »gennemførelse«: »samt fastsættelse og opkrævning af gebyr efter § 48 a.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 1991.

Bemærkninger til lovforslaget

Formålet med lovforslaget er at give sundhedsministeren mulighed for at indføre brugerfinansiering af den offentlige levnedsmiddelkontrol af virksomheder inden for levnedsmiddelovens område. Ved brugerfinansiering forstås, at virksomheder under tilsyn og kontrol helt eller delvist selv skal afholde udgifter forbundet med myndighedernes autorisation/godkendelse, tilsyn og kontrol.

Forslaget giver mulighed for at udmønte budgetregulering som anført i finanslovforslaget for 1991 på 50 mill. kr. i 1991 og 150 mill. kr. i 1992 og følgende år gennem indførelse af brugerfinansiering inden for levnedsmiddelkontrolområdet.

Forslaget er endvidere et element i opfølgningen af et igangværende arbejde vedrørende modernisering af den offentlige levnedsmiddelkontrol. Regeringens afbureaukratiseringsredegørelse fra december 1988 indeholder forslag om, at hele levnedsmiddelkontrollen gennemgås med henblik på rationalisering, samordning og forenkling af lovgivning og administration. Finansministeriets Administrations- og Personaledepartement har i efteråret 1989 som led i turnusgennemgangen udarbejdet en rapport om det offentlige levnedsmiddelkontrollsystem. Turnusrapporten indeholder en række forslag til modernisering af levnedsmiddelkontrolområdet, herunder bl.a. regelværket, tilrettelæggelse af laboratoriekapaciteten og finansieringsmodeller.

Turnusrapporten er blevet fulgt op af et tværministerielt embedsmandsudvalg, der blev nedsat i februar 1990 med den opgave at overveje og stille forslag om, hvordan der kan opbygges et mere effektivt og koordineret levnedsmiddelkontrollsystem i Danmark. Udvalget, der endnu ikke endeligt har afsluttet sit arbejde, er som en del af sit kommissorium anmodet om at overveje finansieringsmodeller såvel på det såkaldte særlovsområde vedrørende bl.a. kød- og fiskekontrol som den generelle levnedsmiddelovs område.

Det fremgår videre, at et fremtidigt finansieringsystem skal virke fremmende på formålene med levnedsmiddelkontrol og sikre en mere fast og forudsigelig ramme for udgiftsfordelingen mellem det offentlige og private og sikre et positivt medspil fra levnedsmiddelerhvervene. Endelig skal systemet sikre et

lokalt engagement i tilsyns- og kontrolarbejdet samt opbygges således, at konkurrenceforvridning undgås.

Lovforslaget, der alene vedrører kontrollen inden for levnedsmiddelovens område, tager udgangspunkt i udvalgets kommissorium og overvejelser, der forudsætter hel eller delvis brugerfinansiering af levnedsmiddelkontrollen. Når udvalgets endelige rapport foreligger, vil der blive taget stilling til eventuelle yderligere forslag til ændringer på levnedsmiddelreguleringsområdet, herunder levnedsmiddeloven.

Det eksisterende kontrollsystem og dets finansiering

Levnedsmiddelovens hovedmålsætninger er, at forbrugere skal beskyttes mod sundhedsrisiko og mod vildledning i forbindelse med levnedsmidler. Overtilsynet med, at loven og de med hjemmel i loven fastsatte regler overholdes, påhviler sundhedsministeren, som har henlagt sine opgaver efter loven til Veterinærdirektoratet og Levnedsmiddelstyrelsen.

Efter levnedsmiddelovens § 31 må tilvirkning af levnedsmidler og tilsætningsstoffer med henblik på salg ikke påbegyndes, før autorisation hertil er meddelt af sundhedsministeren, der har henlagt sin kompetence til Veterinærdirektoratet for så vidt angår virksomheder, der tilvirker levnedsmidler, og til Levnedsmiddelstyrelsen for så vidt angår virksomheder, der tilvirker tilsætningsstoffer, næringsstofpræparater eller foretager bestråling af levnedsmidler. I 1989 havde i alt 683 virksomheder autorisationer til levnedsmiddel- og/eller tilsætningsstofproduktion, fordelt med 582 virksomheder i Veterinærdirektoratets regi og 101 virksomheder i Levnedsmiddelstyrelsens regi.

I henhold til lovens § 34, stk. 1, må der ikke påbegyndes virksomhed en detail omfattende salg eller behandling af levnedsmidler samt virksomhed en gros omfattende salg m.v., før godkendelse er meddelt af kommunalbestyrelsen. I følge oplysninger fra Finansministeriets kortlægning af laboratoriekapaciteten er der godkendt ca. 36.000 engros- og detailvirksomheder med eller uden tilvirkning af levnedsmidler.

Efter lovens § 37, stk. 2, skal der indhentes fornyet autorisation eller godkendelse i tilfælde af ejerskifte eller væsentlige ændringer af virksomhedens bygningsmæssige forhold, indretning, produktion eller vareudvalg. Er forholdene tilfredsstillende, kan en autorisation eller godkendelse iøvrigt tidligst tages op til fornyet behandling efter 5 år, jf. § 37, stk. 3.

Kommunalbestyrelserne påser, at loven og de med hjemmel i loven fastsatte regler overholdes, og kommunalbestyrelserne kan bemyndige levnedsmiddelkontrolenhederne til helt eller delvist at varetage de opgaver, der påhviler kommunalbestyrelsen. Der eksisterer i dag i alt 38 kommunale miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder, der udfører den egentlige kontrol med levnedsmiddelvirksomheder: fremstillingsvirksomheder, engros- og detailvirksomheder samt storkøkkener, herunder restauranter, kantiner og offentlige institutionskøkkener m.v. De kommunale miljø- og levnedsmiddelkontrolenheders antal, stedlige placering og funktion m.v. er reguleret i laboratorieplanen, jf. levnedsmiddeloven, § 52.

Sundhedsministeren kan endvidere i henhold til lovens § 41 bestemme, at bestemte arter af levnedsmidler eller tilsætningsstoffer underkastes en særlig kontrol, og at vedkommende virksomhed skal betale udgiften herefter. Bestemmelsen er anvendt over for vitaminiserede levnedsmidler og for næringsstofpræparater.

Inden for levnedsmiddelovens område er udgifter til tilsyn og kontrol i dag i altovervejende grad offentligt finansieret. Der anvendes i følge Finansministeriets opgørelse (1988-tal) ca. 143 mill. kr. til den centrale indsats i kommunerne. Levnedsmiddelstyrelsens og Veterinærdirektoratets omkostninger til autorisation anslås at udgøre henholdsvis ca. 1 mill. kr. og 4 mill. kr., hvortil kommer de statslige myndigheders omkostninger ved vejledning og rådgivning i forbindelse med kommunale myndigheders kontrolarbejde.

Inden for det såkaldte særlovsområde vedrørende fiskeri-, kød-, mejeri- og ægprodukter eksisterer hel eller delvis brugerfinansiering af de offentlige tilsyns- og kontroludgifter. Finansministeriet har således opgjort, at de samlede offentlige kontroludgifter inden for særlovsområdet i 1988 beløb sig til 341 mill. kr., hvoraf erhvervenes egenfinansiering udgjorde ca. 150 mill. kr. (ca. 44 %). Graden af brugerfinansiering varierer i dag fra ca. 32 % på Fiskeriministeriets område til ca. 45 % i gennemsnit på Landbrugsministeriets område. Andelen af direkte brugerfinansiering fra erhvervene har op gennem 1980'erne varieret fra år til år, men er specielt i de senere år øget væsentligt.

Forslaget til fremtidigt finansieringssystem

Forslaget giver sundhedsministeren mulighed for at indføre brugerfinansiering af den offentlige kontrol inden for levnedsmiddelovens område. Det er hensigten at indføre brugerfinansiering trinvis med henblik på i 1992 at opnå fuld dækning af de samlede offentlige udgifter forbundet hermed.

Det vil være et overordnet hensyn ved den nærmere tilrettelæggelse af finansieringen, at såvel det offentlige som virksomhederne så vidt muligt ikke bliver unødigt administrativt belastet af opkrævningssystemet. Der vil endvidere ved tilrettelæggelsen skulle tages særligt hensyn til, at systemet ikke medfører konkurrenceforvridning mellem virksomhederne. Dette forudsætter bl.a. en central fastsættelse af fordelingen af kontrolomkostningerne på erhvervet. Endvidere skal størrelsesniveauet for betalingen i de enkelte virksomheder stå i et rimeligt forhold til kontrolbehovet i de enkelte virksomheder eller grupper af virksomheder. Vurderingen af kontrolbehovet, og som følge heraf fastsættelsen af gebyrstørrelser, vil bl.a. blive baseret på forhold som virksomhedens størrelse og risikopotentiale samt for så vidt angår fremstillingsvirksomheder og detailvirksomheder med tilvirkning tillige produktionens kompleksitet.

Udformningen af finansieringssystemet tager udgangspunkt i en overordnet kategoriinddeling af alle autoriserede/godkendte levnedsmiddelvirksomheder, nemlig fremstillingsvirksomheder, engros- og detailvirksomheder med/uden tilvirkning samt storkøkkener. Inden for hver kategori vil der blive fastlagt en gruppeinddeling baseret på kontrolbehov. Virksomheder i samme gruppe opdeles i afgiftsklasser på grundlag af omsætning eller antal ansatte eller en kombination heraf.

I medfør af forslaget vil der blive indført 1) et én-gangsgebyr for autorisation/godkendelse af levnedsmiddelvirksomheder efter lovens § 31 (autorisation af fremstillingsvirksomheder), § 34 (godkendelse af en gros og en detail virksomheder) og § 37 (autorisation/godkendelse ved ejerskifte og væsentlige ændringer af virksomhedens indretning og produktion m.v.). Hjemlen i § 48 a, stk. 1, 2. punktum, tænkes anvendt til gebyropkrævning vedrørende eksportcertifikater og visse anmeldelsesordninger f.eks. vedrørende næringsstofpræparater. Hjemlen afløser den hidtidige hjemmel i form af tekstanmærkninger på finansloven, jf. finansloven for 1990, § 42 til § 30. Sundhedsministeriet, nr. 50 og 51. Der vil derudover blive indført 2) et årligt gebyr for hel eller delvis dækning af udgifter i forbindelse med myndighedernes tilsyn og kontrol. Endelig giver forslaget mulighed for at fastsætte regler for betaling af 3) gebyr til dækning af ekstraordinære tilsyn og analyser, der gen-

nemføres som følge af, at der gentagne gange er konstateret uregelmæssigheder.

Den nærmere udformning af regler i medfør af loven vil blive drøftet med Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg kommuner og Amtsrådsforeningen i Danmark samt den høringsberettigede kreds efter levnedsmiddelovens § 11.

Da der som nævnt vil finde en graduering sted af gebyrstørrelse på grundlag af virksomhedernes størrelse, risikopotentiale samt produktionens kompleksitet, må det eksempelvis antages, at det årlige kontrol- og tilsynsgebyr for en mindre detailvirksomhed uden tilvirkning (f.eks. mindre købmænd og kiosker) vil ligge i størrelsesordenen 3000–3500 kr.

I medfør af § 48 a, stk. 4, kan ministeren fastsætte regler for rubricering af virksomheder i de forskellige kategorier, grupper og afgiftsklasser samt hvilke myndigheder, der skal forestå den praktiske administration og opkrævning. Som udgangspunkt vil det i reglerne blive bestemt, at den autorisationsudstedende/godkendende myndighed opkræver gebyr for autorisation/godkendelse samt at den myndighed der forestår tilsyn og kontrol samtidig forestår opkrævning af gebyr i tilknytning hertil. Hvor flere myndigheder er involveret, vil man så vidt muligt sigte mod, at den enkelte virksomheds indbetaling sker til én myndighed.

Bestemmelsen i § 48 a, stk. 4, giver endvidere mulighed for at pålægge kommunalbestyrelsen at indbetale en del af provenuet ved gebyropkrævningen til staten til dækning af de centrale myndigheders omkostninger i forbindelse med vejledning m.v. af det kommunale levnedsmiddelkontrolsystem.

Med den foreslåede ændring af lovens § 46 er det tilsigtet at etablere en pligt for den ansvarlige for virksomhedens forhold til at give tilsynsmyndighederne alle oplysninger af betydning for fastsættelse og opkrævning af de i lovforslaget omhandlede gebyrer.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at medføre en merindtægt for kommunerne på 150 mill. kr. (1991-prisniveau) på årsbasis, idet der dog i 1991 forventes merindtægter på 50 mill. kr.

Der vil blive hjemtaget et beløb svarende til kommunernes merindtægt over statstilskuddet til kommunerne. Den endelige opgørelse afventer fastsættelse af regler efter lovforslaget.

Det må forventes, at lovforslaget skønsmæssigt vil indebære meromkostninger for kommunerne til administration af ordningen på 10 mill. kr. For de statslige myndigheders vedkommende anslås administrationsomkostningerne at være meget beskedne.