

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**kontrollen med den økologiske
fødevareproduktion i Danmark**

**November 2000
RB B501/00**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning mv.	18
A. Indledning og baggrund	18
B. Formålet med undersøgelsen	20
C. Metode	21
D. Afgrænsning.....	23
III. Lovgrundlag og støtteordninger mv.	24
A. Lovgrundlag mv.....	24
a. Lovgrundlag, mål og intentioner med den økologiske fødevareproduktion	24
b. Aktionsplaner for den økologiske fødevareproduktion.....	28
c. Politiske aftaler af betydning for økologiens udbredelse	29
d. Målopfyldeelse.....	30
B. Støtteordninger til økologi	31
a. Finansiering	31
b. Tilskudsordninger.....	31
c. Mål for støtteordningerne.....	32
C. Strukturudviklingen inden for økologisk fødevareproduktion	32
IV. Økologikontrollens overordnede tilrettelæggelse mv.....	34
A. Generelle principper for fødevarekontrollen i Danmark.....	35
B. Organisation og opgaver mv.....	36
a. Økologikontrollens organisering i Danmark.....	36
b. Plantedirektoratets organisation og personale.....	39
c. Fødevedirektoratets organisation og personale	41
d. Myndighedssamarbejde og koordinering på økologi- kontrolområdet	45
C. Økologikontrolsystemet	47
a. Samarbejde og kompetence.....	47
b. Strategier og kontrolplanlægning	48
c. Kontrolmateriale.....	49
d. Rapportering til centrale niveauer	50
V. Den praktiske tilrettelæggelse og udførelse af økologikontrollen	51
A. Primærproduktionen	51
a. Kontrolopgaver og -procedurer	51
b. Kontrollens omfang	61
B. Forarbejdningsleddet.....	64
a. Kontrolopgaver og -procedurer	64
b. Kontrollens omfang.....	74

VI. Overtrædelser og sanktioner	77
A. Primærproduktionen	78
a. Overtrædelser	78
b. Sanktioner.....	84
B. Forarbejdningsleddet.....	87
a. Overtrædelser	87
b. Sanktioner.....	89

Beretning om kontrollen med den økologiske fødevareproduktion i Danmark

I. Resumé

Formål, metode og afgrænsning

1. Beretningen vedrører forhold inden for Fødevareministeriets område og omhandler særligt den offentlige kontrol med produktionen af økologiske fødevarer. Fastsættelsen af og kontrollen med overholdelsen af de økologiske regler mv. henhører under Plantedirektoratet og Fødevaredirektoratet, mens administrationen af støtteordninger og tilskud varetages af Direktoratet for FødevareErhverv (tidligere Strukturdirektoratet).

Beretningens overordnede formål har været at vurdere, om den offentlige (fra 1. januar 2000 rent statslige) økologikontrol fungerer effektivt. Rigsrevisionens undersøgelse har med henblik på vurderingen heraf koncentreret sig om følgende delmål:

- at redegøre for de fastsatte målsætninger og etablerede støtteordninger for den økologiske fødevareproduktion,
- at redegøre for og vurdere, om økologikontrollens overordnede tilrettelæggelse er hensigtsmæssig,
- at vurdere, om den praktiske tilrettelæggelse og udførelse af økologikontrollen sikrer overholdelsen af det økologiske regelsæt, samt
- at gennemgå og belyse omfanget og arten af overtrædelser af økologireglerne, de anvendte sanktioner, samt anvendelse af data herom som led i den samlede økologikontrol.

2. Undersøgelsen bygger på en gennemgang og analyse af det betydelige regelstof på området, på gennemgang af en række kontrolsager og på Rigsrevisionens deltagelse i en række kontrolbesøg hos økologiske producenter, såvel i primærproduktionen som i forarbejdningsledet. Rigsrevisionen har haft møder med de vigtigste myndigheder på kontrolområdet, primært Plantedirektoratet og Fødevaredi-

rektoratet, samt gennemført interview og indhentet materiale af betydning for økologikontrollen.

Rigsrevisionen har sammen med Plantedirektoratet deltaget i kontrolbesøg på 6 økologiske bedrifter og 3 grovvarerivirksomheder for at vurdere omfanget og kvaliteten af den udførte økologikontrol.

Endvidere har Rigsrevisionen efter aftale med Fødevareredirektoratet deltaget i ”store”, årlige økologikontrolbesøg sammen med vedkommende lokale kontrolmyndighed (kommunal levnedsmiddelkontroldenhed eller pr. 1. januar 2000 fødevareregion) hos 12 økologigodkendte virksomheder i forarbejdningsleddet.

Undersøgelsen har omfattet en gennemgang af kontrolrapporter og andet sagsmateriale hos de 2 direktorater, herunder sager vedrørende den centrale krydskontrol, samt kontrolmateriale hos de lokale myndigheder.

Endelig har Rigsrevisionen indhentet informationer hos og holdt møder med en række sagkyndige institutioner og personer, samt interesseorganisationer inden for økologi, ligesom man har brevvekslet med Fødevareministeriet om undersøgelsen.

3. Undersøgelsen har primært omfattet perioden 1994-1999, hvor der er sket en stærk stigning i den økologiske fødevarereproduktion i Danmark.

Pr. 1. januar 2000 blev den hidtidige kontrolstruktur på fødevarerområdet ændret, herunder også økologikontrollen, som følge af den nye fødevarerelevs ikrafttræden. Herefter er de hidtidige levnedsmiddelkontroldenheder i kommunalt regi blevet samlet i 11 statslige fødevareregioner, og hele fødevarerekontrollen er således nu samlet direkte under fødevarereministeren. Rigsrevisionen har, hvor det er skønnet relevant, omtalt den nye kontrolstruktur. Rigsrevisionen finder, at der med den enstrengede kontrolstruktur i Fødevareredirektoratet er skabt en klarere ramme for en forbedret kontroludførelse.

Rigsrevisionens undersøgelse omfatter ikke administrationen af de statslige tilskudsordninger til fremme af økologisk fødevarereproduktion, ej heller forskningsmidler. Der er heller ikke søgt gennemført en effektvurdering af den statslige indsats for at fremme økologien.

Lovgrundlag og støtteordninger mv.

4. I 1987 kom den første danske økologilov. Denne lov havde til formål at fremme udviklingen af den økologiske jordbrugsproduktion og muliggjorde, at der kunne ydes støtte til fremme af økologien gennem arealtilskud og udviklingstilskud. Loven dannede endvidere grundlag for en offentligt autoriseret mærkningsordning for økologiske produkter – Ø-mærket – der hvilede på offentlig kontrol med de økologisk fremstillede varer.

I 1991 fastsatte EU regler for økologisk jordbrugsproduktion ved en forordning, der definerede ensartede og harmoniserede bestemmelser for økologiske jordbrugere og erhvervsdrivende i medlemsstaterne. Økologiforordningen, som kun omhandlede vegetabiliske produkter, fastsatte også regler for produktion og kontrol af de økologiske produkter, og disse bestemmelser er optaget i de danske økologibekendtgørelser sammen med de særlige danske regler. Forordningen har undergået et meget stort antal ændringer i sin snart 10-årige levetid.

Økologiloven fra 1987 blev med virkning fra 1994 integreret i den såkaldte ”strukturlov”, hvorved der bl.a. skete en samling af regelsættene for de landbrugsordninger, som kan medfinansieres af EU.

I 1998 blev hele fødevarelovgivningen – undtagen reglerne for økologisk fødevareproduktion – samlet i en lov, fødevareloven, mens økologireglerne blev udskilt i en særskilt lov året efter (økologiloven af 1999). I motiverne til denne lov pegedes direkte på kontrolforanstaltningerne som en vigtig del af grundlaget for forbrugernes tillid til den økologiske produktionsform.

Fødevareministeren har ladet udarbejde 2 aktionsplaner om økologi, der blev offentliggjort i henholdsvis 1995 og 1999. Mens den første havde fokus på primærproduktionen og bidrog til for alvor at sætte gang i den økologiske fødevareproduktion i Danmark, har aktionsplanen fra 1999 især været koncentreret om forarbejdning og afsætning af de økologiske fødevarer. Anbefalingerne i de 2 aktionsplaner er i vidt omfang gennemført eller er under gennemførelse.

5. De statslige støtteordninger til økologi omfatter arealtilskud til landmændene, tilskud til udviklingsprojekter, samt tilskud i henhold til en række andre ordninger. Fødevareministeriets bevillinger til arealtilskud og udviklings-

tilskud er i perioden 1994-1999 steget fra 41 mio. kr. til 197 mio. kr. – næsten en femdobling. Arealtilskuddet, der er den vigtigste støtte til økologien, er siden 1994 blevet medfinansieret af EU med 50 %.

Fødevarerministeriet vurderer, at støtteordningerne udgør et væsentligt bidrag til opfyldelsen af de overordnede mål. Rigsrevisionen er enig heri, men finder, at de politisk fastsatte mål for økologiens udvikling mv. burde operationaliseres i ordningerne.

6. Rigsrevisionen kan konstatere, at der har været en betydelig stigning i de landbrugsarealer, der er omlagt til økologisk produktion, ikke mindst i perioden 1996-1999, hvor stigningen har været på 100.000 ha til i alt 147.000 ha. Den hurtige omlægningstakt er baggrunden for den kraftige stigning i de statslige bevillinger til økologiområdet.

Endvidere kan det konstateres, at efterspørgslen efter økologiske produkter er stigende, men at der på det seneste har været en betydelig overproduktion af økologisk mælk.

Økologikontrollens overordnede tilrettelæggelse

7. Økologikontrollen adskiller sig væsentligt fra anden form for kontrol ved at være en kontrol af, om produkterne er fremstillet under bestemte vilkår, som kun kan vurderes ved en fysisk kontrol på stedet, opfulgt af papirkontrol, dvs. bilags- og regnskabskontrol. Det kan således ikke ved analyse af produkterne påvises, om disse er økologiske. Da økologikontrollen således ikke, som de fleste andre former for fødevarerkontrol, kan efterprøves ved laboratorietests mv., er det af afgørende betydning, at såvel den fysiske kontrol som papirkontrollen udføres i det foreskrevne omfang.

8. I Danmark er økologikontrolsystemet integreret i den samlede fødevarerkontrol. Dette indebærer, at økologikontrollen foruden at påse, at de økologiske regler overholdes, skal udføres på grundlag af de overordnede, generelle principper for fødevarerkontrol her i landet. Disse principper indebærer, at de centrale kontrolmyndigheder (Plantedirektoratet og Fødevarerdirektoratet) står inde for, at en autoriseret landbrugsbedrift eller virksomhed har sådanne procedurer, som sikrer, at lovgivningens krav *kan* efterle-

ves. Ifølge Fødevareministeriet er Ø-mærket ”et kontrolmærke, der signalerer, at produktet er produceret under regelfastsatte vilkår på en bedrift/virksomhed, der er underlagt økologikontrol”. Det vil med andre ord sige, at myndighederne ikke kan garantere, at det enkelte produkt med rødt Ø-mærke er økologisk.

9. Plantedirektoratet varetager økologikontrollen med primærbedrifterne og visse grovvarevirksomheder og udfører samtidig tilskudskontrol på vegne af Direktoratet for FødevareErhverv. De centrale kontrolopgaver, herunder planlægning og opfølgning, samt sagsbehandling mv. varetages af Plantedirektoratets ”Sektor for økologi”, mens direktoratets 6 regionale distriktskontorer står for den praktiske udførelse af kontrollen på bedrifterne mv.

Den vigtigste kontrolform er det årlige, obligatoriske, anmeldte kontrolbesøg i vækstsæsonen (sommerkontrol). Denne suppleres af et mindre antal uanmeldte kontroller på udvalgte bedrifter. Kontrollen udføres dels som fysisk kontrol, dels ved gennemgang/afstemning af økologiregnskabet. Kontrollen i marken udføres typisk af personale med en landbrugsteknisk baggrund, som dog ikke qua deres formelle uddannelse er specifikt oplært til at udføre økologikontrol. Økologikontrollen udgør kun en mindre del af kontrollørernes samlede arbejdstid.

10. Økologikontrollen i Fødevaredirektoratets regi blev indtil 1. januar 2000 varetaget af de 32 fælleskommunale levnedsmiddelkontroloenheder og direktoratets egne embedsdyrlæger. Efter gennemførelsen af den nye kontrolstruktur på fødevarerområdet er økologikontrollen i forarbejdningsleddet nu blevet henlagt til 11 fødevareregioner under Fødevaredirektoratet. Herefter udføres al økologikontrol i Danmark i rent statsligt regi.

Hovedhjørnестenen i økologikontrollen på Fødevaredirektoratets område er et stort årligt kontrolbesøg, der er obligatorisk. Her foretages en gennemgang af, om der er balance i økologibogholderiet, ligesom det påses, om virksomheden stadig opfylder de betingelser og vilkår for produktionen, som er fastsat i økologirapporten. I henhold til Fødevaredirektoratets økologikontrolcirkulære skal kontrollen endvidere foretages lejlighedsvis i forbindelse med

de ordinære levnedsmiddeltilsyn i butikkerne/virksomhederne, såkaldt integreret kontrol.

Fødevarerektoratet har for et par år siden etableret en central krydskontrol på økologiområdet. Tanken er, at denne centrale kontrol af balancen i virksomhedernes indbyrdes handel med økologiske produkter skal medvirke til en generel styrkelse af økologikontrollen. Ved krydskontrollen foretages en kontrol af, om de bogførte oplysninger om modtagne og afsendte økologiske varer hos en virksomhed svarer til det, der er bogført hos de pågældende leverandører og aftagere. Ved krydskontrollen samarbejder en særlig enhed i Fødevarerektoratet med kontrollen i marken (nu regionerne), og i et vist omfang med Plantedirektoratet.

Engroshandelen med økologiske varer er med virkning fra 1. maj 2000 blevet omfattet af økologikontrol.

Kontrol- og tilsynsmedarbejderne i de hidtidige levnedsmiddelkontrolenheder, som nu er overgået til ansættelse i fødevareregionerne, består primært af dyrlæger, bromatologer, levnedsmiddelteknikere og personer med faglige uddannelser. Ingen af grupperne har specialuddannelse i økologikontrol, og denne særlige kontrolform optager kun en mindre del af deres samlede arbejdstid.

11. Rigsrevisionen har undersøgt økologikontrollens overordnede tilrettelæggelse. Undersøgelsen har vist, at Plantedirektoratet og Fødevarerektoratet i den undersøgte periode ikke har udarbejdet en sammenhængende strategi for kontrollens tilrettelæggelse og udførelse til operationalisering og supplerings af EU's økologiforordning. Dette gælder også efter indførelsen af den nye kontrolstruktur pr. 1. januar 2000.

Undersøgelsen har også vist, at samarbejdet mellem direktoraterne ikke har været særlig tæt.

Fødevarerministeriet har anført, at direktoraternes kontrolstrategi primært er at følge kontrolprincipperne i EU's økologiforordning og økologilovgivningen i øvrigt.

Undersøgelsen har vist, at den uddannelsesmæssige kompetence i de 2 direktorater er forskellig. Rigsrevisionen finder mere generelt, at kontrolmedarbejdernes kompetence på økologiområdet bør udbygges, idet der – ikke mindst med hensyn til kontrollen med økologiregnskaberne – savnes en mere systematisk efteruddannelsesindsats.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det eksisterende kontrolsystem i høj grad er bygget op omkring de obligatoriske, EU-forordningsbestemte, årlige kontrolbesøg. Kun en mindre del af kontrolressourcerne anvendes til uanmeldte besøg, der kan sættes ind, hvor behovet er størst. Dette indebærer efter Rigsrevisionens opfattelse, at økologikontrollen som helhed i for ringe grad er baseret på kontrolprincipper som væsentlighed og risiko. Rigsrevisionen er dog opmærksom på, at direktoraternes handlefrihed i forhold til prioritering af kontrolindsatsen begrænses af EU-forordningen.

Undersøgelsen har vist, at det kontrolmateriale, der er udarbejdet til brug for det praktiske kontrolarbejde, stort set har været tilfredsstillende, men Rigsrevisionen finder, at de 2 direktorater bør give mere konkrete anvisninger på, hvordan der skal udføres regnskabskontrol, hvad omfanget heraf skal være, samt præcisere hvordan kontrollen med de "bløde" områder skal udføres.

Indberetningerne fra de lokale kontrolmyndigheder til Fødevederedirektoratet om den udførte økologikontrol har efter Rigsrevisionens opfattelse været både mangelfulde og utilstrækkelige og dermed ikke styringsrelevante.

Rigsrevisionen forventer, at indberetningerne fra de nye fødevareregioner i Fødevederedirektoratets eget regi vil blive forbedret betydeligt.

Økologikontrollens praktiske tilrettelæggelse og udførelse

Primærproduktionen

12. Plantedirektoratet kontrollerer i primærsektoren 2 hovedgrupper af økologiske produktionsenheder, nemlig jordbrugsbedrifter og særlige grovvarevirksomheder (der oplagrer, fremstiller mv., fx foder, sædekorn og frø). De 2 grupper, hvoraf bedrifterne er langt den mest talrige, er undergivet hver sit sæt regler og hver sin kontrolinstruks. Det er distriktskontrollørernes opgave at kontrollere, om de mange økologiske regler og procedurer bliver overholdt af de økologiske producenter.

Produkter må kun markedsføres som økologiske, hvis de hidrører fra en autoriseret, økologisk jordbrugsbedrift. Plantedirektoratets sektor for økologi autoriserer samtlige økologiske bedrifter og grovvarevirksomheder. Når Plan-

tedirektoratet har modtaget en ansøgning om autorisation sammen med en plan for hele bedriftens omlægning til økologisk produktion, foretages der et kontrolbesøg på bedriften (autorisationsbesøg), hvor det påses, om beskrivelserne i ansøgningen svarer til de faktiske forhold, og om de er tilstrækkelige. Efter meddelt autorisation modtager bedriften herefter mindst et årligt, varslet kontrolbesøg i vækstsæsonen (sommerkontrol). I sjældnere tilfælde foretager Plantedirektoratet også uvarslede besøg (uanmeldt kontrol).

Kontrollarbejdet består af fysisk kontrol (herunder besigtigelser) og såkaldt ”regnskabskontrol” (herunder gennemgang af bilag). Det fremgår af kontrolinstruksen, at kontrollen skal omfatte alle spørgsmål af betydning for overholdelse af økologireglerne, hvilket betyder, at såvel generelle som specifikke krav vedrørende planteavl og husdyrhold altid skal kontrolleres under det årlige, obligatoriske sommerkontrolbesøg. Der er med andre ord tale om en totalkontrol af bedriften.

For virksomhederne gælder det, at de skal føre regnskab over køb og salg af de økologiske produkter med angivelse af art og mængde samt identifikation af afsender/modtagere af ind- og udgående varepartier. Økologiregnskabet skal ajourføres dagligt, så Plantedirektoratet til enhver tid kan afstemme den økologiske balance ved kontrolbesøg.

13. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at økologireglerne omfatter et helt produktionsområde, der skal underkastes totalkontrol, og at reglerne er omfattende og detaljerede, men i et vist omfang vagt formuleret. Det betyder, at der kommer til at indgå et skønsmæssigt element i kontrollen.

14. Plantedirektoratet har til brug for den praktiske udførelse af økologikontrollen udarbejdet detaljerede vejledninger og kontrolinstrukser, som er operationaliseret i checkskemaer mv. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det udarbejdede skemamateriale enkelt og overskueligt og velegnet til formålet. Rigsrevisionens undersøgelse har dog også vist, at der er mangler i kontrolmaterialet, hvad angår anvisninger på udførelsen af kontrollen med økologiregnskabet og med de mere ”bløde” områder, fx dyrevelfærd.

Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at skemaerne ikke kan stå alene, men forudsætter, at kontrollørerne har en grundig, ajourført viden om det ganske omfattende og komplicerede regelstof.

15. Rigsrevisionen har i forbindelse med sin deltagelse i kontrolbesøg konstateret, at regnskabs- og bogholderikontrollen har en central betydning for økologikontrollen, da der (endnu) ikke findes objektive målemetoder til verifikation af produkternes økologiske status. Da regnskabs gennemgangen som alt overvejende hovedregel kun foretages en gang om året, betyder det, at kontrolløren skal overskue og gennemgå et meget betydeligt datamateriale.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den begrænsede tid, der anvendtes til kontrolbesøget, resulterede i, at regnskabskontrollen hverken var særligt omfattende eller dybtgående. Det var endvidere et problem, at den regnskabsmæssige dokumentation ofte manglede, hvilket forsinkede og besværliggjorde kontrolarbejdet.

Fødevarerministeriet har medgivet, at den manglende regnskabsmæssige dokumentation udgør et problem, og at Plantedirektoratet som følge heraf fremover vil udsende en meddelelse til de økologiske producenter, hvori det er angivet, hvilke bilag der skal være til rådighed ved kontrolbesøget. Rigsrevisionen finder, at der generelt er et betydeligt forbedringspotentiale på regnskabskontrolområdet.

16. Undersøgelsen viste, at Plantedirektoratet løbende modtager mange ansøgninger om dispensationer fra de gældende økologiregler, og at gennemgangen og behandlingen af dispensationssagerne tager megen tid og er medvirkende til at komplicere kontrolarbejdet. Hertil kom, at såvel distriktskontrollørerne som medarbejderne i sektoren fandt det vanskeligt at administrere dispensationsreglerne.

Fødevarerministeriet forventer, at overgangen til fælles EU-regler på det animalske område vil begrænse mulighederne for at opnå dispensation.

17. Rigsrevisionen har konstateret, at kravet om mindst et årligt kontrolbesøg i vækstsæsonen (sommerkontrol) overholdes. Derimod er målene for uanmeldte kontroller i 1999 ikke nået. Rigsrevisionen finder, at Plantedirektoratet bør tilstræbe at opfylde målet for uanmeldte økologikon-

trolbesøg, hvor kontrolindsatsen bedre kan målrettes og sættes ind på de svage områder. Dette kunne eventuelt ske i form af temakampagner.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at det praktiske kontrolarbejde fungerer rimeligt, men at der bør ske forbedringer af specielt regnskabskontrollen og gennemgangen af bilagsdokumentationen.

Forarbejdningsleddet

18. Før en virksomhed kan påbegynde forarbejdning eller import af fødevarer, der ønskes markedsført som økologiske, skal aktiviteterne anmeldes til vedkommende myndighed, dvs. til Fødevaredirektoratet eller vedkommende levnedsmiddelkontrolenhed (efter 1. januar 2000 de respektive fødevareregioner). Den godkendende myndighed skal herefter udarbejde en såkaldt økologirapport, der indeholder en række virksomhedsspecifikke driftsvilkår til sikring af økologireglernes overholdelse. Efter økologirapportens udarbejdelse er virksomheden godkendt til at udføre de pågældende aktiviteter og samtidig automatisk omfattet af den offentlige økologikontrol.

En af de vigtigste opgaver for økologikontrollen ved det store, årlige kontrolbesøg er at gennemgå om de vilkår, der er fastsat i økologirapporten, er opfyldt, og om økologirapporten er ajourført.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at økologirapporterne ofte ikke var opdaterede, og at de i flere tilfælde var utilstrækkelige. Undersøgelsen viste endvidere, at økologikontrollørerne ikke var tilstrækkeligt grundige i forbindelse med kontrollen med opfyldelsen af vilkårene i økologirapporten, bl.a. på grund af manglende tid.

Fødevarerministeriet har oplyst, at Fødevaredirektoratet har været opmærksom på problemet, og at der nu er sket en stramning af økologibekendtgørelsen til imødegåelse af problemerne med de mangelfulde økologirapporter.

19. Undersøgelsen har også vist, at kontrolmedarbejderne grundlæggende var usikre over for kontrolopgaven med økologiregnskabet, der omhandler den økologiske balance i virksomheden.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør kontrollen af økologibogholderiet og den økologiske balance generelt være mere dybtgående og grundig.

20. Etableringen af en central krydskontrolenhed i Fødevaredirektoratet er efter Rigsrevisionens vurdering et godt initiativ, da der herved åbnes mulighed for at gennemføre en mere gennemgribende kontrol af hele kæden ”fra jord til bord”, idet krydskontrollen forudsætter et tættere samarbejde mellem de forskellige kontrolmyndigheder. Rigsrevisionen må imidlertid konstatere, at krydskontrollen endnu ikke er kommet til at virke efter hensigten. Rigsrevisionen mener, at krydskontrollen er så vigtigt et element i den samlede økologikontrol, at Fødevaredirektoratet bør prioritere denne kontrolform højere.

Overtrædelser og sanktioner

Primærproduktionen

21. I primærproduktionen er antallet af konstaterede overtrædelser på bedrifter fra 1995 til 1999 mere end firedoblet, nemlig fra 250 til 1.141. Stigningen alene fra 1998-1999 var på 140 %. Overtrædelsesfrekvensen, målt som antallet af overtrædelser i forhold til antallet af autoriserede bedrifter, har i perioden ligget mellem 19 % og 27 %, dækkende over et stort set uændret niveau fra 1995 til 1998 og en kraftig stigning (på 60 %) fra 1998 til 1999. Når overtrædelsesfrekvensen ses som overtrædelser i forhold til samtlige kontrolbesøg, ses en nogenlunde tilsvarende udvikling. (Mellem 15 % og 26 %. Svagt fald fra 1995 til 1998 og en kraftig stigning på ca. 75 % fra 1998 til 1999).

Af de konstaterede overtrædelser var de hyppigst forekommende en for stor andel ikke-økologisk foder; ikke-til-ladte stoffer i foderet; staldforhold; udeforhold for dyr; mangelfuldt skel til naboareal og manglende regnskabsbilag.

Undersøgelsen har vist, at Plantedirektoratet ikke opgør overtrædelser efter, hvorvidt de er konstateret på anmeldte besøg (sommerkontrol) eller uanmeldte besøg, ligesom overtrædelserne ikke opgøres på distrikter. Man kan derfor ikke afdække eventuelle geografiske forskelle i forekomsten af overtrædelsestyper og -omfang. Rigsrevisionen finder, at Plantedirektoratet i højere grad end nu bør analysere og vurdere overtrædelsesniveauet og omfanget mv., og at resultaterne i større omfang bør indgå ved fastlæggelsen af direktoratets kontrolstrategier og kontrolplaner.

22. Plantedirektoratet har lovhjemmel til at anvende en række forskellige *sanktioner* ved overtrædelser af økologireglerne. I perioden 1995-1999 har Plantedirektoratet anvendt sanktioner i form af henstilling, indskærpelse, bøde, forbud eller tilbagekaldelse af økologiautorisationen. Ud over egentlige sanktioner kan Plantedirektoratet kassere produkter som værende ikke-økologiske eller kræve fornyet omlægning af arealer eller husdyr.

Fødevarerministeriet har erklæret sig principielt enig med Rigsrevisionen i, at sanktionerne skal have en så præventiv effekt som muligt, og ministeriet har tilkendegivet, at det vil arbejde for at sikre opretholdelsen af forbrugernes tillid til de økologiske produkter. Efter ministeriets vurdering er bødestraf ikke altid et egnet middel til at skabe en mere regelret økologisk produktion. Inddragelse af autorisation og påbud om fornyet omlægning vil efter ministeriets opfattelse i mange tilfælde have langt større effekt.

Forarbejdningsleddet

23. I forarbejdningsleddet steg antallet af konstaterede *overtrædelser* fra 26 til 54 pr. år i perioden 1994-1996, mens det faldt til 33 i 1998. Overtrædelsesfrekvensen, dvs. antallet af overtrædelser i forhold til antallet af virksomheder under økologikontrol, har i de seneste år ligget mellem 4 % og 7 %.

Især overtrædelser på regnskabsområdet har været dominerende.

Ca. 80 % af det samlede antal overtrædelser vedrører detailvirksomheder, mens de større virksomheder, som fx mejerier, slagterier, ægpakkerier og brødfabrikker, tegner sig for de resterende 20 %. De større virksomheder har relativt færre overtrædelser på regnskabsområdet end de mindre detailforretninger.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Fødevarerdirektoratet ikke har foretaget en vurdering eller analyse af overtrædelsernes niveau, omfang og art, ligesom direktoratet ikke har opgjort overtrædelserne på henholdsvis store, årlige kontrolbesøg og kontrolbesøg i forbindelse med de ordinære tilsyn. Der udarbejdes heller ikke opgørelser over antallet af overtrædelser, fordelt på geografiske enheder. Fødevarerdirektoratet råder derfor ikke over de nødvendige statistiske data til brug for udarbejdelsen af over-

ordnede, sammenhængende og målrettede kontrolstrategier og kontrolplaner på økologiområdet.

24. Fødevarerdirektoratet kan anvende følgende *sanktioner* ved overtrædelse af økologireglerne: Påtale, forbud (konkret eller generelt), administrativ bøde og politianmeldelse (med eventuel efterfølgende retslig forfølgning).

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at langt de fleste af påbuddene er givet til detailvirksomheder, og at hovedparten vedrører ordensmæssige forhold omkring økologibogholderiet.

Rigsrevisionens gennemgang af kontROLSager og deltagelse i kontrolbesøg har vist, at der var visse forskelle i sanktionspraksis de lokale LMK'er imellem. Det generelle indtryk var, at der i overvejende grad tildeltes sanktioner i den milde ende af skalaen, selv om den officielt formulerede sanktionspolitik anbefaler en relativt hård kurs over for overtrædelser af økologireglerne.

Fødevarerministeriet har oplyst, at mulighederne for en fleksibel, synlig og præventiv sanktionering inden for Fødevarerdirektoratets regi er forbedret betydeligt fra 1. januar 2000, altså med ikrafttrædelsen af den nye kontrolstruktur, ligesom Fødevarerdirektoratet i løbet af foråret 2000, bl.a. i samarbejde med Plantedirektoratet, har iværksat forskellige tiltag med henblik på at skærpe sanktionerne på fødevarerområdet, herunder overtrædelser af økologireglerne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist :

- at det ikke ved analyse af produkter kan påvises, om disse er økologiske, og at økologikontrollen derfor adskiller sig væsentligt fra anden form for kontrol ved at være en kontrol af, om produkterne er fremstillet under bestemte vilkår, som kun kan vurderes ved en fysisk kontrol på stedet, opfulgt af papirkontrol i form af bilags- og regnskabskontrol,
- at de politisk fastsatte mål burde operationaliseres i støtteordningerne,
- at økologiforordningen sætter rammerne for og udgør den overordnede strategi for Plantedirektoratets og Fødevarerdirektoratets kontrol, men at der efter Rigsrevisionens opfattelse er behov for at fastlægge en fælles strategi, der operationaliserer og supplerer økologiforordningen,

- at Plantedirektoratets kontrolmateriale stort set er tilfredsstillende, men at materialet bør udbygges med konkrete anvisninger på udførelsen af bl.a. regnskabskontrollen og kontrollen af de "bløde" områder,
- at indberetningerne om den udførte økologikontrol fra levnedsmiddelkontrolenhederne til Fødevarerdirektoratet ikke havde den forudsatte kvalitet,
- at den praktiske tilrettelæggelse og udførelse af økologikontrollen bør forbedres, både hvad angår omfang og kvalitet,
- at der især på økologiregnskabsområdet er behov for at styrke efteruddannelsen af kontrolmedarbejderne,
- at den centrale krydskontrol i Fødevarerdirektoratet endnu ikke virker efter hensigten,
- at niveauet for overtrædelser på Plantedirektoratets kontrolområde har ligget nogenlunde konstant i perioden frem til 1999, hvor der er sket en kraftig stigning, og at Plantedirektoratet i højere grad end nu bør analysere og vurdere overtrædelsesniveauet og omfanget mv., og at resultaterne i større omfang bør indgå ved fastlæggelsen af direktoratets kontrolstrategier og -planer,
- at antallet af overtrædelser på Fødevarerdirektoratets kontrolområde steg fra 26 til 54 i perioden 1994-1996, mens det faldt til 33 i 1998, og at Fødevarerdirektoratet bør indsamle, bearbejde og analysere data om de konstaterede overtrædelser på økologiområdet, så resultaterne kan indgå i udarbejdelsen af sammenhængende og målrettede kontrolstrategier og -planer, og
- at der i den undersøgte periode er sket omfattende ændringer på fødevarerområdet, herunder økologiområdet, og at der i den seneste tid er taget initiativer med henblik på at styrke økologikontrollen. Rigsrevisionen finder, at der med den enstrengede kontrolstruktur er skabt en klarere ramme for en forbedret kontroludførelse.

II. Indledning mv.

A. Indledning og baggrund

25. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

26. Ind til for få år siden var den økologiske jordbrugsproduktion en udpræget nicheproduktion. I de senere år er forbrugernes efterspørgsel efter økologiske fødevarer imidlertid steget stærkt på baggrund af en voksende interesse for sunde fødevarer samt ønsket om at sikre en bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne. Dette har sammen med en øget statslig indsats for at støtte og udvikle den økologiske produktion ført til en betydelig vækst i antallet af jordbrugsbedrifter, der lægger om til økologisk drift.

Denne udvikling har medført en stærkere fokusering på det økologiske regelværk og på den statslige administration af de økologiske regler samt på kontrollen med de økologiske bedrifters og virksomheders overholdelse af disse.

27. Betegnelsen ”økologisk” benyttes i dag som en samlet betegnelse for 2 typer jordbrug, dels den ”biodynamiske”, dels den egentlige ”økologiske” produktion. Fælles for jordbrugsformerne er, at der lægges vægt på bevarelsen af jordens frugtbarhed og på en begrænsning af ressourceforbruget og miljøbelastningen. I praksis adskiller den økologiske jordbrugsdrift sig fra det konventionelle landbrug på en række punkter. De mest markante forskelle er, at der i den økologiske dyrkningsmetode bruges organisk gødning i stedet for kunstgødning, samt at kemisk fremstillede sprøjtemidler normalt ikke må benyttes. Hertil kommer særlige regler for behandling af husdyr, bl.a. med henblik på at forbedre dyrevelfærden.

28. I slutningen af 1970’erne steg både antallet af jordbrugere med interesse for dyrkning af økologiske afgrøder og forbrugernes efterspørgsel efter økologiske produkter, og i 1981 tog en række forbrugere og producenter initiativ til stiftelse af Landsforeningen Økologisk Jordbrug (LØJ) med det formål at fremme udviklingen af økologisk jordbrug. Landsforeningen fastsatte regler for medlemmernes økologiske produktion, og foreningen kontrollerede reglerens overholdelse. Fra 1981 til 1987 var foreningens regler for økologisk produktion de eneste på området i Danmark. Ligeledes var foreningens egen økologikontrol den eneste af sin art i Danmark i perioden 1981-1987.

29. Den stigende handel med og forbrugerinteresse for økologiske produkter medførte behov for offentligt fastsat-

te regler for økologisk jordbrugsproduktion, samt for etablering af et offentligt kontrolsystem til sikring af produkternes økologiske oprindelse i forbindelse med markedsføringen af produkterne. Fra politisk hold ønskede man at støtte omlægningen af jordbrug fra konventionel til økologisk driftsform ud fra et miljømæssigt perspektiv. Man iværksatte derfor støtteforanstaltninger som kompensation for det indtægtstab jordbrugerne måtte påregne i både omstillings- og produktionsfasen.

30. Økologikontrollen adskiller sig væsentligt fra anden form for kontrol ved at være en kontrol af, om produkterne er fremstillet under bestemte vilkår, som kun kan vurderes ved en fysisk kontrol på stedet, opfulgt af papirkontrol, dvs. bilags- og regnskabskontrol. Det kan således ikke ved analyse af produkterne påvises, om disse er økologiske. Da økologikontrollen således ikke, som de fleste andre former for fødevarekontrol, kan efterprøves ved laboratorietests mv., er det af afgørende betydning, at såvel den fysiske kontrol som papirkontrollen udføres i det foreskrevne omfang.

B. Formålet med undersøgelsen

31. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse har været at undersøge, om den offentlige økologikontrol med den økologiske fødevareproduktion fungerer effektivt. Det nærmere formål er således:

- at redegøre for de fastsatte målsætninger og etablerede støtteordninger for den økologiske fødevareproduktion,
- at redegøre for og vurdere, om økologikontrollens overordnede tilrettelæggelse er hensigtsmæssig,
- at vurdere, om den praktiske tilrettelæggelse og udførelse af økologikontrollen sikrer overholdelsen af det økologiske regelsæt, samt
- at gennemgå og belyse omfanget og arten af overtrædelser af økologireglerne, de anvendte sanktioner samt anvendelse af data herom som led i den samlede økologikontrol.

C. Metode

32. Der er i forbindelse med undersøgelsen foretaget gennemgang af forordninger, lov- og regelgrundlag, kontrolplaner og -procedurer, checkskemaer mv.

33. Rigsrevisionen har haft møder med de involverede, centrale myndigheder, primært Plantedirektoratet og Fødevarerdirektoratet, og gennemført interview samt indhentet oplysninger og materiale om kontrolstrategi, -planer og -procedurer. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået en række kontrolsager i direktoraterne samt hos enkelte af de kommunale levnedsmiddelkontrolenheder og (statslige) fødevareregioner (fra 1. januar 2000). Rigsrevisionen har på stikprøvebasis gennemgået en række kontrolsager for såvel bedrifter som virksomheder. Gennemgangen af kontrolsagerne er foretaget på grundlag af skemamateriale, som er udarbejdet af Rigsrevisionen med henblik på at kortlægge kontrolindhold og -forløb – herunder eventuelle dispensationer og overtrædelser – og dokumentation for den udførte kontrol.

34. Rigsrevisionen har i maj-juni 1999 og i maj 2000 deltaget i nogle af de årlige sommerkontrolbesøg på henholdsvis bedrifter og grovvarevirksomheder sammen med repræsentanter for Plantedirektoratet og vedkommende distriktskontrollører med henblik på at vurdere omfanget og kvaliteten af den udførte kontrol i forhold til det gældende regelsæt på området. De pågældende bedrifter mv. var udvalgt af Plantedirektoratet, efter kriterier fastsat af Rigsrevisionen. Kriterierne var for bedrifternes vedkommende størrelse, autorisationsalder og driftsform (kvægbrug, ren planteavl). Rigsrevisionen deltog i kontrolbesøg på i alt 6 bedrifter på 15-110 ha. Med en enkelt undtagelse havde bedrifterne været autoriseret i flere år, men var ikke fuldt omlagt til økologi. Virksomhederne bestod af 2 foderstoffirmaer (oplagring, forarbejdning og salg af økologiske foderstoffer) og et tørringsfirma (produktion og salg af økologiske grønmelspiller). De besøgte bedrifter mv. var beliggende i 3 af Plantedirektoratets 6 distrikter i landet. (Vejen, Roskilde og Odense).

I august og september 1999 deltog Rigsrevisionen efter aftale med Fødevarerdirektoratet og vedkommende lokale kontrolmyndighed i ”store”, årlige økologikontrolbesøg hos en række virksomheder i forarbejdningsleddet. Kon-

trolmyndighederne omfattede LMK-enhederne i Fredericia, Ålborg og København, samt veterinærinspektoraterne i Vejle og Risskov. Virksomhederne fordelte sig på følgende kategorier:

- 4 detailbutikker
(bager, bageriudsalg, slagter, supermarked)
- 4 større virksomheder
(mølleri, bageri, ægpakkeri, pastari)
- 2 slagterier.

Rigsrevisionen har endvidere i maj 2000 deltaget i økologi-kontrolbesøg på større virksomheder (mølleri og mejerier) i 2 af de 11 nye fødevareregioner (fødevareregion Nordøst-sjælland og fødevareregion Fyn).

35. Forud for besøgene havde Rigsrevisionen gennemgået tilsendt materiale om de pågældende bedrifter og virksomheder mv., såsom avlskontrolrapporter, økologirapporter, korrespondance mv. I enkelte tilfælde har Rigsrevisionen gennemgået kontrolmateriale hos de pågældende lokale myndigheder.

Rigsrevisionen har endvidere gennemgået kontrol- eller tilsynsrapporter og sagsmateriale i øvrigt i Fødevarerdirektoratet og Plantedirektoratet, herunder bl.a. indberetninger og korrespondance med de involverede myndigheder og virksomheder.

Undersøgelsen har omfattet en gennemgang af økologirapporter, klagesager og andet sagsmateriale i Fødevaredirektoratet og Plantedirektoratet, herunder sager vedrørende den centrale krydskontrol.

36. Rigsrevisionen har endvidere haft møder med og indhentet informationer og materialer hos LØJ, Landbrugets Rådgivningscenter i Skejby, Økologisk Landscenter, Økologiens Hus, Statens Forskningscenter for økologisk jordbrug i Foulum, Landbrugsrådet, Forbrugerrådet og andre sagkyndige på økologiområdet.

37. Endelig har Rigsrevisionen brevvekslet om undersøgelsen med Fødevareministeriet.

D. Afgrænsning

38. Undersøgelsen omfatter udgiftsområder, der knytter sig til finanslovens § 24.23.25. Støtte til fremme af økologisk produktion inden for jordbrug og fiskeri, § 24.31.11. Plantedirektoratet og § 24.32.01. Fødevarerdirektoratet. Hovedparten af de statslige bevillinger, der er øremærket til økologisk produktion, er knyttet til tilskudsordningerne, jf. finanslovens § 24.23.25.

Finansieringen af økologikontrollen er bevillingsmæssigt knyttet til finanslovens § 24.31.11 og § 24.32.01.

39. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter ikke administrationen af de statslige støtteordninger og tilskud til økologiske formål, som varetages af Direktoratet for FødevarerErhverv, ej heller forvaltningen af forskningsmidler inden for økologisektoren. Undersøgelsen omfatter alene økologiske fødevarerprodukter, der stammer fra jordbruget, og altså ikke fiskeri- eller nonfoodprodukter.

40. Rigsrevisionen har ikke gennemført en effektivitetvurdering af statens indsats til fremme af økologisk fødevarerproduktion. Der er på nuværende tidspunkt ikke tilstrækkeligt med data til rådighed, der kan dokumentere miljøeffekterne af omlægning til økologi.

I marts måned 1999 offentliggjorde pesticidudvalget (Bichel-udvalget), der var nedsat af miljøministeren, sin rapport. Denne anbefaler yderligere omlægning af landbruget til økologi, idet udvalget vurderer dette som det mest hensigtsmæssige middel til reduktion af pesticid anvendelsen i det danske jordbrug.

41. Rigsrevisionens undersøgelse har primært omfattet perioden 1994-1999, hvor der er sket en markant stigning i udbredelsen af det økologiske jordbrug i Danmark, ligesom der har været en stærk udvikling i udbuddet og forbruget af økologiske fødevarer. I denne periode har økologien fået en klar placering i forbrugernes bevidsthed og har vist sig ikke at være noget forbigående modefænomen.

Den 1. januar 2000 trådte den nye fødevarerlov i kraft fuldt ud, hvilket bl.a. medførte en ændring af den eksisterende kontrolstruktur på fødevarerområdet, herunder også økologikontrollen. Herefter er de hidtidige 32 levnedsmiddelkontrolenheder (LMK'er) i kommunalt regi blevet sam-

let i 11 fødevareregioner i statsligt regi. Dette betyder ifølge Fødevareministeriet, at hele fødevarekontrollen (herunder økologikontrollen) nu udføres under fødevareministerens ansvar.

Rigsrevisionen har i det omfang, det er fundet relevant, omtalt og beskrevet den nye kontrolstruktur, men da denne kun har virket i kort tid, er det for tidligt at foretage en nærmere vurdering af dennes betydning for økologikontrollen.

42. Beretningen har i udkast været forelagt Fødevareministeriet, hvis oplysninger og bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i den endelige beretning.

III. Lovgrundlag og støtteordninger mv.

43. Kapitlet belyser statens indsats på økologiområdet gennem en omtale af de politiske intentioner med og mål for økologisk fødevareproduktion som udtrykt i lovgrundlaget mv., særligt gennem de senere år, og omtaler kort de eksisterende støtteordninger til fremme af den økologiske fødevareproduktion. Endvidere beskrives strukturudviklingen inden for økologisk fødevareproduktion i Danmark i hovedtræk.

A. Lovgrundlag mv.

a. Lovgrundlag, mål og intentioner med den økologiske fødevareproduktion

44. I 1987 vedtoges den første danske økologilov, lov nr. 363 af 10. juni 1987 om økologisk jordbrugsproduktion. Lovens formål var at fremme udviklingen af den økologiske jordbrugsproduktion. Loven var en rammelov, der byggede på en målsætning om at etablere stabile og harmoniske driftssystemer, hvor produktionsmetoderne kunne tilrettelægges således, at de enkelte driftsgrene kunne integreres i et naturligt biologisk kredsløb i mark og stald.

Loven foreskrev, at der ikke måtte anvendes industrielt fremstillet gødning, pesticider, vækststoffer eller tilsætningsstoffer på økologiske jordbrug. Gødningsforsyningen skulle baseres på organisk gødning, husdyrgødning mv., og plantesygdomme, ukrudt og skadedyr skulle kontrolle-

res ved tilrettelæggelse af alsidige sædskifteplaner, mekanisk jordbehandling og hensigtsmæssigt sortsvalg.

Loven muliggjorde, at der kunne ydes offentlig støtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion gennem arealtilskud og udviklingsstøtte. Den dannede endvidere grundlag for en offentligt autoriseret mærkningsordning for økologiske produkter, Ø-mærket, der hvilede på offentlig kontrol med produktion, markedsføring, opbevaring, transport, distribution, mærkning og detailsalg af økologiske produkter.

45. I 1991 fastsatte det Europæiske Fællesskab bestemmelser for økologisk jordbrugsproduktion ved Rådets Forordning (EØF) nr. 2092/91 af 24. juni 1991 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler (Økologiforordningen). Forordningen udgør en officiel anerkendelse på europæisk plan af den økologiske produktionsmetode og definerer ensartede og harmoniserede regler for økologiske jordbrugere og erhvervsdrivende i medlemsstaterne.

I modsætning til den danske økologilovgivning, der vedrører både animalske og vegetabiliske økologiske produkter, omfattede økologiforordningen indtil 24. august 2000 kun vegetabiliske produkter.

Økologiforordningen indeholder en lang række regler om bl.a. produktion og kontrol af økologiske produkter. Blandt de vigtigste regler er:

- Økologiske parceller, produktionssteder og opbevaringssteder skal være klart adskilte fra ikke-økologiske, og der skal udarbejdes en fuldstændig beskrivelse af enheden og de foranstaltninger, som producenten skal træffe for at sikre, at forordningens bestemmelser overholdes.
- Salgsafgrøderne regnes for økologiske efter 2 års omstilling til den økologiske produktionsform.
- Der skal føres særskilt dokumentation for oprindelsen, arten og mængden af alle anvendte råvarer og alle solgte økologiske produkter.
- Der må ikke anvendes pesticider, vækstfremmere eller industrielt fremstillet gødning.

- Ud over uanmeldte inspektioner, skal vedkommende – offentlige eller private – kontrolmyndighed mindst en gang årligt foretage en fuldstændig kontrol af bedriften/virksomheden.

46. På den vegetabiliske økologiproduktions område er økologiforordningen langt mere detaljeret end økologiloven. Bestemmelserne i økologiforordningen er indskrevet i Plantedirektoratets og Fødevarerdirektoratets økologibekendtgørelser sammen med de særlige danske bestemmelser.

Økologiforordningen med tilhørende bilag har gennemgået mere end 100 ændringer siden 1991, hvoraf hovedparten er foretaget i 3 større revisionsrunder. En væsentlig ændring fandt sted i juli 1999, idet bestemmelser om animalske produkter efter flere års forhandlinger blev optaget i Økologiforordningen.

De vigtigste nye regler var, at

- i løbet af de kommende 5 år skal foder være 100 % økologisk
- der indføres forbud mod genmodificeret materiale i økologisk produktion
- medicineringsreglerne skal strammes op
- der stilles større pladskrav til økologisk svineproduktion.

De nye regler trådte i kraft i Danmark den 24. august 2000.

47. Som en konsekvens af EU's landbrugsreform i 1992 blev økologiloven (fra 1987) i 1993 indlemmet i den eksisterende "strukturlov", der efter lovændringen kom til at hedde "lov om støtte til jordbrugets strukturudvikling og til økologisk jordbrug mv." Denne lov, der trådte i kraft den 15. april 1994, skabte hjemmel til fastsættelse af nationale regler vedrørende økologisk jordbrugsproduktion, i det omfang disse ikke var fastsat i økologiforordningen, og samtidig skete der en samling af regelsættene for de landbrugsordninger, der kan medfinansieres af EU gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond (EUGFL). Strukturloven er siden blevet ændret flere gange, men ifølge Fødevarerministeriet er der ikke ved bemærkninger til loven eller

på anden måde sket ændringer i det overordnede formål på økologiområdet.

Fødevarerministeriet har oplyst, at tidligere lovbemærkninger til strukturloven må antages fortsat at være udtryk for Folketingets målsætninger med støtteordningerne, idet det af lovbemærkningerne til de efterfølgende lovændringer fremgår, at ordningen videreføres. Lovens formål er således at medvirke til udvikling af et bæredygtigt dansk landbrug, hvor produktionen sker under miljømæssigt forsvarlige forhold. Lovforslaget tilsigter endvidere at skabe hjemmel til bl.a. at gennemføre Rådsforordning 2078/92 af 30. juni 1992 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget, samt om naturpleje, som medlemslandene er forpligtet til at gennemføre. Denne fællesskabsordning har til formål at ledsage ændringerne inden for de fælles markedsordninger, at bidrage til at nå målene for Fællesskabets politik på landbrugs- og miljøområdet samt at bidrage til at sikre jordbrugerne en rimelig indkomst.

48. I lov nr. 471 af 1. juli 1998 om fødevarer m.m. (fødevareloven) samledes hele fødevarelovgivningen, med undtagelse af reglerne for den økologiske fødevareproduktion, i én lov med det formål at skabe bedre overblik over det samlede regelsæt på fødevareområdet. Regelsamlingen var et led i oprettelsen af det nye fødevareministerium, under hvilket der blev samlet områder, som hidtil havde henhørt under Landbrugs- og Fiskeriministeriet og i et vist omfang Sundhedsministeriet.

49. I foråret 1999 vedtog Folketinget en ny Økologilov (lov nr. 118 af 3. marts 1999). Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at økologireglerne – til trods for den nyligt gennemførte samling af fødevarelovgivningen – burde udskilles i en særskilt lov på grund af den stigende interesse for produktion og salg af økologiske produkter. Økologilovens regler er i vid udstrækning identiske med de bestemmelser i strukturloven, der var rettet mod økologisk produktion.

Økologilovens formål er ifølge lovens § 1 at fastsætte rammer for den økologiske produktion af fødevarer og andre produkter inden for jordbrug og fiskeri for at medvirke til at styrke udbredelsen af denne, at sikre forbrugernes tilid til disse varer, at videreudvikle produktionsformen for

at sikre miljø og husdyrvelfærd, at bevare ressourcegrundlaget samt at sikre de økologiske producenter og handlende rimelige og ensartede vilkår.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at formålet med loven er at fastsætte offentlige regler for de økologiske produktionsmetoder samt regler for offentlig kontrol med overholdelsen af disse, bl.a. med henblik på at styrke forbrugernes tillid til de økologiske varer.

I lovens motiver peges direkte på kontrolforanstaltningerne som grundlaget for forbrugernes tillid til den økologiske produktionsform.

50. De økologiske regler er i mere detaljeret form uddybet og konkretiseret i bekendtgørelser om den økologiske produktionsmetode, om markedsføring og mærkning mv., i vejledninger til producenterne, samt i kontrolcirkulærer etc. Samtidig med, at produktionsformen mv. i stadig højere grad bliver detailreguleret fra det offentliges side, er der gennem årene åbnet for en lang række muligheder for at dispensere fra de gældende regler. Dette gælder navnlig på Plantedirektoratets område, hvor der rutinemæssigt gives dispensationer fra de almindelige regler om fx følgende:

- at afkorte omlægningsperioder
- at anvende op til 25 % konventionel gødning i mangelsituationer
- at anvende 15-25 % ikke-økologisk foder
- at anvende ikke-økologisk udsæd (ubejdset) i mangelsituationer.

Forsyningen med de pågældende økologiske grovvarer er ofte så sparsom, at mangelsituationer ikke sjældent opstår, specielt hvad angår såsæd. Der er derfor et betydeligt behov for dispensationer fra de gældende krav.

b. Aktionsplaner for den økologiske fødevarerproduktion

51. Fødevarerministeren har ladet udarbejde 2 økologiske aktionsplaner fra henholdsvis 1995 og 1999. Aktionsplanerne er udarbejdet af Det Økologiske Fødevareråd, som er et rådgivende organ for fødevarerministeren bestående af

medlemmer fra en række interesseorganisationer og centraladministrationen, samt særligt sagkyndige. Rådets opgave er at fremme, følge og vurdere udviklingsmulighederne for økologisk jordbrugsproduktion i Danmark, og rådet spiller derfor en central rolle på økologiområdet i Danmark.

I aktionsplanerne har rådet fremsat en række anbefalinger om iværksættelsen af en lang række initiativer af vidt forskellig karakter, men med det fælles, brede sigte at bidrage til udviklingen af økologisektoren i Danmark.

52. Med hensyn til Aktionsplan I fra 1995 har fødevareministeren taget stilling til 65 anbefalinger og udarbejdet en statusreddegørelse til Folketingets Fødevareudvalg om planens gennemførelse. I sin reddegørelse fra 1998 konkluderede ministeren bl.a., at hovedparten af anbefalingerne var gennemført, og at disse havde medvirket meget positivt til udviklingen af økologien.

53. Som opfølgning på Aktionsplan I besluttede fødevareministeren i 1998 at iværksætte udarbejdelsen af en ny aktionsplan, benævnt "Aktionsplan II, Økologi i udvikling". Planen blev offentliggjort i februar 1999. Mens Aktionsplan I har bidraget til at igangsætte den økologiske fødevarereproduktion i Danmark og derfor naturligt har haft fokus på primærproduktionen, er kvalitetsfremme samt forarbejdning og afsætning af økologisk fødevarereproduktion centrale elementer i Aktionsplan II. Denne lægger med sine 85 anbefalinger op til en forbruger- og udviklingsorienteret strategi for den økologiske omlægning, hvor man gennem bearbejdning af økonomiske, produktionsmæssige og adfærdsmæssige barrierer vil søge at lette omlægningen af landbrug og virksomheder mv. til økologisk driftsform.

c. Politiske aftaler af betydning for økologiens udbredelse

54. Det fremgår af Vandmiljøplan II af 17. februar 1998, at målsætningen for omlægningen til økologisk jordbrug er, at der i 2003 skal være omlagt 230.000 ha landbrugsjord. Det betyder, at der i perioden 1998-2003 skal omlægges 170.000 ha. Målet i Vandmiljøplan II var oprindeligt en omlægning af 120.000 ha, hvilket imidlertid viste sig at

kunne opnås relativt hurtigt, hvorfor målet blev opjusteret til i alt 170.000 ha.

Denne målsætning er den eneste klare kvantitative målsætning for den økologiske udvikling i Danmark, og hvis den nuværende tendens fortsætter, vil dette mål være nået inden 2003. Det økologiske jordbrug vil herefter udgøre ca. 10 % af det samlede landbrugsareal i Danmark.

Finansministeriet skønner, at den økologiske del af Vandmiljøplan II vil indebære et ekstra bevillingsbehov på gennemsnitlig 115 mio. kr. årligt frem til 2003 til økologisk omlægning. Disse midler er optaget på finansloven for 2000.

55. Ifølge Fødevareministeriet fremgår det af samme politiske aftale, at udviklingen i den økologiske fødevarerproduktion er nået til et stadium, hvor der er behov for at stimulere udviklingen gennem en koordineret afsætningsstrategi for de økologiske fødevarer såvel i forhold til hjemmemarkedet som i forhold til eksporten. Dette indebærer, at der skal sættes fokus på udviklingen af en afsætningsstrategi for de økologiske produkter, og at der er behov for at styrke aktiviteten over for især de små og mellemstore virksomheder inden for det økologiske produktionsområde.

56. Fødevareministeriet har endvidere oplyst, at den såkaldte pesticidaftale fra samme år, jf. aftale mellem regeringen, SF og Enhedslisten i forbindelse med finansloven for 1998, som overordnet målsætning har at styrke indsatsen for at fremme økologisk omlægning og for at forbedre vandmiljøet. Der blev i den forbindelse gennemført en forhøjelse af afgiften på bekæmpelsesmidler samt afsat midler til fremme og opretholdelse af økologisk omlægning.

d. Målopfyldelse

57. Hvad angår målopfyldelse, er det Fødevareministeriets opfattelse, at forudsætningen i Vandmiljøplan II om at omlægge 170.000 ha ekstra inden 2003 nås fuldt ud. Det er videre ministeriets opfattelse, at Aktionsplan I har været et vigtigt element i relation til den positive udvikling i udbredelsen af økologisk landbrug.

B. Støtteordninger til økologi

a. Finansiering

58. De statslige støtteordninger til fremme af økologi omfatter tilskud til primærproducenterne, dvs. arealtilskud og udviklingstilskud, samt støtte i henhold til en række andre ordninger. Alle former for egentlige økologitilskud, der henhører under Fødevareministeriet, administreres og udbetales af Direktoratet for FødevareErhverv.

Udviklingen i bevillings- og regnskabstallene for perioden 1994-1999 fremgår af **tabel 1**.

Tabel 1. § 24.23.25. Støtte til fremme af økologisk produktion inden for jordbrug og fiskeri

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	----- Mio. kr. -----					
Udgiftsbevilling (arealtilskud og udviklingstilskud).....	41,3	61,3	74,5	83,3	154,2	197,3
Indtægtsbevilling (refusion fra EU af arealtilskud)	12,6	18,9	17,3	17,7	43,7	57,5
Kilde: Statsregnskabet.						

Det fremgår af tabel 1, at både udgiftsbevillingerne og indtægtsbevillingen i den pågældende periode er næsten femdoblet. Udgiftsbevillingen er således steget fra 41,3 mio. kr. i 1994 til 197,3 mio. kr. i 1999, mens indtægtsbevillingen i samme periode er steget fra 12,6 mio. kr. til 57,5 mio. kr. Det bemærkes, at der ikke har været anvendt midler af betydning til fiskeriprojekter.

b. Tilskudsordninger

59. Formålet med statstilskuddene er dels at yde den økologiske landmand kompensation for produktionstab og -nedgang, dels at give et yderligere incitament til omlægning.

Arealtilskud

60. Siden 1987 har staten ydet arealtilskud til økologisk jordbrugsproduktion. Grundpillerne i arealtilskuddet er omlægningstilskud og opretholdelsestilskud.

Arealtilskuddet er siden 1994 blevet medfinansieret af EU med 50 %.

Udviklingstilskud

61. Udviklingsstøtte til økologisk jordbrugsproduktion kan gives til projekter, der sigter på fremme af økologisk jordbrug eller afsætning af økologiske produkter. Der kan desuden ydes tilskud til projekter vedrørende forskning, forsøg, information, undervisning og kurser. Støtten ydes som udgangspunkt med 40 % af de meromkostninger, der kan henføres til projektet. Tilskudsordningen administreres af Direktoratet for FødevarerErhverv, men alle ansøgninger bliver vurderet af Det Økologiske Fødevareråd med henblik på at sikre, at projekterne faktisk medvirker til at fremme økologisk produktion mv.

Det økologiske udviklingstilskud finansieres udelukkende af nationale midler.

Anden støtte til økologi

62. Ud over areal- og udviklingstilskud findes en række andre tilskud, der ikke er øremærket specielt til økologi, men som alligevel ydes til fremme af økologiske formål: Produktudviklingsordningen, konsulentordningen, efteruddannelsesordningen samt tilskud til demonstrationsprojekter.

c. Mål for støtteordningerne

63. De politisk fastsatte mål er ikke direkte operationaliseret i støtteordningerne, og det må derfor bero på en nærmere analyse at vurdere, om støtteordningerne medvirker til at realisere de opstillede mål. En sådan analyse er ikke foretaget, men Fødevarerministeriet vurderer, at støtteordningerne vedrørende økologisk udvikling mv. udgør et væsentligt bidrag til opfyldelse af de overordnede målsætninger.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de politisk fastsatte mål burde operationaliseres i støtteordningerne.

C. Strukturudviklingen inden for økologisk fødevarerproduktion

Antallet af bedrifter og arealer, der er omlagt eller under omlægning til økologi, fremgår af [tabel 2](#).

Tabel 2. Antal bedrifter og arealer, der er omlagt eller under omlægning til økologi

	Antal bedrifter	Areal i ha
1988.....	219	5.880
1989.....	401	9.554
1990.....	523	11.581
1991.....	672	17.963
1992.....	675	18.653
1993.....	640	20.090
1994.....	677	21.145
1995.....	1.050	40.884
1996.....	1.166	46.171
1997.....	1.617	64.329
1998.....	2.228	99.163
1999.....	3.099	146.685

Det fremgår af tabel 2, at de første danske bedrifter og arealer blev autoriseret som økologiske i 1988. Det fremgår endvidere, at antallet af autoriserede økologiske bedrifter i perioden 1988-1994 var ret beskedent med et samlet areal på mindre end 22.000 ha. I 1995 var der imidlertid en nettilgang af økologiske bedrifter på ca. 50 % til 1.050 og en betydelig forøgelse af det økologiske areal til knap 41.000 ha. Siden er omlægningen til økologi taget yderligere til med en særlig stærk vækst fra 1997-1999, således at antallet af autoriserede økologiske bedrifter i 1999 var på 3.099, med et samlet areal på 146.685 ha.

Såfremt prognoserne fra Landbrugets Rådgivningscenter holder stik, må det forventes, at man i løbet af 2000 vil nå op på ca. 3.500 økologiske bedrifter.

64. Den gennemsnitlige størrelse af økologiske jordbrugsbedrifter var i 1998 på 44,5 ha. Mens det tidligere typisk var mindre ejendomme, der lagde om, har tendensen i de seneste år været, at stadig flere middelstore og store bedrifter er begyndt at omlægge til økologisk drift. Det drejer sig især om bedrifter med malkekvægsbesætninger, som er relativt ukomplicerede at lægge om.

Langt størstedelen af de økologiske bedrifter har husdyr. Forholdsmæssigt er planteavlsproduktionen ikke omlagt i samme omfang som husdyrproduktionen, hvilket bl.a. indebærer, at der er mangel på indenlandsk fremstillet økologisk foder, som derfor i stort omfang må importeres.

Dette har ofte givet anledning til forsyningsmæssige problemer, og vil gøre det vanskeligt at leve op til den nye animalske økologiforordnings krav om, at foder fremover skal være 100 % økologisk.

65. Ifølge Landbrugets Rådgivningscenter har udviklingen i økologien i de senere år været præget af omlægning af jyske bedrifter med malkekvæg, hvilket har resulteret i en så stor produktion af økologisk mælk, at mejerierne ikke har kunnet afsætte mere end godt halvdelen som konsummælk eller andre økologiske mælkeprodukter. Dette har bl.a. resulteret i lavere afregningspriser fra mejerierne for de økologiske landmænd. De seneste prognoser viser, at denne udvikling måske er ved at være bremsset, idet langt færre, end tilfældet har været de senere år, planlægger at omlægge deres bedrift til økologisk mælkeproduktion i 2000. Til gengæld forventes flere landmænd at omlægge til ren økologisk planteavl. Dette kan formentlig kædes sammen med de forbedrede tilskudsmuligheder for netop denne type bedrifter fra 1998.

66. Samlet set udgør de økologiske produkter p.t. kun ca. 3 % af fødevaremarkedet i Danmark. Den relativt beskedne markedsandel skyldes bl.a., at der endnu ikke findes økologiske varer inden for en lang række produktgrupper.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der særligt de seneste år har været en kraftig stigning i omlægningen til økologisk jordbrugsproduktion. Mens det tidligere overvejende var små bedrifter, der lagde om, er tendensen i de senere år gået i retning af omlægning af middelstore og store bedrifter. Det kan endvidere konstateres, at det i betydelig grad er bedrifter med malkekvæg, der omlægges. Dette har bl.a. resulteret i en overproduktion af økologisk mælk og mangel på økologisk foder.

IV. Økologikontrollens overordnede tilrettelæggelse mv.

67. I kapitlet redegøres for og vurderes om økologikontrollens overordnede tilrettelæggelse er hensigtsmæssigt.

A. Generelle principper for fødevarekontrollen i Danmark

68. Den offentlige fødevarekontrol i Danmark skal understøtte overordnede politiske målsætninger om beskyttelse af forbrugerne mod sundhedsrisici og vildledning, sikring af en sund og forsvarlig produktion af husdyr (dyrevel-færd) og fremme udviklingen af kvalitetsfødevarer mv.

Kontrolsystemet skal sikre, at reglerne på fødevarerådet overholdes, så forbrugere, virksomheder, primærproducenter og kontrolmyndigheder – i både ind- og udland – kan have tillid til såvel konventionelle som økologiske fødevarer.

69. De overordnede principper for den offentlige fødevarekontrol er ifølge Fødevaredirektoratet følgende:

- Primærproducenterne og virksomhederne har ansvaret for, at fødevarer mv. opfylder lovgivningens krav. Primærproducenterne og virksomhederne har pligt til at gennemføre ”egenkontrol”. Den offentlige kontrol har derfor karakter af at være en analytisk kontrol, der har til hensigt at verificere, om primærproducenten eller virksomheden har styr på håndteringen af deres egenkontrol.
- Kontrollen skal være forebyggende. Et vigtigt led i kontrollen er således at informere primærproducenter og virksomheder om baggrunden og motiverne for reglerne.
- Virksomheder, der fremstiller, behandler eller sælger fødevarer, skal autoriseres, godkendes eller registreres, før de må producere eller sælge deres produkter.
- Kontrollen skal være behovsorienteret og regelmæssig og skal især sættes ind, hvor behovet er størst.
- Kontrollen skal ved overtrædelser anvende sanktioner med den fornødne gennemslagskraft for at sikre, at reglerne overholdes. Sanktionerne skal skærpes, såfremt primærproducenten eller virksomheden gentagne gange overtræder reglerne eller ikke overholder givne påbud, forbud mv.

- Effekten af kontrollen skal være ensartet både geografisk og mellem brancherne. Dette betyder bl.a., at reglerne skal håndhæves lige konsekvent i hele landet.
- Endelig skal kontrollen kunne dokumentere sin pålidelighed og effektivitet.

Økologikontrollen i Danmark udgør en integreret del af den samlede fødevarekontrol. Dette betyder bl.a., at økologikontrollen, ud over at påse, om det økologiske regelsæt overholdes, skal udføres på grundlag af de overordnede, generelle principper for fødevarekontrollen. Kontrolprincipperne indebærer, at hverken Plantedirektoratet eller Fødevaredirektoratet kan garantere, at det enkelte produkt med det røde Ø-mærke er økologisk. I stedet står myndighederne inde for, at en autoriseret bedrift eller virksomhed har procedurer, der sikrer, at virksomheden *kan* efterleve lovgivningens krav. Eksempelvis kan nævnes procedurer, der modvirker sammenblanding mellem økologiske og ikke-økologiske fødevarer, og procedurer, som sikrer, at myndighederne *stikprøvevis* kan kontrollere, at reglerne overholdes, fx i form af veldokumenterede regnskaber, der gør det muligt for myndighederne at kontrollere, at der ikke sælges flere økologiske fødevarer, end der indkøbes.

B. Organisation og opgaver mv.

a. Økologikontrollens organisering i Danmark

70. Med vedtagelsen af den første økologilov i 1987 blev det bestemt, at der skulle etableres en offentlig – primært statslig – kontrol med såvel primærbedrifter som virksomheder, der forarbejder og markedsfører økologiske produkter.

Økologikontrollen med primærbedrifterne er henlagt til Plantedirektoratet, som endvidere udfører tilskudskontrol for Direktoratet for FødevareErhverv. Ansvar for kontrollen med detailforretninger samt øvrige forarbejdningsvirksomheder blev indtil 1. januar 2000 varetaget af en række decentrale (kommunale) myndigheder. Med dannelsen af fødevareregionerne udføres kontrollen med økologiske fødevarer nu udelukkende af statslige myndigheder.

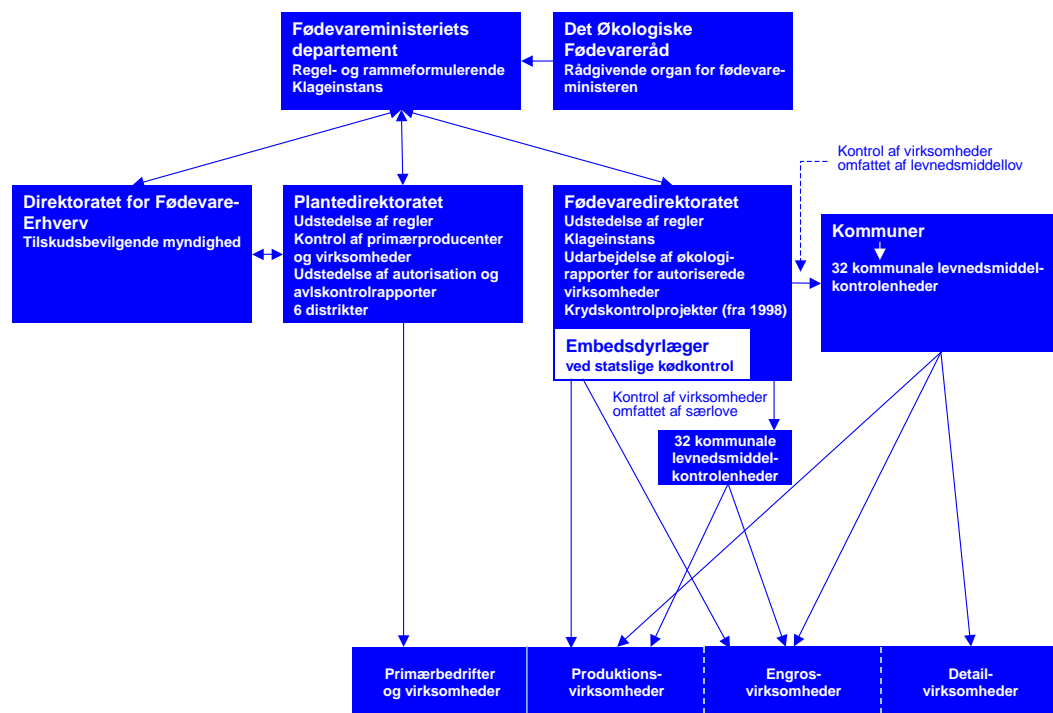
Økologikontrollen er organiseret på en sådan måde, at den skal dække alle produktions- og forarbejdningsled i kæden ”fra jord til bord”, hvilket indebærer, at et fødevarereprodukt, der bærer det røde Ø-mærke, skal kunne kon-

trolleres i alle led af produktions- og salgskæden, før forbrugeren køber det.

Pr. 1. maj 2000 er det endvidere indført som et særligt dansk krav, at engrosforhandlere, der udelukkende opbevarer eller forhandler pakkede og mærkede fødevarer, skal omfattes af økologikontrol. Dette særlige krav er ifølge Fødevarerministeriet fastsat af hensyn til muligheden for at kunne gennemføre en effektiv krydskontrol, hvor registreringer af ind- og udgående økologiske varer sammenlignes virksomhederne imellem.

Figur 1 og 2 nedenfor viser en skematisk fremstilling af økologikontrollens organisation i Danmark før og efter 1. januar 2000.

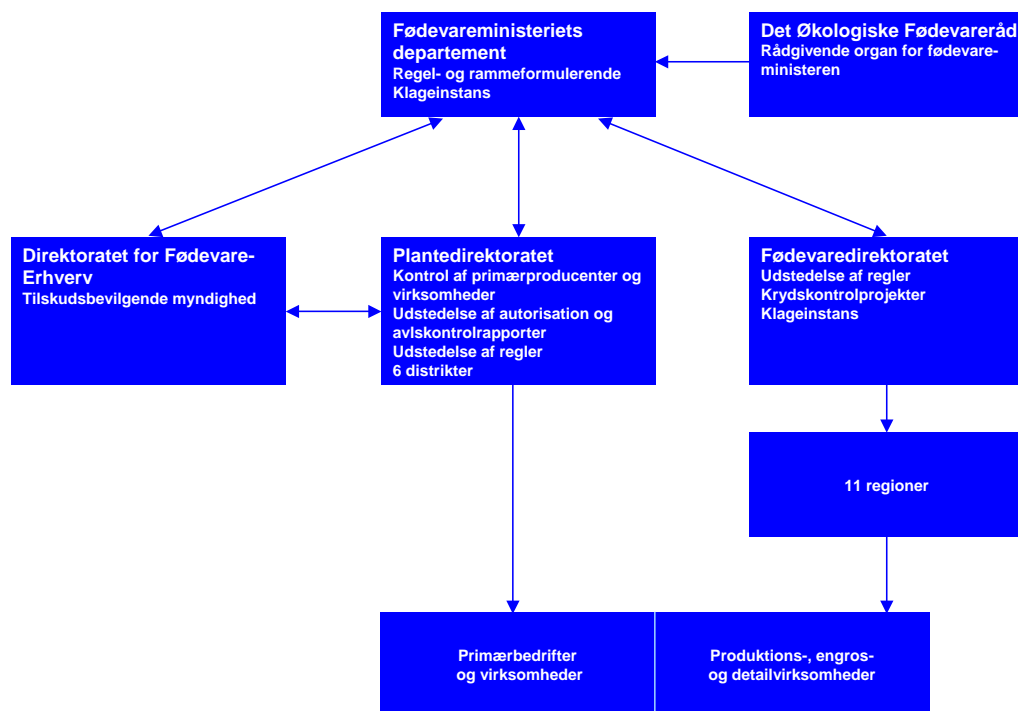
Figur 1. Økologikontrollens organisation før 1. januar 2000



Det fremgår af figur 1, at Fødevarerministeriets departement sammen med Plantedirektoratet og Fødevarerdirektoratet er regeludstedende myndigheder. Fødevarerdirektoratet er herudover sammen med Fødevarerministeriets departement klageinstans. Da primærbedrifterne og virksomhederne er spredt ud over hele Danmark, varetages kontrolarbejdet i marken inden for både Plantedirektoratets og Fødevarerdirektoratets områder af decentrale enheder, hen-

holdsvis 6 distriktskontorer under Plantedirektoratet og 32 kommunale levnedsmiddelkontrolenheder i Fødevaredirektoratets regi.

Figur 2. Økologikontrollens organisation efter 1. januar 2000



Det fremgår af figur 2, at de hidtidige 32 kommunale enheder pr. 1. januar 2000 blev samlet i 11 statslige fødevareregioner, underlagt Fødevaredirektoratet.

Plantedirektoratet og Fødevaredirektoratet har af ressourcemæssige og kontrolmæssige årsager integreret økologikontrollen i deres øvrige kontrolarbejde. Tilsynsmyndighederne (indtil 1. januar 2000 de kommunale enheder) udfører derfor i et vist omfang økologikontrollen som en integreret del af tilsynene i henhold til den øvrige lovgivning.

Hvad angår *import* af økologiske varer gælder det, at når økologiske produkter fra et EU-land indføres med henblik på videre forarbejdning i en dansk økologikontrolleret virksomhed, kontrolleres dokumentationen for den økologiske oprindelse. Importeres varerne færdigpakkede, skal oprindelseslandets kontrolmærke anvendes, altså ikke det danske Ø-mærke. Færdigpakkede varer, der blev importeret inden 1. maj 2000, blev ikke kontrolleret i Danmark. Efter denne dato skal alle virksomheder, der opbevarer el-

ler forhandler økologiske fødevarer en gros i Danmark, imidlertid omfattes af økologikontrol.

Økologiske produkter fra lande uden for EU kan kun importeres af økologikontrollerede danske virksomheder efter særlig tilladelse, og ankomsten af hvert parti skal anmeldes til de danske myndigheder, så disse kan kontrollere partiet.

På fødevareområdet generelt er det hovedreglen, at udgifterne til de forskellige kontrolfunktioner helt eller delvis dækkes af de kontrollerede virksomheder selv. På økologiområdet har man imidlertid valgt at lade en del af de ordinære kontroludgifter dække af forskellige statslige ordninger, bl.a. ud fra et ønske om at give økologiske fødevarer gode betingelser på det danske marked.

b. Plantedirektoratets organisation og personale

Organisation

71. Plantedirektoratets administration og kontrol af økologiområdet varetages af et sektorkontor for økologi i direktoratets hovedkvarter i Sorgenfri og 6 regionale distriktskontorer (Roskilde, Odense, Vejen, Århus, Viborg og Ålborg). Sagsområdet for økologisk jordbrugsproduktion hørte indtil 1999 organisatorisk under direktoratets Sektor for miljø og produktionsregulering, men området blev pr. 1. juli 1999 udskilt i en selvstændig enhed, Sektor for økologi (Sektoren).

Økologiområdet er således blevet styrket organisatorisk i direktoratet.

Opgaver

72. Plantedirektoratets Sektor for økologi varetager kontrolplanlægning, -opfølgning og anden sagsbehandling i forbindelse med økologikontrollen, samt udarbejder vejledningsmateriale, kontrolcirkulærer, checkskemaer mv.

Ifølge direktoratets kontrolinstruks for økologisk jordbrugsproduktion skal kontrollen omfatte alle forhold af betydning for overholdelse af økologireglerne, og økologikontrollen forudsættes således at være en totalkontrol.

Sektoren udsteder økologiautorisation til bedrifter/grovvarevirksomheder efter ansøgning herom og udarbejder en årlig avlskontrolrapport til bedrifterne mv. Avlskontrolrapporten er dokumentation for, at produktionen er økologisk,

og oplysningerne i rapporten videregives til Direktoratet for FødevarerErhverv, der tildeler arealtilskud mv. på grundlag heraf.

Kontrolmedarbejderne på Plantedirektoratets distriktskontorer rundt om i landet foretager den praktiske økologi-kontrol på de autoriserede bedrifter mv.

Ud over autorisationskontrol ved godkendelse af nyan-søgere foretages en årlig, obligatorisk, anmeldt kontrol i vækstsæsonen (sommerkontrol). I forbindelse med som-merkontrollen af bedrifterne foretager Plantedirektoratets kontrollører på stikprøvebasis tilskudskontrol på vegne af Direktoratet for FødevarerErhverv som led i den integrere-de kontrol. De 2 former for kontrol foretages altså ved samme besøg, men efter hver sin instruks.

Herudover udføres i et vist omfang uanmeldte kontrol-ler på udvalgte bedrifter. Kontrollen udføres dels som fy-sisk kontrol gennem besigtigelser mv., dels ved gennem-gang/afstemning af økologibogholderiet og -regnskabet.

Personale

73. Udviklingen i årsværk på økologiområdet – fordelt mellem Sektoren og distrikterne – i perioden 1995-1999 fremgår af **tabel 3**.

Tabel 3. Udviklingen i årsværk (økologikontrollen) fordelt på Plantedirektoratets distrikter og Økologisektoren 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
	----- Årsværk -----				
Distrikterne.....	5	5	6	9	15
Sektoren.....	5	7	11	14	20
I alt.....	10	12	17	23	35

Som det fremgår af tabel 3, er det samlede forbrug af års-værk på økologikontrolområdet i den undersøgte periode blevet mere end tredoblet. Den største stigning har fundet sted i Sektoren, hvor årsværket er firedoblet, mens distrik-ternes årsværksforbrug er tredoblet.

På landsplan er der ca. 150 kontrollører, hvoraf de 40 er specialiserede i at udføre økologikontrol. Da økologien imidlertid er en integreret del af det almindelige kontrolar-bejde i distrikterne, betyder det, at kontrollørerne også ud-fører andre typer kontroller, fx tilskudskontrol for Direkto-

ratet for Fødevarerhverv, herunder også kontrol af ikke-økologirelevante tilskudsordninger. Økologikontrollørerne anvender ca. 1/3 af deres arbejdstid på økologikontrol.

Kontrollørerne i distrikterne har typisk en landbrugsteknisk baggrund, hvilket vil sige, at de er uddannet som landmænd og herudover har en overbygningsuddannelse. Landbrugsteknikerne er ikke via deres formelle uddannelse specifikt uddannet til at udføre økologikontrol, der bl.a. omfatter "bløde" områder og tværgående emner som dyrevelfærd og sundhed mv. Plantedirektoratet vurderer imidlertid, at de alt i alt er de bredest funderede til at udføre opgaven.

c. Fødevaredirektoratets organisation og personale

Organisation

74. Økologikontrollen i Fødevaredirektoratets regi blev til og med 1999 varetaget af de 32 kommunale levnedsmiddelkontrolenheder og direktoratets embedsdyrlæger. I praksis blev hovedparten af kontrol- og tilsynsarbejdet foretaget af de lokale levnedsmiddelkontrolenheder (LMK), der herudover varetog en lang række andre kontrolopgaver på fødevarerområdet. Specielt gjaldt det for de eksportautoriserede slagterier, at økologikontrollen på linje med kødkontrollen i øvrigt varetaget af embedsdyrlæger, som var ansat af direktoratet.

Endvidere har Fødevaredirektoratets centrale krydskontrolgruppe ydet supplerende bistand ved økologikontrollen og gør det fortsat.

Ny struktur for Fødevaredirektoratets fødevarerkontrol, herunder kontrollen af økologiske fødevarer

75. Med vedtagelsen af fødevarerloven i 1998 blev det besluttet at styrke fødevarerkontrollen generelt, herunder også økologikontrollen, gennem en samling af alle fødevarerkontrolopgaver i statsligt regi. Hidtil havde fødevarerkontrollen som nævnt været varetaget af både statslige og kommunale myndigheder. Et udvalg, nedsat af Fødevareministeriet, afgav i december 1998 en rapport om den fremtidige kontrolstruktur, hvori det blev anbefalet, at der pr. 1. januar 2000 blev etableret 11 statslige fødevareregioner, der under Fødevaredirektoratet skulle samle fødevarerkontrollen i hele landet i et enstrengt system "fra jord

til bord". De 11 regioner samler kontrolopgaver, der hidtil har været varetaget af Fødevarerdirektoratets centrale og decentrale enheder, visse opgaver fra Plantedirektoratet og fra Fiskeridirektoratet, samt ikke mindst kontrol- og tilsynsopgaver fra de kommunale miljø- og levnedsmiddelkontroloenheder. Tanken med den nye struktur er, at forbrugeren skal sættes i centrum, at kontrolarbejdet skal effektiviseres, samt at kontrollen skal udføres af én decentral myndighed, hvor økologikontrol foretages som en integreret del af den samlede fødevarekontrol under Fødevarerdirektoratet.

Fødevarerministeriet har oplyst, at ministeriet forventer, at samarbejdet mellem Fødevarerdirektoratet, herunder fødevareregionerne, og Plantedirektoratet vil kunne styrkes i den nye kontrolstruktur som følge af de forenklede kommandoveje og de færre involverede enheder.

Plantedirektoratets opgaver med økologikontrol påvirkes ikke af den nye kontrolstruktur.

Opgaver

76. I Fødevarerdirektoratets cirkulære om økologikontrol (senest ændret den 24. august 1998) er kontrolmyndighederne defineret som godkendende myndigheder og tilsynsførende myndigheder. Ved godkendende myndigheder forstås myndigheder, der modtager anmeldelse fra en virksomhed om markedsføring mv. af økologiske fødevarer, og udarbejder en økologirapport for denne.

Tilsynsmyndighederne har til opgave at føre tilsyn med, at økologireglerne og driftsvilkårene overholdes på de økologigodkendte virksomheder i henhold til lovgivningen på området.

77. Som overordnet myndighed er Fødevarerdirektoratet ansvarlig for tilrettelæggelsen af økologikontrollen i forarbejdningsleddet.

Hvis en detailforretning eller en fødevarevirksomhed ønsker at forarbejde eller fremstille fødevarer, som agtes markedsført som økologiske, skal de pågældende aktiviteter anmeldes til den godkendende myndighed, som herefter udarbejder en såkaldt økologirapport. Rapporten indeholder bl.a. en redegørelse for virksomhedens specifikke driftsvilkår, som skal medvirke til at sikre, at virksomheden overholder økologireglerne. De økologiske produkter

må ikke markedsføres, før økologirapporten er godkendt. I praksis udarbejdes økologirapporten på grundlag af virksomhedens egne oplysninger om produktionsforholdene mv. af enten den daværende LMK-enhed alene eller af denne i samarbejde med Fødevareregionen. Udarbejdelsen af økologirapporten er efter 1. januar 2000 overdraget fødevareregionen. Efter godkendelsen af økologirapporten er virksomheden omfattet af den offentlige økologikontrol, der varetages af de lokale LMK-enheder/embedsdyrlæger på slagterier.

78. Ifølge Fødevareregionens økologikontrolcirkulære skal økologikontrollen foretages lejlighedsvis i forbindelse med de ordinære levnedsmiddeltilsyn i butikkerne og virksomhederne (integreret kontrol). Hyppigheden af disse ordinære tilsynsbesøg er fastsat i lovgivningen. Ved tilsynsbesøgene skal levnedsmiddelkontrollen føre tilsyn med en række forskellige – ofte sundhedsrelaterede forhold – såsom rengøring og hygiejne, opbevaring af råvarer og færdigprodukter etc.

Der skal mindst en gang om året foretages en grundig gennemgang af virksomhedens økologiske aktiviteter, hvor der lægges særlig vægt på en gennemgang af, om der er balance i økologibogholderiet, og om dokumentationen herfor er i orden. Der skal endvidere foretages en kontrolmæssig gennemgang af, hvorvidt virksomheden opfylder de betingelser og vilkår for produktionen, som er fastsat i økologirapporten.

79. Fødevareregionen etablerede for et par år siden på forsøgsbasis en central krydskontrol på økologiområdet. Den centrale krydskontrolgruppe i regionen blev etableret som et supplement til den eksisterende økologikontrol, herunder den decentralt udførte krydskontrol. Ved krydskontrol forstås myndighedernes kontrol af, om det, der er bogført om modtagne og afsendte økologiske varer hos en virksomhed, svarer til det, der er bogført hos de pågældende leverandører og aftagere. Der foretages herved en kontrol af balancen i virksomhedernes indbyrdes handel. Ideen med ordningen var, at en mindre gruppe medarbejdere i regionen (krydskontrolgruppen) i samarbejde med de lokale LMK-enheder skulle udføre stikprøvevis krydskontrol af økologiregnskaberne hos især større virksomheder.

Sigtet er, at den centrale krydskontrol på sigt skal medvirke til en generel styrkelse af økologikontrollen i alle led fra ”jord til bord”.

Fødevarerministeriet har oplyst, at Fødevaredirektoratet fortsat arbejder på en styrkelse af krydskontrollfunktionen. Ministeriet har endvidere oplyst, at betingelserne for krydskontrolgruppens arbejde blev forbedret i 1999, idet Fødevaredirektoratet fik beføjelser til at sanktionere direkte over for virksomhederne, hvilket hidtil havde været forbeholdt LMK’erne. Fødevaredirektoratet fik endvidere hjemmel til direkte at indhente dokumenter hos de økologikontrollerede virksomheder, samt hos virksomheder, der handler med disse. Kravet om, at forhandling og opbevaring af økologiske fødevarer en gros skal omfattes af økologikontrol pr. 1. maj 2000, har endvidere haft til formål at styrke grundlaget for krydskontrollen.

Personale

80. Ifølge oplysninger indhentet i Fødevaredirektoratet udgjorde gruppen af medarbejdere i de 32 kommunale levnedsmiddelkontrollenheder, som beskæftigede sig med tilsyns- og kontrolopgaver, i alt godt 200 årsværk, hvoraf ca. halvdelen var akademikere. Faggrupperne var for AC’ernes vedkommende primært dyrlæger og bromatologer, mens de ikke-akademiske medarbejdere typisk havde en levnedsmiddelteknisk eller faglig baggrund.

81. Økologikontrollen i de enkelte LMK-enheder blev ikke udført af specialister. Medarbejderne i enhederne havde – som følge af kontrolintegrationen – også andre kontrolopgaver. Økologikontrollen optog alene en mindre del af den samlede arbejdstid. Med den nye kontrolstruktur er der etableret et større virksomhedsgrundlag for den enkelte fødevareregion.

Fødevaredirektoratet har over for Rigsrevisionen oplyst, at der i den nye struktur er etableret et netværk af udvalgte tilsynsførende fra hver fødevareregion. Desuden er der etableret erfa-grupper vedrørende særlige virksomhedstyper (mejerier, bryggerier etc.). Der forventes etableret et tæt samarbejde mellem Fødevaredirektoratet og disse grupper.

d. Myndighedssamarbejde og koordinering på økologikontrolområdet

82. Den overordnede koordination af interesserne på økologiområdet finder ifølge Fødevareministeriet sted i Det Økologiske Fødevareråd, hvor både Plantedirektoratet, Fødevaredirektoratet og Direktoratet for FødevareErhverv er repræsenteret.

I Aktionsplan I fra marts 1995 blev det anbefalet, at der gennem nedsættelse af et koordinationsudvalg skulle ske en styrkelse af samarbejdet mellem de involverede centrale og decentrale kontrolmyndigheder. Baggrunden for anbefalingen var, at flere offentlige myndigheder (Veterinærdirektoratet, Plantedirektoratet, Levnedsmiddelstyrelsen og de kommunale levnedsmiddelkontrolenheder) spillede en rolle i økologikontrollen.

Som følge af denne anbefaling blev der i 1995 nedsat et permanent udvalg, som bl.a. skulle forestå en overordnet koordination af økologikontrollen, herunder udveksling af informationer om kontrolindsatsen, diskussion af den overordnede opbygning af kontrolsystemet samt koordinering af kontrolindsatsen mellem de relevante myndigheder. I udvalget deltog departementet, Veterinærdirektoratet, Levnedsmiddelstyrelsen, Plantedirektoratet og sammenslutningen af miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder.

Som følge af ressortomlægninger, hvor Levnedsmiddelstyrelsen og Veterinærdirektoratet blev sammenlagt under Veterinær- og Fødevaredirektoratet, blev udvalget i sin oprindelige form nedlagt.

Ifølge Fødevareministeriet fik udvalget aldrig en central, koordinerende rolle på kontrolområdet. Samarbejdet mellem Fødevaredirektoratet og Plantedirektoratet fortsatte imidlertid ved afholdelse af jævnlige møder.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at udvalget ikke har taget initiativ til opstilling af en fælles kontrolstrategi eller overordnet kontrolplanlægning på økologiområdet med henblik på at dække hele spektret fra jord til bord. Der er heller ikke ved det efterfølgende samarbejde mellem de 2 direktorater taget et sådant initiativ.

Fødevareministeriet har over for Rigsrevisionen anført, at direktoraternes kontrolstrategi primært er at følge kontrolprincipperne i EU's økologiforordning og økologilovgivningen i øvrigt. Rigsrevisionen finder uanset denne fælles overordnede ramme, at de 2 direktorater bør udvikle de-

res samarbejde om planlægning og strategi med henblik på operationalisering og supplerende af økologiforordningen.

83. I efteråret 1999 nedsatte fødevareministeren et fødevarekontroludvalg, hvis opgave bl.a. er at overvåge, om økologikontrollen udføres i overensstemmelse med lovregerne på området. Udvalget skal også se på, om kontrolarbejdet sker på en hensigtsmæssig måde, rent ressourcemæssigt. Der er endvidere oprettet en intern revisionsenhed i Fødevaredirektoratet til at bistå fødevarekontroludvalget og skabe grundlaget for udvalgets vurdering af den gennemførte fødevarekontrol, primært ved at udføre en såkaldt "forvaltningsmæssig revision af kontrol og tilsyn inden for fødevarelovens område" og rapportere til udvalget herom.

84. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes de involverede direktorater koordinerer deres økologikontrolarbejde. Det fremgår heraf, at Plantedirektoratet løbende fremsender oplysninger om kontrollen af primærbedrifter til Fødevaredirektoratet. Oplysningerne omfatter oversigter over autoriserede jordbrugsbedrifter, inddragelse af autorisation, krav om fornyet omlægning mv. Fødevaredirektoratet stiller efterfølgende oplysningerne til rådighed for de lokale levnedsmiddelkontrolenheder, der fører kontrol/tilsyn med fremstillingsvirksomheder o.l.

Fødevaredirektoratet og Plantedirektoratet samarbejder endvidere om krydskontrol, hvor et bestemt produkt følges gennem hele produktionsforløbet.

Fødevaredirektoratet og Plantedirektoratet samarbejder løbende i konkrete sager og foretager herunder kontrolkoordinering, udveksling af oplysninger om overtrædelser mv. Derudover samarbejdes der om vurdering af dokumentation i forbindelse med importsager.

April 2000 udarbejdede Fødevaredirektoratet og Plantedirektoratet et notat om sanktionering med henblik på fælles retningslinjer på området.

Plantedirektoratet fremsender herudover løbende oplysninger til Direktoratet for FødevareErhverv, om hvilke bedrifter der er autoriseret til økologisk produktion samt om resultaterne af tilskudskontrollen med bedrifterne. Direktoratet for FødevareErhverv anvender disse oplysninger i

forbindelse med udbetaling af tilskud til økologisk jordbrugsproduktion.

85. Pr. 1. maj er det endvidere et særligt dansk krav, at engrosforhandlere, der udelukkende opbevarer eller forhandler pakkede og mærkede fødevarer, skal omfattes af økologikontrol. Dette særlige krav er fastsat af hensyn til gennemførelse af en effektiv krydskontrol, hvor registreringer af ind- og udgående økologiske varer sammenlignes virksomhederne imellem.

C. Økologikontrolsystemet

a. Samarbejde og kompetence

86. Økologikontrollen er organiseret i 2 separate søjler i henholdsvis Plantedirektoratets og Fødevederdirektoratets regi. Undersøgelsen har vist, at de 2 direktorater har etableret et vist samarbejde. Undersøgelsen har samtidig vist, at samarbejdet på en række strategiske områder, som fx kontrolstrategier og -planlægning, krydskontrol og efteruddannelse mv. bør udbygges. Der foreligger således ikke en overordnet, fælles kontrolstrategi eller en overordnet, fælles kontrolplanlægning for de 2 direktorater.

Der er i den undersøgte periode taget flere initiativer med henblik på at koordinere kontrolindsatsen og styrke samarbejdet på det konkrete plan mellem de 2 direktorater. Som eksempel kan nævnes, at der for nylig er etableret et samarbejde med henblik på at etablere en fælles sanktionspolitik, herunder anvendelse af en fælles terminologi. Initiativerne er af så ny dato, at de endnu ikke har givet sig større praktiske udslag.

87. Undersøgelsen har yderligere afdækket, at den uddannelsesmæssige kompetence i de 2 direktorater – og dermed forudsætningen for at udføre kontrollen – er forskellig. Generelt gælder det endvidere, at kontrolpersonalets kompetence ikke er fuldt tilstrækkelig, idet der mangler en systematisk efteruddannelsesindsats, specielt på regnskabsområdet.

Ministeriet har efterfølgende oplyst, at grundlaget for regnskabskontrollen forventes forbedret i forbindelse med den nye bekendtgørelse nr. 761 om økologiske fødevarer mv., der trådte i kraft den 24. august 2000.

b. Strategier og kontrolplanlægning

88. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke i den undersøgte periode har været udarbejdet sammenhængende strategier for økologikontrollens tilrettelæggelse og udførelse i de 2 direktorater.

For Plantedirektoratets vedkommende er der senere udarbejdet et overordnet, strategisk program, ”Strategi 2000”, omfattende hele direktoratets ressort, herunder kontrolområdet. Strategiplanen omfatter en række projekter. Det er et led i planen, at der skal oprettes en kontrolkoordinerende enhed vedrørende EU-ordningerne, økologiområdet og miljøområdet.

På økologiområdet i Fødevarerdirektoratets regi er der alene udarbejdet overordnede strategiplaner vedrørende den centrale krydskontrol, men disse planer er kun i ringe grad blevet implementeret. Detailplanlægningen henhører under det decentrale niveau, nu fødevareregionerne.

Fødevarerministeriet har til Rigsrevisionen oplyst, at det efter ministeriets vurdering er økologiforordningen, der sætter rammerne for kontrollen, og at strategien i forordningen efter ministeriets opfattelse er forordningens krav om et ”fuldstændigt fysisk, årligt” kontrolbesøg på alle virksomheder og bedrifter suppleret af uanmeldte kontrolbesøg.

Strategien har – ifølge Fødevarerministeriet – med andre ord været at udføre kontrollen som beskrevet i forordningen.

89. Det er et væsentligt træk ved kontrolsystemet, at de økologiske producenter skal autoriseres/godkendes som sådanne af vedkommende kontrolmyndighed, forinden aktiviteterne sættes i værk.

I begge direktoraters regi udføres autorisations-/godkendelseskontroller og efterfølgende kontrol på grundlag af, at de autoriserede bedrifter og virksomheder har etableret procedurer, som sikrer, at kravene til økologisk produktion kan efterleves. Ved stedlige besøg mindst én gang om året, jf. EU-forordningen, kontrolleres om procedurene følges. Herudover udføres i et vist omfang uanmeldte kontrolbesøg (Plantedirektoratet), og uanmeldte besøg i tilknytning til de ordinære tilsynsbesøg (Fødevarerdirektoratet).

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at økologikontrolsystemet i høj grad er bygget op omkring de EU-forordningsbestemte, årlige kontrolbesøg, mens kun en min-

dre del udgøres af de uanmeldte besøg, der især udmærker sig ved at kunne sættes ind, hvor behovet er størst. Kontrolsystemet indebærer således, at kun en mindre del af kontrollen er behovsorienteret og fleksibel.

90. På Plantedirektoratets område, hvor kontrolarbejdet er centralt styret, bærer kontrollen præg af en høj grad af homogenitet. I modsætning hertil har systemet i Fødevarerdirektoratets regi i den undersøgte periode været decentraliseret, og arbejdet har indtil 31. december 1999 i høj grad været styret af de 32 kommunale levnedsmiddelkontroller, der hver især har haft deres individuelle kontrolstrategier og -planer. Det kan forventes, at den nye kontrolstruktur under Fødevarerdirektoratet med 11 regionale enheder vil fremme en højere homogenitet i kontrolarbejdet.

Det må konstateres, at de EU-forordningsbestemte regler foreskriver en meget omfattende kontrol med de økologiske bedrifter og virksomheder. Denne økologikontrol har karakter af totalkontrol og er kun i meget begrænset omfang baseret på princippet om væsentlighed og risiko.

c. Kontrolmateriale

91. Undersøgelsen har vist, at der til brug for udførelse af kontrollen er udarbejdet detaljerede vejledninger og kontrolinstrukser. Vejledningerne beskriver de regler, der gælder for økologisk produktion, og suppleres løbende af informationsmateriale om specifikke emner, nye regler mv. Vejledningerne er operationaliseret i kontrolinstrukser, som igen er operationaliseret i checkskemaer (kontrolrapporter). Disse indeholder henvisninger til de relevante uddybninger i instrukserne og aggregerer indholdet/emnerne til brede kontrolkategorier.

Det nævnte materiale forekommer i det store og hele at være velegnet til formålet. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at der er visse mangler i kontrolmaterialet for så vidt angår anvisninger på den praktiske udførelse af kontrollen, særligt hvad angår ”regnskabskontrollen” og de ”bløde” kontrolelementer.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at kontrolmyndighederne på Fødevarerdirektoratets område kun i et begrænset omfang anvendte de udarbejdede checkskemaer.

d. Rapportering til centrale niveauer

92. Plantedirektoratets distrikter aflægger, som nævnt, obligatoriske årlige kontrolbesøg hos henholdsvis nyansøgere og allerede autoriserede bedrifter og foretager endvidere uanmeldte kontrolbesøg på en mindre del af bedrifterne i hvert distrikt. Ved kontrolbesøget medbringer kontrolløren et udkast til avlskontrolrapport og udfylder en kontrolrapport ("checkskema").

Rapporteringen videre i systemet har i den undersøgte periode foregået således, at kontrolløren efter afsluttet kontrolbesøg har sendt eller afleveret kontrolrapporten, et udkast til avlskontrolrapport samt de bilag, kontrolløren måtte have fået i hænde ved kontrolbesøget, til distriktskontoret. Distriktskontoret har ved modtagelsen noteret, at kontrollen er blevet udført og har derefter videresendt den originale rapport, udkastet til avlskontrolrapport (med undtagelse af distrikt Odense i 1999) samt bilag til sektoren. Kontrolrapporterne skal indsendes til sektoren senest en uge efter kontroldatoen. Sektoren foretager efterfølgende den videre sagsbehandling, herunder høring og eventuel sanktionering.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de beskrevne rapporteringsprocedurer er hensigtsmæssige.

På Fødevarerdirektoratets område har LMK'erne i et vist omfang afgivet årlige indberetninger til direktoratet om den udførte økologikontrol, og disse indberetninger, som på flere punkter har været mangelfulde, er næsten udelukkende anvendt til statistiske formål, herunder offentliggørelse i årsberetninger mv.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de 2 direktorater, der sammen er ansvarlige for økologikontrollen, har etableret et vist samarbejde. Undersøgelsen har samtidig vist, at samarbejdet på områder som strategi og planlægning, krydskontrol og efteruddannelse bør udbygges.

Undersøgelsen har endvidere vist, at de 2 direktoraters kontrolplaner er af konkret karakter og hovedsagelig afspejler EU-forordningens krav om totalkontrol. Rigsrevisionen finder, at der er behov for at fastlægge en fælles strategi, der operationaliserer og supplerer EU-forordningen.

Det udarbejdede kontrolmateriale i form af vejledninger og instrukser samt kontrolskemaer finder Rigsrevisionen stort set tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder dog, at kontrolmaterialet bør udbygges med konkrete anvisninger på udførelse af bl.a. regnskabskontrollen og kontrollen af de "bløde" områder.

Rigsrevisionen finder, at indberetningerne om den udførte økologikontrol til Fødevarerdirektoratet ikke havde den forudsatte kvalitet.

V. Den praktiske tilrettelæggelse og udførelse af økologikontrollen

93. Kapitlet indeholder en analyse og vurdering af de etablerede kontrolforanstaltninger på økologiområdet og den faktisk udførte kontrol.

På baggrund af analyser af foreliggende statistisk materiale mv. om de udførte kontrolaktiviteter i de seneste år, Rigsrevisionens deltagelse i en række kontrolbesøg på bedrifter og virksomheder mv. samt gennemgang af sager i de 2 direktorater, har Rigsrevisionen foretaget en vurdering af økologikontrollens praktiske tilrettelæggelse og udførelse.

A. Primærproduktionen

a. Kontrolopgaver og -procedurer

94. Plantedirektoratet kontrollerer i primærsektoren 2 hovedgrupper af økologiske enheder med hver sit sæt regler og hver sin kontrolinstruks, nemlig økologiske jordbrugsbedrifter og særlige virksomheder, typisk inden for grovarebranchen. Den sidstnævnte gruppe er virksomheder, der opbevarer, behandler eller markedsfører bestemte produkter, fx sædekorn, frø, foderstoffer eller gødning, der skal anvendes i den økologiske produktion.

95. Det er økologikontrollens opgave at kontrollere om de økologiske regler og procedurer, som er fastsat i love, bekendtgørelser og vejledninger og udmøntet i kontrolcirkulærer og checkskemaer, efterleves af primærproducenterne.

Bedrifter

96. Produkter kan kun markedsføres som økologiske, hvis de stammer fra en autoriseret, økologisk jordbrugsbedrift. Plantedirektoratets sektor for økologi autoriserer samtlige

økologiske jordbrugsbedrifter og de særlige grovvareselskaber.

En forudsætning for at opnå autorisation er, at der foreligger en plan for hele bedriftens (enhedens) omlægning til økologisk jordbrugsproduktion. Ved en bedrift forstås en enhed, hvis regnskaber, arealer, produktions- og opbevaringssteder er klart adskilt fra enhver anden jordbrugsvirksomhed.

Når Plantedirektoratet har modtaget en ansøgning om autorisation, foretager direktoratet et kontrolbesøg på bedriften, hvor det kontrolleres om beskrivelserne af produktionen mv. i ansøgningskemaet svarer til de faktiske forhold og er tilstrækkelige. Hvis dette er tilfældet, meddeles autorisation, og bedriften modtager herefter mindst ét forordningsbestemt, årligt, varslet kontrolbesøg i vækstsæsonen (sommerkontrol).

97. Distriktskontorerne kontrolpersonale udfører den praktiske økologikontrol på de enkelte jordbrugsbedrifter og virksomheder. Kontrolarbejdet kan groft set opdeles i 2 hovedformer, fysisk kontrol (herunder besigtigelser) og ”regnskabskontrol” (bilagskontrol). Økologikontrollen udføres enten som ansøgningskontrol hos nyansøgere (autorisationskontrol), sommerkontrol (obligatorisk en gang om året), eller som ekstraordinær kontrol. Ud over økologikontrollen udfører distriktskontrollørerne også andre typer kontrolopgaver for både Strukturdirektoratet og EU-direktoratet, der nu er slået sammen til Direktoratet for FødevarerErhverv.

98. Det fremgår af kontrolinstruksen for økologisk jordbrugsproduktion, at kontrollen skal omfatte alle forhold af betydning for overholdelse af reglerne for økologisk jordbrugsproduktion. Dette betyder, at såvel generelle som specifikke krav vedrørende planteavl og husdyrhold altid skal kontrolleres under det obligatoriske kontrolbesøg. ”Kontrolbesøget gennemføres dels ved et gennemsyn af alle marker, alle husdyr, driftsbygninger, herunder særligt stalde, dels ved regnskabs gennemgang”, hedder det i kontrolinstruksen fra Plantedirektoratet af marts 1999. Kontrollen er således en total kontrol. Rigsrevisionen kan konstatere, at kravene til økologikontrollen er særdeles omfattende.

Sommerkontrol

99. I det følgende omtales de væsentligste punkter i sommerkontrollen, der som nævnt er obligatorisk og udføres en gang om året.

Omlægningstiden er den periode, hvor arealet (husdyrene) skal dyrkes i henhold til de økologiske produktionsregler, uden at afgrøderne herfra kan mærkes eller sælges som økologiske. Ved sommerkontrollen skal Plantedirektoratet bl.a. kontrollere, om alle arealer er påbegyndt omlagt inden udgangen af det 4. kalenderår efter det år, hvor omlægningen påbegyndtes, ligesom det, fx ved bilagskontrol, kontrolleres, at alle produkter, der sælges fra bedriften under henvisning til den økologiske produktionsmetode, enten hidrører fra fuldt omlagte arealer eller fra fuldt omlagte dyr. For husdyrene gælder, at de kan betegnes som økologiske, når dyrene har levet et år under økologiske produktionsforhold, eller de har levet hele livet under økologiske produktionsforhold.

Der må ikke være ikke-økologiske og økologiske husdyr af samme art eller planter af samme sort på driftsenhederne (parallelavl). Hvis Plantedirektoratet konstaterer parallelavl, vil den økologiske afgrøde få samme status som den afgrøde, der er parallelavl med, og for husdyrenes vedkommende gælder, at de normalt vil miste den økologiske status, hvorefter de skal omlægges på ny.

100. Det kontrolleres, at der er anvendt økologiske frø og sædekorn. Plantedirektoratet udsender hvert år i februar og august en øko-meddelelse med en liste over økologisk udsæd, der er tilgængelig på det danske marked. Der kan søges om dispensation til anvendelse af en ikke-økologisk sort. Der skal for alle indkøbte foderstoffer kunne fremvises dokumentation fra sælger om, at foderet ikke består af, indeholder eller er fremstillet på grundlag af genetisk modificerede organismer. Dokumentationen skal foreligge på bedriften og kunne forevises økologikontrollen.

For økologiske husdyrhold kontrolleres endvidere, at foderstoffer ikke er tilsat antibiotika, lægemidler, væksthæmmende stoffer, farvestoffer, syntetiske aromastoffer og appetitvækkende stoffer m.m.

101. Det kontrolleres, om der anvendes ikke-økologisk foder, og at der i givet fald foreligger en ajourført, nøjagtig

opgørelse over mængde og energiindhold i det økologiske og/eller ikke-økologiske foder, der anvendes pr. dyr pr. dag.

102. Ved sommerkontrollen skal det endvidere kontrolleres, at der til stadighed føres et regnskab, der gør det muligt at afstemme mængden af indgående råvarer med mængden af udgående, økologiske landbrugsvarer. Ved indkøb af økologiske produkter via en mellemhandler, der ikke har autorisation som økologisk virksomhed, kontrolleres det, at der foreligger et originaldokument fra den økologiske be-drift, der har solgt produktet til mellemhandleren.

Det kontrolleres yderligere, at der forefindes ajourførte besætningslister med oversigt over dyrehold, herunder til-gang og afgang af dyr.

I relation til staldforhold og dyrevelfærd kontrolleres, at husdyrenes opstaldning samt røgt og pleje sikrer, at deres fysiologiske og adfærdsmæssige behov tilgodeses. Det kontrolleres derfor bl.a., at indendørs liggearealer er til-strækkeligt store og velforsynede med ren strøelse, at der er tilstrækkelig frisk luft og dagslys i stalden, og at der er adgang til læ og skygge ved udendørs ophold.

Avlskontrolrapporter

103. Den årlige sommerkontrol resulterer normalt i en godkendelse af produktionen som økologisk gennem avls-kontrolrapporten. Rapporten er udarbejdet på grundlag af oplysninger i et indberetningsskema fra producenten, samt oplysninger fra kontrolbesøget (kontrolrapporten), og den angiver, hvilke arealer og afgrøder der efter Plantedirekto-ratets kontrol er godkendt som økologiske, samt hvilke der stadig er under omlægning. Endvidere angives antal, art og omlægningstidspunkt for bedriftens husdyrhold. Avlskon-trolrapporten benyttes af producenten bl.a. som dokumen-tation/kvittering over for købere for, at produkterne er økologiske.

Oplysningerne i avlskontrolrapporten videregives fra Plantedirektoratet til Direktoratet for FødevarerErhverv, der udbetaler arealtilskud mv. på grundlag heraf.

Da avlskontrolrapporterne udgør selve dokumentatio-nen for produkternes økologiske status, ønsker landmæn-dene dem udsendt før høst, så de i en handelssituation kan bruge rapporten som dokumentation.

104. Ifølge reglerne kan økologerne nøjes med at fremvise avlskontrolrapporten fra forrige år, når de skal sælge deres korn. Imidlertid accepteres dette ikke i praksis af flere af grovvarerelskaberne, der forlanger at se avlskontrolrapporten fra samme år, før selskaberne vil købe økologiske varer. Grunden hertil er, at selskaberne frygter erstatningssager, hvis det senere viser sig, at produkterne ikke var økologiske. Grovvarerelskaberne ønsker endvidere at kunne give deres kunder sikkerhed for, at selskabets varer er økologiske, da det i modsat fald kan koste selskaberne autorisationen.

Konsekvensen af en forsinkelse af avlskontrolrapporten kan være, at avlerne kan blive nødt til at sælge kornet som konventionelt med store økonomiske tab til følge.

105. Rigsrevisionen har ved sin gennemgang af kontrolsager i Plantedirektoratet bemærket, at der i direktoratet er væsentlige forsinkelser med udarbejdelse af avlskontrolrapporterne. Forsinkelserne med fremsendelse af rapporter medfører ulemper for Fødevarerdirektoratets og LMK'ernes krydskontrol i forarbejdningsleddet, idet dette kontrolarbejde ikke har kunnet udføres på basis af tilstrækkeligt aktuelle oplysninger.

Plantedirektoratet har til Rigsrevisionen oplyst, at man i forbindelse med planer om en større omlægning af økologikontrollen overvejer at afskaffe avlskontrolrapporten fra 2001. Det er i forbindelse hermed intentionen, at kontrollen skal fordeles mere ligeligt over året.

106. Med henblik på at forkorte sagsgangen og dermed færdiggøre avlskontrolrapporterne hurtigere pågik der i 1999 i distrikt Odense et forsøg, hvor den enkelte kontrollør fik delegeret kompetence til at udstede den endelige avlskontrolrapport under selve kontrolbesøget. Kontrolløren medbragte en "fortrykt" avlskontrolrapport, der, såfremt kontrolrapporten var uden bemærkninger, og der ikke var rettelser til avlskontrolrapporten, kunne underskrives og overdrages bedriftens ejer direkte. Ellers er reglen, at distrikterne skal sende udkast til avlskontrolrapporten til sektoren sammen med kontrolrapporten, uanset om der er foretaget rettelser i avlskontrolrapporten eller ej.

Erfaringerne fra forsøget i Odense var positive, hvorfor det fra 2000 er gjort til en generel ordning i hele landet, at

avlskontrolrapporter uden bemærkninger udstedes direkte. I 2000 er der endvidere igangsat et forsøg, hvor høringsproceduren i forbindelse med kontrolrapporter med uregelmæssigheder er uddelegeret til distrikterne.

Uanmeldt kontrol

107. Ud over sommerkontrollen, som er Plantedirektoratets mest ressourcekrævende opgave på økologikontrolområdet, udføres ekstraordinær økologikontrol, der er uanmeldt. Kontrollen løber i princippet over hele året, men som oftest uden for vækstperioden, hvor kontrollørerne er optaget af sommerkontrollen. Den uanmeldte kontrol var for 1999 planlagt foretaget på minimum 25 % af de økologiske bedrifter i hvert distrikt. Andelen af uanmeldte kontrolbesøg er steget siden 1995 som gradvis erstatning for de tidligere anmeldte vinterbesøg, der fra 1999 helt er afskaffet.

Sektoren foretager en løbende udvælgelse af bedrifter til ekstraordinær kontrol, mens selve kontrollen udføres af distrikterne. I 1998 begyndte man at organisere den ekstraordinære kontrol efter et tema, som skal udvælges hvert år, bl.a. ud fra, hvad den overstående sommerkontrol måtte have afdækket særligt behov for at kontrollere. Før 1. september skal distrikterne sende en liste til sektoren over de bedrifter, der indtil da er blevet kontrolleret uanmeldt. Sektoren vil herefter i samarbejde med distrikterne udtage de resterende bedrifter til kontrol, således at man når op på det planlagte måltal.

Det fremgår af virksomhedsregnskabet for 1999, at der dette år kun blev gennemført 17 % uanmeldte kontroller, hvilket ifølge Plantedirektoratet skyldtes et efterslæb fra først på året. Det lykkedes således ikke at nå det planlagte mål på 25 %.

Tilskudskontrol udført for Strukturdirektoratet

108. Plantedirektoratet udfører den fysiske kontrol af tilskudsmodtagernes bedrifter på vegne af Strukturdirektoratet. Kontrol af tilskudsordningen omfatter mindst 5 % af tilskudsmodtagerne. Strukturdirektoratet udvælger de tilskudsmodtagere, der skal underkastes fysisk kontrol. Plantedirektoratet sorterer og mærker tilskudsmodtagernes seneste indberetning/ansøgning og avlskontrolrapport fra

Plantedirektoratet, samt eventuelle ændringer i markplan, indberettet til Strukturdirektoratet, og sender dette til distrikterne, der udfører kontrollen.

Ved hvert kontrolbesøg udfyldes en kontrolrapport vedrørende tilskud til økologisk jordbrugsproduktion. Kontrollen gennemføres dels ved gennemgang af de enkelte marker, husdyr og driftsbygninger, dels ved bilagsgennemgang, herunder gennemgang af markkort.

Tilskudskontrollen er et led i det integrerede kontrolsystem. Sommerkontrollen og tilskudskontrollen foretages under samme besøg, men efter hver sin instruks.

Virksomheder

109. Når Plantedirektoratet har modtaget en ansøgning om autorisation, foretager direktoratet et kontrolbesøg på virksomheden, hvor det kontrolleres, om beskrivelserne af produktionen i ansøgningskemaet svarer til de faktiske forhold. Herudover kontrolleres det, om virksomhedens interne kontrol- og regnskabsprocedurer er tilstrækkelige. Hvis kravene er opfyldt, vil virksomheden blive meddelt autorisation. Af autorisationsskrivelsen fremgår de særlige vilkår, der er gældende for virksomhedens økologiske aktiviteter, og skrivelsen er virksomhedens dokumentation for oprindelsen af de økologiske produkter, der produceres.

Når virksomheden er autoriseret, skal Plantedirektoratet foretage kontrolbesøg mindst 2 gange årligt. For virksomheder, der har en sæsonbetinget produktion, tilstræbes det at foretage ét kontrolbesøg i produktionsperioden, mens der ved det andet lægges særlig vægt på regnskabskontrollen.

Virksomheden er forpligtet til at indberette enhver væsentlig ændring i produktionen til Plantedirektoratet.

110. Plantedirektoratet skal kontrollere, at virksomheden opfylder de særlige krav vedrørende drift og bogholderi i henhold til økologireglerne.

Plantedirektoratet skal bl.a. kontrollere, at en virksomhed, der indkøber økologiske produkter, får dokumentation for produkternes økologiske oprindelse, og at virksomheden ved indkøb fra primærproducenter i Danmark er i besiddelse af producentens autorisationsskrivelse samt seneste avlskontrolrapport. Hvis virksomheden foretager indkøb fra EU-lande, skal der foreligge dokumentation for partiets økologiske oprindelse i form af en underskrevet

erklæring fra en godkendt kontrolinstans om, at leverandøren er omfattet af økologikontrol.

111. Virksomheder, der behandler, opbevarer og sælger både økologiske og ikke-økologiske produkter, skal sørge for, at der ikke sker sammenblanding mellem produkterne under opbevaring og behandling. Virksomheden skal således råde over særskilte steder til opbevaring af de økologiske produkter før og efter behandling. Hvis der ikke anvendes særskilte lagerbygninger, skal de økologiske produkter opbevares på afmærkede pladser. Behandling af økologiske produkter skal foregå adskilt fra behandling af ikke-økologiske produkter. Adskillelsen skal enten foretages i tid – dvs. at virksomheden udelukkende behandler økologiske produkter på i forvejen fastlagte tidspunkter på dagen eller i længere perioder, fastlagt på forhånd – eller rum.

112. Den autoriserede virksomhed skal føre regnskab over køb og salg mv. af økologiske produkter, med angivelse af art og mængde samt navn og adresse eller autorisationsnummer på afsendere og modtagere af ind- og udgående partier. Regnskabet skal ajourføres dagligt eller ved en hver bevægelse på de enkelte saldi, så Plantedirektoratet kan afstemme varebalancen ved et uanmeldt kontrolbesøg.

Kontrolplaner, kontrolmateriale og den udførte kontrol

113. Som det er fremgået, omfatter økologireglerne et helt produktionsområde, der skal underkastes totalkontrol. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at reglerne er omfattende og detaljerede og – specielt hvad angår de ”bløde” områder – ofte vagt formuleret. Dette indebærer, at der kommer til at indgå et væsentligt skønmæssigt element i kontrollen. Økologikontrollen er således på flere områder en ”rimelighedskontrol”.

114. Plantedirektoratet har til brug for udførelsen af kontrollen udarbejdet detaljerede vejledninger og kontrolinstrukser. Vejledningerne beskriver de regler, der gælder for økologisk produktion mv., og suppleres løbende af informationsmateriale (øko-meddelelser o.l.) om specifikke emner, nye regler mv. Vejledningerne er operationaliseret i kontrolinstrukser, som igen er operationaliseret i check-

skemaer, såkaldte kontrolrapporter. Under kontrolbesøget udfylder kontrolløren denne kontrolrapport, der er målrettet mod enten bedrifter, virksomheder eller tilskud. Kontrolrapporten er bygget op som et checkskema, med 3 afkrydsningsmuligheder: ”Ja”, ”nej” eller ”ikke-kontrolleret”. Der er endvidere mulighed for at tilføje bemærkninger til den udførte kontrol. Kontrolrapporten omfatter, for bedrifternes vedkommende, 20 forhold, der skal undersøges, fordelt på 3 hovedemner: Generelt, planteavl og husdyrhold. Der henvises under hvert emne til de relevante, uddybende afsnit i instruksen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at skemaerne er enkelt opbygget, operationelle og let overskuelige og derfor i det store hele velegnet til formålet. Dog har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der er mangler i kontrolmaterialet, for så vidt angår anvisninger på den praktiske udførelse af kontrollen med økologiregnskabet og de mere bløde områder af kontrollen. Endvidere er det Rigsrevisionens opfattelse, at skemaerne ikke kan stå alene, men forudsætter, at kontrollørerne har en solid, ajourført viden om det meget omfattende regelstof.

115. Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med kontrolbesøgene, at regnskabs- og bogholderikontrollen har en central betydning for økologikontrollen, da der (endnu) ikke findes objektive målemetoder til verifikation af produktens økologiske status. Denne kontrolform omfatter en gennemgang af, om der foreligger bilag og regnskab over oprindelse, art, mængde og anvendelse af rå- og hjælpestoffer, samt bilag og regnskab over art, mængde og modtagere af alle udgående økologiske produkter. Da den grundige regnskabs- og bogholderikontrol kun foretages én gang om året, betyder det, at kontrolløren skal overskue og gennemgå et overordentlig stort datamateriale.

Rigsrevisionen har ved gennemgang af en statistisk udvalgt sagspopulation i Plantedirektoratet konstateret, at kontrolrapporterne (”checkskeamene”), der bl.a. omfatter gennemgang af bedriftens/virksomhedens ”regnskab” og bogholderi, og som skal udfyldes af kontrollørerne under kontrolbesøgene, var udfyldt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har under deltagelse i kontrolbesøgene konstateret, at kontrollørerne udfyldte de relevante dele vedrørende bogholderi- og regnskab i kontrolskemaerne,

men den anvendte tid til disse besøg betød, at kontrollen ofte ikke var særlig omfattende eller dybtgående. Kontrollørerne så det som en mangel, at kontrolmaterialet ikke indeholder præcise anvisninger på, hvorledes bilagskontrollen konkret skal udføres, ligesom der ikke er anvisninger på, hvilket omfang den faktisk udførte bilagskontrol skal have. Rigsrevisionen erfarede under et sine kontrolbesøg, at man i distrikt Odense har udfærdiget et standardskema i Excel til brug for regnskabskontrollen, og at dette skema blev opfattet som overskueligt og operationelt af kontrollørerne.

Efter de gældende regler er det et ubetinget krav, at den regnskabsmæssige dokumentation til en hver tid er til stede og tilgængelig for kontrolpersonalet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at dokumentationskravet hyppigt ikke blev opfyldt, hvilket forsinkede og besværliggjorde kontrollen.

Ministeriet har over for Rigsrevisionen medgivet, at den manglende dokumentation udgør et problem, og meddelt, at Plantedirektoratet som følge heraf nu har udarbejdet et adviseringsbrev til de økologiske producenter, hvoraf det fremgår, hvilke bilag der skal være til stede ved besøget.

Fødevareministeriet har i relation til regnskabskontrollen i Plantedirektoratet meddelt følgende: ”Uanset at kontrollen ikke i alle tilfælde indebærer en fuldstændig gennemgang af hele regnskabet, gennemgås relevante bilag altid, og det er ministeriets opfattelse, at kontrollen er tilstrækkelig dybtgående til at kunne undersøge alle vigtige forhold.”

Dispensationer

116. Rigsrevisionen har ved sin sagsgennemgang i Sektoren kunnet konstatere, at Plantedirektoratet modtager mange og meget forskellige typer af dispensationsansøgninger, spændende fra emner som ikke-økologisk kvægs afgræsning af økologiske arealer, der tager op til flere måneder at sagsbehandle, til rutinemæssige ansøgninger om anvendelse af ikke-økologisk frø eller udsæd. Disse sager behandles typisk på få dage eller uger.

Rigsrevisionen erfarede endvidere på kontrolbesøgene mv., at gennemgangen af dispensationer optager megen tid (for både distrikterne og Sektoren) og er med til at komplicere udførelsen af økologikontrollen. Det fremgik endvidere af Rigsrevisionens undersøgelse, at såvel bedrifterne

som distriktskontrollørerne og Sektor-medarbejderne fandt det vanskeligt at håndtere og administrere dispensationsreglerne.

Ministeriet oplyser til Rigsrevisionen, at Plantedirektoratet er særdeles opmærksom på, at der ikke må opstå behov for flere dispensationer i forbindelse med ønsker om regeludbygninger og at man forventer, at overgangen til fælles EU-regler på det animalske område vil begrænse mulighederne for at opnå dispensation.

b. Kontrollens omfang

Autoriserede bedrifter og virksomheder

117. I perioden 1995-1999 har antallet af autoriserede bedrifter og autoriserede virksomheder, som skulle underkastes kontrol, udviklet sig som det fremgår af **tabel 4**.

Tabel 4. Udviklingen i antallet af økologiautoriserede bedrifter og virksomheder 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
	----- Antal -----				
Bedrifter	1.050	1.166	1.617	2.228	3.099
Virksomheder.....	27	37	60	81	98
Kilde: Plantedirektoratets beretninger 1995-1999.					

Det fremgår af tabel 4, at såvel antallet af økologiske jordbrugsbedrifter som virksomheder er tredoblet i løbet af perioden 1995-1999. Den voldsomme stigning i antallet af autoriserede bedrifter har medført, at Plantedirektoratets kontrolaktiviteter på økologiområdet er vokset i meget betydelig grad i perioden. Tilkomsten af de mange nye bedrifter har endvidere betydet, at Plantedirektoratet har måttet anvende megen tid på vejledning af de nye økologiske jordbrugere.

Gennemførte kontroller

118. Udviklingen i antallet af gennemførte kontroller på bedrifter (sommerkontrol, vinterkontrol og uanmeldte kontroller samt på virksomheder) fremgår af **tabel 5**.

Tabel 5. Udviklingen i antallet af gennemførte kontrolbesøg 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
	----- Antal -----				
Sommerkontrol.....	1.084	1.174	1.653	2.297	3.219
Vinterkontrol.....	222	208	377	443	-
Uanmeldte kontrolbesøg.....	87	182	214	491	515
I alt.....	1.393	1.564	2.244	3.231	3.734
Virksomhedskontrol.....	Ikke angivet	78	116	153	175
I alt.....	1.393	1.642	2.360	3.384	3.909
Kilde: Plantedirektoratets beretninger 1995-1999.					

Det fremgår af tabel 5, at der fra 1995-1999 har været en samlet stigning fra 1.393 til 3.734 kontroller på autoriserede bedrifter. Dette udgør en stigning på 168 %. Det fremgår af tabel 4 og 5, at der i den undersøgte periode har været god overensstemmelse mellem antallet af autoriserede bedrifter og antallet af gennemførte sommerkontroller, dvs. i gennemsnit lidt over ét om året, hvilket er minimumskravet i EU-forordningen. I perioden har der samtidig været en jævn stigning i antallet af de øvrige kontroller.

Resultatmål

119. Plantedirektoratet er omfattet af Fødevareministeriets projekt om Intern Kontrol og Resultatstyring (IKR). Direktoratet har opsat mål og resultatkrav for tidsforbrug pr. kontrolbesøg på økologiområdet. Det gennemsnitlige tidsforbrug ved gennemførelse af kontrolbesøg fremgår af **tabel 6**.

Tabel 6. Tidsforbrug pr. økologikontrolbesøg

	1996	1997	1998	1999
	----- Timer -----			
Tidsforbrug pr. kontrolbesøg.....	5,01	4,03	4,53	4,63
Kilde: Plantedirektoratets virksomhedsregnskab, 1999.				

Det fremgår af tabel 6, at det gennemsnitlige tidsforbrug ved gennemførelse af kontrolbesøg steg fra 1998 til 1999. 1999-tallet er korrigeret for stor oplæringsaktivitet af nye kontrollører. Det anføres i virksomhedsregnskabet, at kon-

troltilrettelæggelsen blev vanskeliggjort af en tidlig høststart, der betød, at sommerkontrollen måtte fremskyndes.

120. De overordnede resultatmålskrav, der for 1999 er udmøntet i normtider for distrikterne, fremgår af **tabel 7**.

Tabel 7. Normtider for kontrolbesøg i distrikterne 1999

	Sommerkontrol	Uanmeldt kontrol
	----- Timer -----	
Roskilde	3,80	4,20
Odense	3,80	4,20
Vejen.....	4,60	4,60
Århus	4,30	4,20
Viborg	4,55	4,20
Ålborg	4,55	4,20

Kilde: Kontrolinstruks, Økologisk Jordbrugsproduktion, Primærbedrifter, 1999.

Det fremgår af tabel 7, at normtiderne differentieres efter distrikt og efter type af kontrol (sommer, uanmeldte). Differentieringen baserer sig på bedriftenes størrelse, geografiske forhold, herunder kørselsafstande mv. Normtiderne omfatter alle arbejdsgange, der relaterer sig til kontrolbesøget: Forberedelse, transport, selve kontrolbesøget og opfølgning herpå.

De respektive normtider er simple gennemsnitstal. Der er derfor i de enkelte distrikter principielt mulighed for at variere den tidsmæssige indsats på forskellige bedrifter, såfremt dette måtte skønnes nødvendigt. Rigsrevisionen fik ved kontrolbesøgene og drøftelser med distriktskontrollerne oplyst, at normtiden ikke blev anvendt som foreskrevet, men snarere som en fast standard. Konsekvensen var, at kontrolindsatsen ofte blev tilpasset den afsatte normtid.

121. Det var Rigsrevisionens erfaring fra kontrolbesøgene og drøftelser med distrikterne, at de udmeldte normtider ofte var for stramme i forhold til de omfattende kontrolkrav. Dette udgjorde i særlig grad et problem på de store bedrifter og på bedrifter, hvor der var komplikationer af forskellig art. Den begrænsede tid her var alt andet lige medvirkende til, at kontrollen blev mindre dybtgående.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har konstateret, at det forordningsfaste krav om et årligt kontrolbesøg (sommerkontrol) bliver overholdt. Efter Rigsrevisionens vurdering er normtiderne for sommerkontrolbesøgene imidlertid ofte for stramme, ikke mindst i forbindelse med kontrollen af større bedrifter og bedrifter, hvor der er problemer med økologiregnskaberne og regnskabsdokumentationen i øvrigt.

Rigsrevisionen har bemærket, at antallet af uanmeldte kontroller er blevet forøget, men at målet for 1999 ikke er blevet opfyldt. Rigsrevisionen finder, at Plantedirektoratet bør tilstræbe at opfylde målet for uanmeldte kontrolbesøg, hvor indsatsen bedre kan målrettes mod områder, der har afsløret svagheder under udførelsen af sommerkontrollen mv. Rigsrevisionen finder i fortsættelse heraf, at Plantedirektoratet bør overveje at planlægge og organisere den uanmeldte kontrolindsats som temakampagner, så man over en given periode, fx 5 år, kan få dækket en række kontrolemner på grundlag af principperne om væsentlighed og risiko. Rigsrevisionen er dog opmærksom på, at Plantedirektoratets handlefrihed i forhold til prioritering af kontrolindsatsen begrænses af EU-forordningen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Plantedirektoratet generelt har udarbejdet operationelt kontrolmateriale, instrukser og vejledninger mv., og at dette materiale medvirker til at formindske skønselementet i kontroludførelsen. Rigsrevisionen finder imidlertid, at der er visse svagheder i kontrolmaterialet, fx vedrørende anvisninger på den praktiske udførelse af kontrollen med økologiregnskabet. Rigsrevisionen finder, at der bør udarbejdes mere præcise anvisninger på den konkrete bilags- og regnskabskontrol både med hensyn til indhold og omfang.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det en forbedring, at de avlskontrolrapporter, der ikke har afstedkommet kritiske bemærkninger, færdigbehandles af distriktskontrolløren direkte på stedet, da der herigennem kan spares personaleressourcer i direktoratet, samtidig med, at det er en fordel for brugerne.

Hvad angår spørgsmålet om dispensationer fra de økologiske produktionsregler i primærproduktionen, finder Rigsrevisionen, at det meget betydelige antal dispensationer komplicerer økologibegrebet, hvilket er uheldigt ikke mindst fra et forbrugersynspunkt.

B. Forarbejdningsleddet

a. Kontrolopgaver og -procedurer

122. Inden en virksomhed påbegynder tilberedning eller import af fødevarer, der ønskes markedsført som økologi-

ske, skal den anmelde disse aktiviteter til den godkendende myndighed, dvs. til Fødevaredirektoratet eller vedkommende levnedsmiddelkontrolenhed (efter 1. januar 2000 vedkommende fødevareregion). Ved tilberedning i økologisk forstand forstås som hovedregel aktiviteter i forbindelse med slagtning eller forarbejdning, konservering og emballering af fødevarer. For vegetabiliske levnedsmidler gælder det, at også virksomheder, der økologimærker deres varer, er anmeldelsespligtige og dermed undergivet økologikontrol. Det store antal detailbutikker, som blot forhandler økologimærkede varer uden selv at medvirke ved forarbejdning eller mærkning, er altså ikke omfattet af økologikontrol. Det er dog herved forudsat, at økologimærkning er foretaget af en økologikontrolleret virksomhed.

Økologirapporter

123. Den godkendende myndighed har efter anmeldelsen ansvaret for at udarbejde en såkaldt økologirapport, hvori der bl.a. fastsættes en række virksomhedsspecifikke driftsvilkår, som skal sikre, at økologireglerne overholdes.

124. Økologirapporten udarbejdes af den godkendende myndighed i samarbejde med tilsynsmyndigheden, dvs. at på detailbutiksområdet, hvor der er sammenfald mellem myndighederne, er det alene vedkommende LMK-enhed, der står for udarbejdelsen. Efter 1. januar 2000 er udarbejdelsen af økologirapporten overdraget fødevareregionen. Rapporten udarbejdes som udgangspunkt på grundlag af virksomhedens egne beskrivelser af de anmeldte økologiske aktiviteter, herunder forslag til driftsvilkår. For større virksomheder med mange forskelligartede aktiviteter kan der være tale om meget omfattende beskrivelser. Som led i udarbejdelsen af økologirapporten aflægger den godkendende myndighed virksomheden et besøg, hvor der foretages en nærmere gennemgang af aktiviteterne, og hvor virksomheden har mulighed for at demonstrere, at den kan håndtere de anmeldte aktiviteter på korrekt måde.

125. Kravene til økologirapportens indhold er fastsat i Fødevaredirektoratets cirkulære om økologikontrol, ifølge hvilken rapporten skal indeholde de vilkår, der er nødvendige for at muliggøre en hensigtsmæssig kontrol af økologireglernes overholdelse. Ud over en beskrivelse af virk-

somhedens aktiviteter samt lokaler og anlæg kræves det som minimum, at der i rapporten gives en fremstilling af nærmere foranstaltninger til sikring af, at

- der føres et dokumenteret bogholderi, som muliggør en kontrol af, at der er balance mellem indkøb og salg af økologiske varer,
- der foreligger en entydig dokumentation for de anvendte levnedsmidlers økologiske oprindelse,
- der ikke sker utilsigtet sammenblanding af økologiske og ikke-økologiske produkter under henholdsvis transport, opbevaring og forarbejdning, og at
- de øvrige relevante økologiregler overholdes, herunder regler vedrørende forarbejdning, sammensætning, import og mærkning.

126. Når økologirapporten er udarbejdet, og dette er meddelt virksomheden, er denne at betragte som økologigodkendt og kan påbegynde forarbejdningen og forhandlingen af de godkendte økologiske fødevarer. Virksomheden er herefter omfattet af den offentlige økologikontrol, der varetages af den lokale levnedsmiddelkontrol (for slagteriers vedkommende af embedsdyrlæger). Det registreres på et særligt anmeldelsesskema, at virksomheden er omfattet af økologiordningen, og en kopi af skemaet sendes til Fødevaredirektoratet, hvor der sker en central registrering af alle økologikontrollerede virksomheder.

127. Ved ophør af den økologiske virksomhed skal økologirapporten trækkes tilbage. Dette gælder også, hvis de anmeldte aktiviteter kun ophører i en periode. Såfremt aktiviteterne ønskes genoptaget skal disse anmeldes på ny og en ny økologirapport udarbejdes. Tilbagekaldelser skal meddeles Fødevaredirektoratet, der herefter ajourfører sit centrale register. Virksomheden har ansvaret for løbende at give myndighederne oplysninger om ændringer i de anmeldte aktiviteter. Ved væsentlige ændringer skal økologirapporten revideres.

Årlig kontrol

128. Økologikontrollen udgøres af henholdsvis et stort årligt økologikontrolbesøg og økologikontrolbesøg i tilknytning til de ordinære tilsynsbesøg. Grundlaget for det store årlige økologikontrolbesøg er økologirapporten. Det er EU-forordningsbestemt, at der mindst en gang om året skal foretages en grundig gennemgang af virksomhedens økologiske aktiviteter. I økologikontrolcirkulæret lægges der særlig vægt på gennemgangen af, om der er balance i virksomhedens ”økologibogholderi og -regnskab”, og om regnskabsdokumentationen er i orden. Fødevarerministeriet oplyser endvidere, at grundlaget for regnskabskontrollen forventes forbedret i forbindelse med ikrafttræden af bekendtgørelse nr. 761 af 14. august 2000 om økologiske fødevarer. I bekendtgørelsen stilles krav om, at virksomhederne skal foretage periodevise balanceopgørelser af regnskabet.

Ifølge det gældende økologikontrolcirkulære skal gennemgangen bl.a. omfatte:

- dokumentation for råvarernes økologiske oprindelse
- bogføring af varetilgangen og -forbruget
- bogføring af produktion og svind mv.
- bogføring af og dokumentation for varesalget.

I forbindelse med gennemgangen skal der foretages en vurdering af, om der er en rimelig overensstemmelse mellem tilgangen af økologiske råvarer, produktionen og salget af de færdige produkter. Kontrollen er primært en mængdekontrol og ikke en egentlig regnskabskontrol.

I økologikontrolcirkulæret anbefales det, at der for enkelte udvalgte produkter foretages en særlig grundig stikprøvekontrol for en afgrænset periode. Ved gennemgangen af økologibogholderiet skal der også foretages en mere generel vurdering af, om de fastsatte vilkår i økologirapporten sikrer, at der rent faktisk kan udføres en tilfredsstillende bogholderikontrol, eller om kravene må skærpes eller præciseres.

Kontrolbesøg i tilslutning til de ordinære levnedsmiddeltilsyn

129. Det fremgår af økologikontrolcirkulæret, at kontrollen med overholdelse af økologireglerne endvidere foreta-

ges lejlighedsvis i tilslutning til de ordinære levnedsmiddeltilsyn. Frekvensen af disse ordinære tilsyn er fastsat i lovgivningen (typisk 4-5 besøg om året), og ved disse besøg føres tilsyn med en bred vifte af forhold, såsom rengøring og hygiejne, opbevaring af fødevarer, mærkning etc. Ved de ordinære tilsynsbesøg hos økologikontrollerede virksomheder er det ikke økologireglernes overholdelse, der er hovedformålet, men det forudsættes i kontrolcirkulæret, at en række økologirelaterede spørgsmål checkes, fx følgende:

- virksomhedens egenkontrol af de økologiske varers oprindelse mv. ved modtagelsen,
- recepternes korrekte anvendelse og konstatering af, at råvarerne findes i økologisk form,
- overholdelse af vilkårene til sikring mod utilsigtet sammenblanding under bl.a. opbevaring og tilberedning,
- sikring af at økologimærkning og skiltning er korrekt og ikke vildledende, og endelig
- at økologibogholderiet er ajourført og umiddelbart tilgængeligt for kontrolmyndigheden.

130. I kontrolcirkulæret er det forudsat, at der i forbindelse med såvel de ordinære tilsyn som det store, årlige økologikontrolbesøg skal foretages stikprøvevis krydskontrol. Herved forstås en kontrol af, om de bogførte, modtagne leverancer af økologiske produkter hos virksomheden svarer til det kvantum, som er bogført solgt hos leverandøren. Krydskontrollen foretages i praksis ved, at virksomhedens kontrolmyndighed fremsender et udfyldt krydskontrols-kema til den pågældende leverandørs kontrolmyndighed, dvs. Plantedirektoratet, hvis leverandøren er en økologisk landmand. Den modtagende kontrolmyndighed skal herefter ved næste virksomhedsbesøg kontrollere, om de fremsendte oplysninger er i overensstemmelse med de bogførte mængder hos leverandører og i tilfælde af uoverensstemmelser melde tilbage til den første kontrolinstans.

Krydskontrol skal ifølge Fødevaredirektoratets kontrolcirkulære altid foretages ved mistanke om uregelmæssigheder. Hvis der er tale om begrundet mistanke om så alvorlige forhold, at der med stor sandsynlighed skal anven-

des alvorlige sanktioner, skal sagen dog sendes direkte til politiet til efterforskning.

Central krydskontrol i Fødevarerdirektoratet

131. Som et supplement til den eksisterende økologikontrol, herunder den mere rutinemæssige krydskontrol i forbindelse med arbejdet i "marken" jf. ovenfor, blev der i slutningen af 1997 nedsat en særlig krydskontrolgruppe i Fødevarerdirektoratet, bestående af 2-3 medarbejdere. Sigtet med etableringen af denne ordning var, at gruppen med bistand fra de lokale LMK-enheder skulle stå for en centralt initieret, stikprøvevis krydskontrol af økologiregnskaberne hos især større virksomheder. Arbejdet skulle bidrage til en generel styrkelse af økologikontrollen. Det var Fødevarerdirektoratets forventning, at den centrale krydskontrol ville få en betydelig præventiv effekt, bl.a. ved at gøre økologikontrollen mere synlig. Blandt de vigtigste kriterier for udvælgelsen af virksomheder til den centrale krydskontrol kan nævnes, omsætningens størrelse, prisforskellen mellem økologiske og ikke-økologiske produkter af samme art, virksomheder med parallelproduktion og virksomhedstype.

Kontrolplaner, kontrolmateriale og den udførte kontrol

132. Som omtalt i kap. IV er der ikke på Fødevarerdirektoratets område i den undersøgte periode udarbejdet overordnede, sammenhængende strategier og planer på økologikontrolområdet.

Fødevarerministeriet har til Rigsrevisionen oplyst, at man i Fødevarerdirektoratet vurderer, at økologiforordningen har sat rammerne for kontrollen i den undersøgte periode.

133. Fødevarerdirektoratet har til brug for den stedlige økologikontrol udarbejdet et kontrolmateriale bestående af vejledninger og kontrolcirkulærer inkl. checkskemaer, der retter sig mod henholdsvis den almindelige virksomhedskontrol og krydskontrollen. Checkskemaet består af en række punkter, der skal gennemgås. Punkterne er opdelt i forskellige kontroltemaer bl.a. vedrørende tilberedning og bogholderi.

Rigsrevisionen finder, at det udarbejdede skemamateriale er let overskueligt og operationelt.

Rigsrevisionens gennemgang af kontrol- og tilsynssager i de daværende LMK-enheder og nuværende fødevareregioner har vist, at kontrolmaterialet i form af checkskemaer o.l. anvendes i meget forskellig grad af kontrolmedarbejderne, og at anvendelsen af materialet herudover varierer fra region til region. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at økologikontrollen kunne styrkes gennem en mere konsekvent brug af skemamaterialet mv.

Den udførte kontrol

134. En af de vigtigste opgaver under det store, årlige kontrolbesøg er, som nævnt, gennemgangen af de betingelser og vilkår for økologigodkendelsen, som er fastsat i virksomhedens økologirapport.

Ved flere af de kontrolbesøg, som Rigsrevisionen deltog i, kunne det konstateres, at økologirapporten ikke var opdateret, dvs. at der ikke var overensstemmelse mellem de faktiske produktionsforhold på virksomheden og de forudsætninger og vilkår, der var fastsat i økologirapporten.

Rigsrevisionen bemærkede også under besøgene og i forbindelse med en stikprøvevis gennemgang af kontrolsager i LMK'erne/fødevareregionerne, at der var mange eksempler på økologirapporter, som var utilstrækkelige i forhold til de gældende krav, ligesom Rigsrevisionen bemærkede flere tilfælde, hvor der var gået uforholdsmæssig lang tid mellem ansøgningen om økologigodkendelse, ansøgningskontrolbesøget og den endelige godkendelse. Sidstnævnte forhold kan medføre betydelige gener for virksomheden, da den økologiske produktion ikke må påbegyndes, før økologirapporten foreligger i sin endelige form.

Generelt viste Rigsrevisionens undersøgelse, at økologikontrollørerne var for lidt grundige ved gennemgangen af og kontrollen med opfyldelsen af vilkårene i økologirapporten.

Ministeriet har oplyst, at Fødevaredirektoratet har været opmærksom på ovennævnte problem og at der i maj 1999 er opstillet en række krav i økologibekendtgørelsen, som virksomhederne skal opfylde, uanset om økologirapporten er opdateret.

135. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at kontrolmedarbejderne ofte var usikre over for, hvordan regnskabs- og bogholderigennemgangen skulle gribes an, og at de savnede nærmere retningslinjer for kontrollen på dette område. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at den stikprøvevise gennemgang af dokumentationen for et eller flere produkter i en bestemt periode ikke blev udført i tilstrækkeligt omfang. Fødevarerinspektoratets kontrolinstruktioner indeholder i øvrigt ikke specifikke retningslinjer for omfanget af denne stikprøvekontrol.

Fødevarerinspektoratet er enig med Rigsrevisionen i, at regnskabskontrollen er et yderst vigtigt element i den samlede økologikontrol, men har over for Rigsrevisionen oplyst, at regnskabskontrollen alene har indgået som delelement i kurser og i direktoratets samling af økologiregler og -vejledninger. I den undersøgte periode har der ikke været afholdt kurser, der udelukkende omhandlede regnskabs- og bogholderikontrol. Fødevarerinspektoratet har videre peget på, at der både i den uanmeldte og i den fuldstændige fysiske kontrol (som det er formuleret i EU-forordningen) også indgår kontrol af adskillelse, mærkning, sammensætning, dokumentation for den økologiske oprindelse, samt kontrol af om økologiregnskabet er ajourført og tilgængeligt.

136. Rigsrevisionens undersøgelse har vidnet om, at kontrolmedarbejderne i såvel de daværende LMK-enheder og nuværende fødevareregioner som på slagterierne grundlæggende var usikre over for økologikontrolopgaverne, som de opfattede som væsensforskellige fra de øvrige opgaver i levnedsmiddel- og kødkontrollen. Kontrollørerne oplevede det som en væsentlig ulempe i det praktiske kontrolarbejde, at det ikke var muligt at gennemføre økologikontrol på et mere objektive grundlag (med anvendelse af laboratorieundersøgelser mv.), end tilfældet er i dag. Flere kontrollører gav over for Rigsrevisionen udtryk for, at virksomheder, som ønskede at snyde med økologien, også havde gode muligheder for at slippe godt fra det, da den kontrol, der blev udført i praksis ikke var tilstrækkelig fintmasket. Samtidig var det dog en generel opfattelse hos kontrollørerne, at en stor del af de økologiske virksomheder blev drevet af overbeviste, dedikerede økologer, som lagde stor vægt på overholdelsen af de økologiske regler,

og som var meget bevidste om betydningen af en synlig og effektiv økologikontrol, bl.a. for at bevare tilliden til de økologiske produkter.

Generelt blev økologikontrollen af medarbejderne betragtet som et vanskeligt kontrolområde med mange detalregler, som det var ganske tidskrævende at følge med i, ikke mindst på grund af de hyppige ændringer i regelværket.

137. På baggrund af kontrolbesøgene og tilkendegivelser fra kontrolmedarbejderne er det Rigsrevisionens vurdering, at LMK'erne ikke afsatte tilstrækkelig tid til at gennemføre specielt de store kontrolbesøg, hvor regnskabskontrollen erfaringsmæssigt er meget tidskrævende. I denne forbindelse kan det nævnes, at indberetningerne til Fødevarerdirektoratet om den udførte kontrol – efter det for Rigsrevisionen oplyste – ofte undervurderer det faktiske tidsforbrug. Fødevarerdirektoratet har i maj 2000, i forbindelse med et nyt kontrolcirkulære på området, udarbejdet vejledende tilsynstimetal.

Det synes at være et udbredt problem, at virksomhederne ikke overholder de ordensmæssige forskrifter for økologiregnskabet og dokumentationen herfor, hvilket giver anledning til megen spildtid i kontrolarbejdet.

Fødevarerministeriet medgiver, at det er problematisk, at myndighederne ikke kan udføre bogholderi- og regnskabskontrol grundet rod i økologiregnskabet.

Det er Fødevarerdirektoratets vurdering, at der med bekendtgørelse nr. 761 af 14. august 2000 er sket en præcisering af virksomhedernes ansvar for at foretage periodevise opgørelser af regnskabet m.m.

138. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den centrale krydskontrol fik en noget vakkende start. Foruden visse vanskeligheder med at fastlægge strategier og planer fik direktoratet problemer med at indhente regnskabsoplysninger mv. fra virksomheder, da der opstod tvivl med hensyn til hjemmelsgrundlaget, idet nogle virksomheder ikke var umiddelbart indstillet på at afgive de pågældende informationer/materiale til de centrale myndigheder. Dette indebar bl.a., at krydskontrolarbejdet måtte indstilles i en periode på over et halvt år på et tidspunkt, hvor det dårligt var nået at komme rigtigt i gang. Hjemmelen er siden tilvejebragt gennem en ændring af bekendtgørelsen, og den

nye økologilov giver klar hjemmel til at indkræve regnskabsoplysninger fra virksomhederne mv. vedrørende køb og salg af konventionelle fødevarer. Dette har væsentlig betydning ved krydskontrol af virksomheder med parallel produktion, dvs. produktion af såvel økologiske som ikke-økologiske varer.

Krydskontrolarbejdet kom i gang igen i løbet af 1999, men i et væsentligt mindre omfang end oprindeligt planlagt, herunder med hensyn til indsættelse af personaleressourcer.

139. Rigsrevisionen finder, at etableringen af et godt samarbejde med Plantedirektoratet er af væsentlig betydning for Fødevaredirektoratets krydskontrolarbejde, idet Plantedirektoratet ligger inde med de relevante oplysninger om primærbedriftenes økologiske status, produktion etc. Fødevaredirektoratet har over for Rigsrevisionen oplyst, at direktoratet får de nødvendige informationer fra Plantedirektoratet, men at dette ofte tager lang tid med en forlænget sagsbehandlingstid på krydskontrolsagerne til følge. Rigsrevisionen finder, at udvekslingen af oplysninger mellem Plantedirektoratet og Fødevaredirektoratet bør effektiviseres.

140. Den vigtigste samarbejdspartner for Fødevaredirektoratets krydskontrolgruppe har dog været de lokale levnedsmiddelkontrolenheder, da disse har den umiddelbare kontakt med virksomhederne og beføjelserne som tilsynsmyndighed. Den lokale LMK-enhed (efter 1. januar 2000 fødevareregion) bør således ifølge Fødevaredirektoratets strategiske overvejelser inddrages i både planlægnings-, gennemførelses- og ikke mindst opfølgingsfasen. Hvis Fødevaredirektoratets krydskontrol af en virksomhed gav anledning til bemærkninger, skulle direktoratet ifølge de eksisterende procedurer anmode vedkommende LMK-enhed om at foranledige, at virksomheden rettede op på forholdene.

I maj 1999 blev der som tidligere nævnt tilvejebragt hjemmel til at Fødevaredirektoratet direkte kan følge op på overtrædelser, som er konstateret i forbindelse med krydskontrollen.

141. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der med etableringen af den nye enstrengede kontrolstruktur på Fødevaredirektoratets område er skabt en klarere ramme for en forbedret kontroludførelse, så der i de 11 fødevareregioner

bl.a. kan gennemføres en effektivt virkende krydskontrol af økologiske fødevarer. Det er dog en forudsætning for, at dette kan lykkes, at der afsættes de nødvendige personale-ressourcer til opgaven med de rette kvalifikationer, ikke mindst på det regnskabsmæssige område.

b. Kontrollens omfang

142. Som nævnt foregår økologikontrollen i virksomhederne dels ved et årligt, grundigt kontrolbesøg, dels ved ordinære tilsynsbesøg, hvor økologikontrollen kun udgør en mindre del af den samlede kontrolopgave. Det er EU-forordningsbestemt, at der en gang årligt skal foretages en fuldstændig, fysisk kontrol af virksomheder under økologikontrol. Det store årlige kontrolbesøg er efter Rigsrevisionens opfattelse hovedelementet i økologikontrollen i forarbejdningsleddet.

Ifølge Fødevedirektoratets cirkulære om økologikontrol, skal der føres løbende kontrol, hvor det bl.a. påses, at økologibogholderiet er ajourført og dokumenteret.

143. LMK-enhederne (efter 1. januar 2000 fødevareregionerne) mv. skal én gang om året (senest 1. marts) indberette til Fødevedirektoratet om den udførte økologikontrol i det forløbne kalenderår. Oplysningerne for 1998 og 1999 fremgår af **tabel 8**. Det bemærkes, at indberetningerne ikke er korrigeret for ophørte og nystartede virksomheder samt for virksomheder, der ikke har udnyttet deres tilladelse til at producere økologisk, og der kan derfor ifølge Fødevedirektoratet ikke konkluderes endeligt ud fra disse indberetninger.

Tabel 8. Indberetning om økologikontrol for 1998 og 1999. Fødevedirektoratet

	I alt		Heraf detail- virksomheder		Heraf øvrige virksomheder	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
	---- Antal ----					
Virksomheder under økologikontrol.....	722	758	497	377	225	381
Store, årlige økologitilsyn	396	377	239	222	157	155
Ordinære tilsyn.....	693	440	397	245	296	195
	---- % ----					
Virksomheder underkastet stort årligt kontrolbesøg i % af virksomheder under økologikontrol.....	55	50	48	59	70	41

Det fremgår af tabel 8, at af de 722 virksomheder, der i 1998 var omfattet af økologikontrollen, havde kun de 396 (eller 55 %) haft det store årlige økologitilsyn. Når man ser på opdelingen i detailvirksomheder og øvrige virksomheder, fremgår det, at kun 48 % af detailforretningerne havde haft det årlige obligatoriske besøg dette år, mens andelen var noget højere for de øvrige virksomheder, nemlig 70 %.

I 1999 var antallet af økologikontrollerede virksomheder steget til 758, men som det fremgår af tabellen, havde kun 377 (eller 50 %) været underkastet det store økologikontrolbesøg i løbet af året. Antallet af detailvirksomheder var i 1999 faldet til 222, hvoraf 59 % havde haft det store økologikontrolbesøg, mens antallet af øvrige virksomheder var steget til 381, hvoraf kun 41 % havde haft det obligatoriske, årlige besøg.

Hvad angår de ordinære tilsynsbesøg, hvori indgik økologikontrol, var tilsynsfrekvensen stærkt faldende fra 1998 til 1999. Mens der i 1998 var knap 1 tilsynsbesøg i gennemsnit pr. virksomhed, hvilket i sig selv er lavt, faldt frekvensen til kun lige godt ½ besøg i gennemsnit i 1999.

Da kun ca. halvdelen af de økologigodkendte virksomheder blev underkastet det obligatoriske, årlige kontrolbesøg i henholdsvis 1998 og 1999, kan man ud fra det foreliggende talmateriale konkludere, at der kan være tale om en underopfyldelse af EU's økologiforordnings krav om, at der skal foretages mindst ét grundigt kontrolbesøg om året. Det forekommer særligt påfaldende, at frekvensen for det store, årlige kontrolbesøg for gruppen øvrige virksomheder er faldet fra 70 % i 1998 til 41 % i 1999. Hertil kommer som nævnt, at heller ikke den rutinemæssige økologikontrol synes at leve op til forventningerne, hverken kvalitativt eller kvantitativt.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i den undersøgte periode har manglet en central styrings- og planlægningsmæssig indsats fra Fødevarerdirektoratets side på økologikontrolområdet, ligesom det har skortet på opfølgning på indberetningerne om kontrolarbejdet fra direktoratets side, da de EU-forordningsmæssige krav på det foreliggende grundlag ikke er blevet efterlevet. Fødevarerdirektoratet har til Rigsrevisionen oplyst, at opfølgningen har været nedprioriteret, idet direktoratet har valgt at bruge ressourcerne på det nye kontrolsystem (den nye regionale kontrolstruktur).

Fødevareministeriet har efterfølgende oplyst over for Rigsrevisionen, at de data vedrørende indberetninger om økologikontrol, som Fødevaredirektoratet havde videregivet til Rigsrevisionen, ikke var analyseret, da direktoratet på grund af arbejdet med omstruktureringen generelt havde valgt ikke at anvende ressourcer på egentlig opfølgning af kontrolresultaterne for 1998 og 1999, jf. ovenfor. Efter regionsdannelsen og nedlæggelsen af LMK'erne vil en grundig analyse samt verificering af tallene være yderst vanskelig på nuværende tidspunkt. Ministeriet har samtidig beklaget, at det materiale, som var afgivet til Rigsrevisionen, ikke var bearbejdet, og at de begrænsninger, der var i talmaterialet ikke fremgik tydeligt. Fødevareministeriets efterfølgende beregninger havde angiveligt vist, at når der blev taget hensyn til, at de nystartede og ca. halvdelen af de ophørte virksomheder ikke skulle have foretaget regnskabskontrol i opgørelsesperioden, udgjorde det gennemsnitlige økologitilsyn pr. virksomhed 1,5 for 1998 og 1,1 for 1999. Endvidere havde direktoratets beregninger vist, at andelen af de virksomheder, der havde fået et grundigt økologikontrolbesøg i de pågældende år, udgjorde henholdsvis 84 % og 65 %.

Ministeriet anfører videre, at indberetningsskemaerne havde været mangelfulde i relation til de nævnte forhold, og at Fødevaredirektoratet ikke havde fulgt op på indberetningerne med henblik på eventuelle korrektioner.

På baggrund af de nye tal/beregninger fra Fødevaredirektoratet finder Fødevareministeriet ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at kravene til tilsynsfrekvensen i EU-forordningen ikke er blevet overholdt af Danmark. Derimod finder ministeriet, at cirkulærets krav om, at alle virksomheder skal have udført en grundig regnskabskontrol ikke er opfyldt i det fornødne omfang, og at der derfor er behov for en tæt opfølgning af kontrolaktiviteterne fra Fødevaredirektoratets side.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Fødevaredirektoratet bør etablere en mere systematisk og detaljeret indsamling af data vedrørende den udførte økologikontrol. Rigsrevisionen betragter det som en væsentlig svaghed, at der i hele den undersøgte periode i høj grad har manglet en central styring og planlægning af økologikontrollen på Fødevaredirektoratets

område. Rigsrevisionen forudsætter, at den nye kontrolstruktur i statsligt regi vil kunne rette op på disse svagheder. Rigsrevisionen finder endvidere, at det har skortet på opfølgning på indberetningerne om kontrolarbejdet fra Fødevarerdirektoratets side.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det udarbejdede skemamateriale til brug for økologikontrollen både overskueligt og operationelt, om end det på forskellige punkter kunne forbedres.

Rigsrevisionen har konstateret, at der ofte er problemer med økologirapporterne og disses ajourføring, bl.a. fordi forsinkelser i kontrolleddet kan medføre økonomiske tab for virksomhederne og være en hæmsko for udbredelsen af den økologiske produktionsform. Problemerne med økologirapporterne skyldes efter Rigsrevisionens opfattelse, at der ikke afsættes den fornødne tid til gennemgangen af rapporten i forbindelse med kontrolbesøget, og at mange kontrollører ikke føler sig tilstrækkeligt kvalificerede til at udføre denne del af kontrolarbejdet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kontrolmedarbejderne grundlæggende er usikre over for kontrollen af balancen i økologiregnskabet, og at de mangler nærmere vejledning på området fra Fødevarerdirektoratet. Rigsrevisionen finder, at gennemgangen af økologibogholderiet bør være mere dybtgående og omfattende for at kunne give en begrundet overbevisning om balance i økologiregnskabet.

Rigsrevisionen finder, at det var et udmærket initiativ at etablere en central krydskontrolenhed i Fødevarerdirektoratet, da denne form for kontrol giver mulighed for at gennemføre en systematisk og dyberegående kontrol af økologireglernes overholdelse gennem hele kæden fra jord til bord. Krydskontrollen er dog endnu ikke kommet til at virke efter hensigten.

Rigsrevisionen finder, at Fødevarerdirektoratet fremover bør prioritere krydskontrollen højere.

Rigsrevisionen forudsætter, at den nye kontrolstruktur vil forbedre muligheden for at planlægge og gennemføre et sammenhængende kontrolsystem på økologiområdet.

VI. Overtrædelser og sanktioner

144. I kapitlet undersøges omfang og art af de overtrædelser, der er konstateret af økologikontrollen i den undersøgte periode, samt de sanktioner, som myndighederne har taget i anvendelse. Endvidere undersøges det, i hvilket omfang de 2 direktorater gør brug af oplysningerne om overtrædelser ved fastlæggelse af kontrolstrategi og -planer.

Ifølge de overordnede principper for fødevarekontrollen i Danmark, herunder økologikontrollen, skal kontrollen ved overtrædelser anvende sanktioner med den fornødne gennemslagskraft for at sikre, at reglerne overholdes. Sanktionerne skal skærpes, hvis primærproducenten eller virksomheden gentagne gange overtræder reglerne eller ikke overholder givne påbud, forbud mv.

145. På overtrædelses- og sanktionsfeltet må der sondres mellem Plantedirektoratet og Fødevaredirektoratet. Ud over koordinering af enkelte konkrete sager, har der ikke i den undersøgte periode været nogen samordning af betydning mellem de 2 myndighedsområder. Der har således ikke i den undersøgte periode været en overordnet drøftelse af overtrædelses- og sanktionsprincipper de 2 direktorater imellem. I foråret 2000 har Fødevaredirektoratet og Plantedirektoratet imidlertid drøftet mulighederne for en harmonisering af deres sanktionspraksis på økologiområdet.

Der er desuden den forskel mellem de 2 direktorater, at det centrale niveau på Plantedirektoratets område – Sektoren – spiller en betydelig rolle på sanktionsområdet, mens det centrale niveau på Fødevaredirektoratets område – selve direktoratet – kun har ringe indflydelse på iværksættelse af sanktioner inden for sit felt. På grund af forskellene i den økologiske produktion på bedrifter og forarbejdende virksomheder, er karakteren af overtrædelser på økologiområdet også meget forskellig, de 2 direktorater imellem.

A. Primærproduktionen

a. Overtrædelser

146. Plantedirektoratet opgør i sine årsberetninger overtrædelser af økologireglerne, der er konstateret ved kontrolbesøg på bedrifter. Derimod har direktoratet ikke i den undersøgte periode opgjort omfanget af overtrædelser fra kontrolbesøg i virksomheder.

Tabel 9 viser for perioden 1995-1999 udviklingen i antallet af autoriserede bedrifter, antallet af bedrifter med kritiske bemærkninger i alt, antallet af overtrædelser af økologireglerne på bedrifter i alt, og antallet af bedrifter med bemærkninger i procent af samtlige autoriserede bedrifter.

Tabel 9. Overtrædelser fordelt på bedrifter 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
	----- Antal -----				
Autoriserede bedrifter	1.050	1.166	1.617	2.228	3.099
Bedrifter med kritiske bemærkninger i alt.....	203	195	288	375	831
Overtrædelser i alt	250	238	376	477	1.141
	----- % -----				
Bedrifter med kritiske bemærkninger i % af samtlige autoriserede bedrifter.....	19,3	16,7	17,8	16,8	26,8

Det fremgår af tabel 9, at antallet af autoriserede bedrifter i den undersøgte periode er tredoblet. Antallet af bedrifter med kritiske bemærkninger fra økologikontrollen i perioden 1995-1999 er firedoblet, med en stigning på 122 % alene fra 1998-1999. Det fremgår yderligere af tabellen, at antallet af overtrædelser i alt fra 1995-1999 er mere end firedoblet, og at stigningen alene fra 1998-1999 har været på 140 %. Endelig fremgår det, at andelen af bedrifter med bemærkninger i % af samtlige bedrifter i perioden 1995-1999 er steget fra 19 % til 27 %. I perioden 1995-1998 var andelen af bedrifter med bemærkninger ud af det samlede antal autoriserede bedrifter stort set uændret, mens der var en kraftig stigning på ca. 60 % fra 1998-1999. Plantedirektoratet har i 1999 opgjort fordelingen af bedrifter med bemærkninger i % af samtlige bedrifter på henholdsvis nye bedrifter (bedrifter, der har påbegyndt omlægning i 1999) og øvrige bedrifter (bedrifter, der har påbegyndt omlægning før 1999). Det fremgår heraf, at der har været 30 % bemærkninger på de nyautoriserede og 24 % på øvrige bedrifter. Det er således begrænset hvor meget den store tilkomst af nyautoriserede bedrifter i 1999 har påvirket det i øvrigt høje overtrædelsesniveau dette år. Det synes således at fremgå, at autorisationsalderen ikke har væsentlig betydning for regeloverholdelsen.

147. Det samlede antal overtrædelser i forhold til samtlige kontrolbesøg fremgår af [tabel 10](#).

Tabel 10. Overtrædelser i % af samtlige kontrolbesøg 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
	----- Antal -----				
Overtrædelser i alt.....	250	238	376	477	1.141 ¹⁾
Kontrolbesøg i alt (sommer, vinter og uanmeldte)...	1.393	1.564	2.244	3.231	4.431 ¹⁾
	----- % -----				
Overtrædelser i % af samtlige kontrolbesøg	17,95	15,22	16,76	14,76	25,80
¹⁾ Tal opgivet af Plantedirektoratet.					
Kilde: Plantedirektoratets beretninger 1995-1999.					

Tabel 10 viser, at antallet af overtrædelser i procent af samtlige kontrolbesøg i perioden 1995-1999 er steget fra 18 % til 26 %. Mens overtrædelserne udviste et svagt fald fra 1995 til 1998, sås en kraftig stigning på ca. 75 % fra 1998 til 1999. Denne udvikling er identisk med udviklingen i antal overtrædelser set i forhold til det samlede antal autoriserede bedrifter.

148. Fødevarerministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at en væsentlig årsag til stigningen i overtrædelserne fra 1998 til 1999 skyldes, at der trådte nye regler i kraft på husdyrområdet i 1998/1999, og at disse regler blev ændret fra at indeholde betydelige elementer af skøn til at bygge på faste kriterier med et højt detaljeringsniveau. Disse regler blev kontrolleret for 1. gang ved besøg i 1999.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Plantedirektoratet ikke har taget stilling til overtrædelsesniveauets størrelse på mellem 15 % og 26 %.

149. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes overtrædelserne fordeler sig på typer af overtrædelser i perioden 1995-1999, jf. [tabel 11](#).

Tabel 11. Konstaterede overtrædelser fordelt på typer 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999	I alt
	----- Antal -----					
Husdyr:						
Stor andel ikke-økologisk foder.....	40	42	32	38	66	218
Manglende GMO-oplysning på foder ¹⁾			2	16	48	66
Ikke tilladte stoffer i foder.....	12	25	38	17	16	108
Staldforhold ²⁾	24	34	50	53	205	366
Udeforhold (ingen læ m.m.)	22	22	55	37	103	239
Parallelavl.....	2	3	2	10	9	26
Næbtrimning.....	3	4	1	1	4	13
Planter:						
Mangelfuldt skel til naboareal ³⁾	-	24	50	106	142	322
Parallelavl.....	43	22	22	14	59	160
Ikke-økologiske udplantningsplanter	11	7	7	23	64	112
Bejdset udsæd	7	4	8	10	9	38
Ikke-økologisk gødning.....	5	2	7	12	24	50
NPK-gødning udbragt på økologisk areal.....	5	4	8	41	3	61
NPK-gødning, vinddrift fra naboareal	2	2	1	4	7	16
NPK-gødning opbevares på bedrift.....	3	3	4	3	38	51
Opbevaring af gl. kemikalier i lade ⁴⁾	13	4	16	19	14	66
Sprøjtning af gårdsplads eller læhegn ⁵⁾	1	2	0	4	7	14
Sprøjtning, vinddrift fra naboareal	1	2	4	5	11	23
Sprøjtning af økologisk areal	4	1	7	3	3	18
Blandet⁶⁾:						
Foderplaner mangler	4	8	5	0	9	26
Mangelfuld logbog	19	12	7	13	55	106
Manglende bilag ⁷⁾	12	3	30	40	102	187
Manglende regnskab for solgte produkter.....	4	1	3	3	9	20
Samdrift med konventionel bedrift.....	3	0	1	2	0	6
Mangelfuld indberetning			-	19	120	139
Andet.....	10	7	16	21	14	68
I alt.....	250	238	376	514	1.141	2.519
¹⁾ Ikke anført for 1995 og 1996. ²⁾ For 1995 og 1996: "Staldforhold (dyr bundet m.m.)". ³⁾ For 1995 og 1996: "Mangelfuldt skel". "I sommeren 1995 blev det i 104 tilfælde konstateret, at der ikke var tilstrækkeligt skel som skærm mod vinddrift. Efterfølgende er reglerne blevet ændret, og efter de nuværende regler (beretning 1996) ville der i 1995 kun have været overtrædelser i enkelte af de 104 bedrifter. ⁴⁾ For 1995 og 1996: "Sprøjtning, gl. kemikalier i lade". (Beretning 1996). ⁵⁾ For 1995 og 1996: "Sprøjtning af gårdsplads". (Beretning 1996). ⁶⁾ Undersøgelse af de økologiske bedrifters gødningsplaner viste, at 160 bedrifter ikke havde de krævede planer i 1998. I 1997 var tallet 111. (Beretning 1998). ⁷⁾ For 1995 og 1996: "Manglende bilag på indkøb". (Beretning 1996). Kilde: Plantedirektoratets beretninger 1995-1999.						

Det fremgår af tabellen, at visse typer overtrædelser vejde særlig tungt i statistikken gennem hele perioden. De hyppigst forekommende overtrædelser var: For stor andel ikke-økologisk foder, ikke-tilladte stoffer i foderet, staldforhold, udeforhold for dyr, mangelfuldt skel til naboareal og manglende regnskabsbilag.

Manglende gødningsplaner fremgår ikke af opgørelsen/tabellen. Undersøgelser af økologiske bedrifters gødningsplaner har vist, at antallet af bedrifter, der ikke havde de krævede planer i perioden 1995-1999, var henholdsvis 265, 76, 111, 160 og 113.

150. For de respektive år bemærkes følgende:

Ved kontrollen i 1995 konstateredes 250 overtrædelser.

Ifølge Plantedirektoratets beretning, var der især stigninger i antallet af overtrædelser inden for de områder, hvor Plantedirektoratet i 1995 havde målrettet kontrollen eller på områder, hvor reglerne var blevet strammet, dvs. ved parallelavl, anvendelse af ikke-økologiske udplantningsplanter, stald- og udeforhold for dyr, samt overholdelse af andelen af økologisk foder.

I 1996 konstateredes 238 overtrædelser. For kategorien staldforhold sås en stigning, men der var samtidig sket en stor stigning i antallet af omlagte husdyrbesætninger. I de fleste øvrige grupper var der sket et mindre fald i antallet af konstaterede overtrædelser i forhold til 1995. I 1996 blev der rejst en række bødesager for overtrædelser af bl.a. reglerne om tildeling af økologisk foder til dyrene, dyreetiske krav og omlægningskrav til afgrøder eller husdyr.

I 1997 steg antallet af konstaterede overtrædelser markant til 376. Der blev konstateret færre tilfælde, hvor bedrifter brugte for meget ikke-økologisk foder, mens der til gengæld sås en stigning i antallet af tilfælde af ikke-tilladte stoffer i foderet. Her var der typisk tale om foder tilsat veterinærmedicin o.l. Endvidere sås en stor stigning i tilfælde, hvor der ikke var tilstrækkelig dokumentation for den økologiske oprindelse på indkøbte varer. Endelig kunne der konstateres en stigning i antallet af tilfælde med problemer vedrørende stald- og udeforhold.

Ved kontrollen i 1998 steg antallet af overtrædelser yderligere til 514.

Der var en nedgang i overtrædelserne vedrørende de økologiske husdyrregler, mens der sås en betydelig stig-

ning i antallet af mangelfulde skel til ikke-økologiske naboarealer. Der blev endvidere konstateret en række tilfælde af ”mangelfuld indberetning”, særligt i forbindelse med nye regler for beregning af omlægningstidspunkter for arealer.

En forholdsvis stor andel af overtrædelserne vedrørende planteavl blev konstateret på de bedrifter, der påbegyndte omlægningen i 1998. De nye bedrifter havde især problemer med parallelavl mellem økologiske og ikke-økologiske afgrøder, manglende skel til ikke-økologiske nabobedrifter samt regnskabsbilag. Bedrifter, der havde været omlagt i flere år, havde betydeligt færre overtrædelser end de nye.

Ved kontrollen i 1999 steg antallet af overtrædelser meget kraftigt til 1.141.

For husdyrreglernes vedkommende skyldtes størstedelen af stigningen i bemærkningerne stald- og udeforhold. For planteavlsreglernes vedkommende var der mange bemærkninger vedrørende mangelfuldt skel til ikke-økologiske naboarealer, parallelavl mellem økologiske og ikke-økologiske afgrøder, anvendelse af ikke-økologisk frø og opbevaring af NPK-gødning på bedriften. En forholdsvis stor del af bemærkningerne vedrørende planteavl blev konstateret på de 950 bedrifter, der påbegyndte omlægning i 1999. Endvidere blev der konstateret en stigning i tilfælde af manglende bilag og manglende indberetning. Ifølge Plantedirektoratets beretning for 1999 kan en del af stigningen i antallet af bemærkninger ved kontrol af økologiske bedrifter skyldes, at specielt husdyrreglerne blev ændret fra at indeholde betydelige elementer af skøn til at bygge på faste kriterier med et højt detaljeringsniveau.

151. Undersøgelsen har vist, at Plantedirektoratet ikke opgør overtrædelser efter, hvorvidt de er konstateret på anmeldte (sommerkontrolbesøg) eller uanmeldte besøg. Direktoratet kan derfor ikke ud fra opgørelserne danne sig et billede af hvilken type kontrol, der afdækker flest overtrædelser. Der produceres heller ikke opgørelser over overtrædelser fordelt på distrikter, hvorfor det ikke er muligt at afdække eventuelle geografiske forskelle i forekomsten af overtrædelsestyper og -omfang.

Rigsrevisionen finder, at Plantedirektoratet i højere grad end nu bør analysere og vurdere overtrædelsesniveauet og

omfanget mv., og at resultaterne i større omfang bør indgå ved fastlæggelsen af direktoratets kontrolstrategier og kontrolplaner.

b. Sanktioner

152. Plantedirektoratet har lovhjemmel til at anvende en række forskellige sanktioner ved overtrædelser af økologireglerne.

I perioden 1995-1999 har Plantedirektoratet anvendt sanktioner i form af henstilling, indskærpelse, bøde, forbud eller tilbagekaldelse af økologiautorisationen. Ud over egentlige sanktioner kan Plantedirektoratet kassere produkter som værende ikke-økologiske eller kræve fornyet omlægning af arealer eller husdyr.

153. Med henblik på at etablere en fast praksis for tildeling af sanktioner og fastsættelse af bøder m.m. har direktoratet til internt brug udarbejdet retningslinjer, der løbende justeres. I det følgende foretages en kort gennemgang af retningslinjerne i ”Sanktionspraksis for overtrædelser på økologiområdet (primærbedrifter)” 1999.

Henstillinger gives typisk ved mindre, formelle overtrædelser, fx i tilfælde, hvor der ikke forelå en gødningsplan ved kontrolbesøget.

Indskærpelser gives som hovedregel ved førstegangsovertrædelser og skal betragtes som en ”advarsel”.

Administrative bøder gives som hovedregel ved anden gangsovertrædelser. Hvis der er tale om flere overtrædelser inden for en kort årrække og/eller grove overtrædelser, sendes sagen som hovedregel til politiet.

Forbud mod salg af et konkret vareparti som økologisk kan nedlægges, hvis det er konstateret, at partiet ikke er fremstillet økologisk.

Inddragelse af autorisation kan som hovedregel ske, hvor de mest grundlæggende økologiregler bevidst er overtrådt (fx sprøjtning af arealer, vanrøgt af dyr). Når autorisationen er inddraget, må produkterne ikke sælges som økologiske. Fødevarerdirektoratet og Strukturdirektoratet orienteres om inddragelse af autorisationen. Der kan eventuelt blive tale om tilbagebetaling af arealtilskud.

Påbud om fornyet omlægning ses som supplement til ovenstående, idet Plantedirektoratet som følge af en overtrædelse ikke længere skønner, at den økologiske status

kan opretholdes. Et påbud om fornyet omlægning er således ikke at betragte som en sanktion, men alene som en logisk konsekvens af, at husdyrene/arealerne er blevet behandlet på en måde, der medfører, at de ikke længere kan betragtes som værende økologiske. Fødevaredirektoratet skal orienteres, når dyr pålægges omlagt på ny.

Tildelingen af sanktioner skal altid underkastes en konkret vurdering. Plantedirektoratet anfører bl.a. følgende omstændigheder, som bør indgå i sanktionsudmålingen:

- Overtrædelsens varighed og omfang.
- Om der er foretaget salg af produkter omfattet af overtrædelsen.
- Forsætlighed.
- Tidligere overtrædelser.

154. Plantedirektoratets årsberetning for 1998 indeholder for første gang specifikationer af sanktionernes *art*.

I 1998 blev der i 12 tilfælde givet en *henstilling* om at være mere påpasselig med overholdelse af reglerne. I 440 tilfælde blev sagen afgjort med en *indskærpelse* (påtale), mens 5 sager blev afgjort med *bøde*. I yderligere ca. 20 tilfælde undersøges spørgsmålet om bøde fortsat. I 60 tilfælde blev der ud over indskærpelse/bøde givet påbud om omlægning af arealer eller husdyr. I 3 tilfælde fik bedrifter frataget *autorisationen*. Langt de fleste sanktioner, som er taget i anvendelse, er ”milde”, dvs. henstillinger og indskærper.

Specifikationen af sanktionerne på art er en udmøntning af en anbefaling i Aktionsplan II. Det fremgår af fødevareministerens orientering af Folketingets Fødevareudvalg om stillingtagen til Aktionsplan II, at anbefalingen ind til videre vurderes at være opfyldt, idet bilaget til Plantedirektoratets årsberetning for 1998 indeholder en uddybende beskrivelse af konstaterede overtrædelser på økologiske bedrifter. Det oplystes endelig, at Fødevareministeriet vil overveje at tage eventuelle initiativer på området.

For 1999 har Plantedirektoratet oplyst, at der i 5 tilfælde blev givet en henstilling, mens 971 sager blev afgjort med en indskærpelse. 72 bedrifter fik en bøde, mens der i 16 tilfælde ud over indskærpelse/bøde blev givet påbud om omlægning af arealer eller dyr. 6 bedrifter har fået frataget autorisationen. Bemærkninger på 7 nye bedrifter er

afgjort med, at ansøger ikke opnåede autorisation. For bemærkninger på 49 bedrifter undersøges spørgsmålet om bøde fortsat. Bemærkninger på disse bedrifter indgår ikke i ovennævnte tal.

155. Rigsrevisionen har ved sin gennemgang af et større antal sager i Plantedirektoratet konstateret, at sanktioneringen ved overtrædelser er relativt mild i forhold til de retningslinjer, direktoratet selv løbende udarbejder. Der anvendes således primært indskærpelser, mens det er sjældent, at Plantedirektoratet anvender bødestraf og fratagelse af autorisation. Efter ministeriets vurdering er bødestraf ikke altid et egnet middel til at skabe en mere regelret økologisk produktion, mens inddragelse af autorisation og påbud om ny omlægning i mange tilfælde har langt større effekt.

Fødevarerministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at retspraksis på økologiområdet fortsat er sparsom, idet der ikke er mange lignende sager at drage parallel til ved afgørelsen af konkrete overtrædelser. Det er ministeriets indtryk, at domstolene gennemgående bedømmer overtrædelser på økologiområdet forholdsvis mildt.

I 1999 foretog Plantedirektoratet en revision af sin sanktionspraksis, der indebar en skærpelse af bødepraksis på visse områder, ligesom der skete en stigning i antallet af politianmeldelser.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen kan konstatere, at niveauet for overtrædelser har ligget nogenlunde konstant i perioden frem til 1999, hvor der er sket en kraftig stigning. Rigsrevisionen finder, at Plantedirektoratet i højere grad end nu bør analysere og vurdere overtrædelsesniveauet og omfanget mv., og at resultaterne herfra i større omfang bør indgå ved fastlæggelsen af direktoratets kontrolstrategi og -planer med det klare formål at styrke kontrollens effektivitet og dermed tilliden til Ø-mærket.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Plantedirektoratet fra 1998 er begyndt at opgøre sanktionerne efter art. Langt de fleste sanktioner er milde, primært indskærpelser.

Fødevarerministeriet har erklæret sig principielt enig med Rigsrevisionen i, at sanktionerne skal have en så stor præventiv effekt som muligt og vil angiveligt løbende arbejde for at sikre opretholdelsen af forbrugernes tillid til de økologiske produkter.

B. Forarbejdningsleddet

a. Overtrædelser

156. Den årlige indberetning, som tilsynsmyndighederne på fødevarerområdet (primært de kommunale levnedsmiddelkontroloenheder) inden 1. marts skal indsende til Fødevaredirektoratet, omfatter også konstaterede overtrædelser af økologireglerne fordelt på virksomhedstyper, sanktionsform mv.

I **tabel 12** er vist udviklingen i det samlede antal konstaterede overtrædelser af økologireglerne på Fødevaredirektoratets område i perioden 1994-1998. Ved konstaterede overtrædelser forstås overtrædelser af lov eller regler fastsat med hjemmel i lov, hvor der er meddelt et skriftligt begrundet påbud eller forbud, eller hvor forholdet har givet anledning til politianmeldelse.

Tabel 12. Overtrædelser i relation til antal økologikontrollerede virksomheder 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998
	----- Antal -----				
Økologikontrollerede virksomheder i alt.....	195	822	793	750	722
Overtrædelser (uregelmæssigheder).....	26	38	54	30	33
	----- % -----				
Overtrædelser i % af antal økologikontrollerede virksomheder	13,3	4,6	6,8	4,0	4,6

Tabel 12 viser, at antallet af konstaterede overtrædelser i perioden har varieret mellem 26 og 54 om året. Hvis man ser bort fra 1994, hvor antallet af kontrollerede virksomheder var meget beskedent (antallet voksede med over 400 % fra 1994 til 1995), er gennemsnittet knap 40 om året. Overtrædelsesfrekvensen, dvs. antallet af overtrædelser i forhold til antallet af virksomheder under økologikontrol, har i de seneste 4 år ligget mellem 4 % og 7 %.

157. Nedenfor i **tabel 13** er de konstaterede overtrædelser i perioden 1996-1998 fordelt på karakteren af eller området for overtrædelsen.

Tabel 13. Overtrædelser fordelt på art 1996-1998

	Regnskab	Adskillelse	Produkt-sammen-sætning	Mærkning	Andet	I alt
	---- Antal ----					
1996	33	9	2	10	-	54
1997	15	5	1	9	-	30
1998	21	1	-	7	4	33
I alt 1996-1998	69	15	3	26	4	117

Det fremgår af tabel 13, at der har været et fald i antallet af konstaterede overtrædelser fra 1996 til 1997, og at der har været en beskedent stigning fra 1997 til 1998. I alle de 3 betragtede år har overtrædelser på området regnskab været dominerende.

Det skal tilføjes, at ca. 80 % af det samlede antal overtrædelser vedrører detailvirksomheder, mens de større virksomheder som fx mejerier, slagterier, ægpakkerier og brødfabrikker tegner sig for de resterende 20 %. De større virksomheder har relativt færre overtrædelser på regnskabsområdet end de mindre detailforretninger.

158. Kategorierne af de indberettede overtrædelser er få og relativt bredt formuleret. Regnskab, mærkning og adskillelse tegner sig tilsammen for 94 % af samtlige overtrædelser, regnskab alene for næsten 60 % .

Fødevarerinspektorens statistik specificerer ikke overtrædelserne på regnskabsområdet. Efter det for Rigsrevisionen oplyste spænder overtrædelserne over en bred vifte – fra mindre, ordensmæssige fejl og mangler til bevidste uregelmæssigheder og svindel med køb og salg af de økologiske produkter. Sidstnævnte alvorlige forhold er dog kun i sjældne tilfælde blevet afdækket af økologikontrollen.

159. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Fødevarerinspektorens ikke på noget tidspunkt har foretaget en vurdering eller analyse af overtrædelsernes omfang og karakter, ligesom direktoratet ikke har taget stilling til overtrædelsesniveauets størrelse på mellem 4 % og 7 %. Undersøgelsen har endvidere vist, at direktoratet ikke har opgjort, hvorvidt overtrædelserne er konstateret på de store, årlige kontrolbesøg eller i forbindelse med de ordinære tilsyn.

Man har derfor ikke mulighed for at få et overblik over, hvilken type kontrol, der afdækker flest overtrædelser.

Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at der heller ikke foretages opgørelser over antallet af overtrædelser fordelt på de enkelte geografiske enheder, hvorfor det altså ikke er muligt at belyse eventuelle geografiske forskelle i overtrædelsetyper og -omfang. Fødevarerdirektoratet har således ikke de nødvendige statistiske data til brug for udarbejdelsen af overordnede og målrettede kontrolstrategier og -planer på økologiområdet.

b. Sanktioner

160. Fødevarerdirektoratets overordnede kontrolstrategi på fødevarerområdet tager bl.a. udgangspunkt i, at den økonomiske gevinst ved forhandling af konventionelle fødevarer som økologiske er betydelig og at omgåelse af økologiregler skal sanktioneres konsekvent. Det fremgår således af Fødevarerdirektoratets kontrolcirkulære at kontrolmyndighedernes reaktion ved overtrædelse af økologireglerne mv. bør være ”konsekvent og repressiv”. Det fremgår videre, at eventuelle sanktioner bør være af en sådan karakter, at der opnås en præventiv effekt samtidig med, at kontrollen synliggøres.

161. De sanktioner, der kan anvendes ved overtrædelse af økologireglerne, er ifølge Fødevarerdirektoratets bekendtgørelse nr. 263 af 3. maj 1999: påtale, forbud (konkret eller generelt), administrativ bøde og politianmeldelse (med eventuel efterfølgende retslig forfølgning).

Overtrædelser af mindre betydning, som ikke giver anledning til vildledning af forbrugeren, kan medføre påbud om, at virksomheden skal ændre sine procedurer, så reglerne fremover sikres overholdt. Eventuelt kan der blive tale om at ændre økologirapportens udformning.

Ved overtrædelser, der vedrører fx sammensætning og mærkning eller tilberedning/import af økologiske fødevarer, bør de pågældende produkter ifølge Fødevarerdirektoratet som hovedregel underkastes salgsforbud, dvs. at de ikke må markedsføres som økologiske.

Hvis virksomheden har gjort sig skyldig i grov eller oftere gentagen overtrædelse af økologireglerne, kan der nedlægges et generelt forbud mod at virksomheden markedsfører økologiske fødevarer i en periode på op til 5 år.

Det er fælles for givne påbud og forbud, at det ved efterfølgende kontrolbesøg skal påses og sikres, at de bliver overholdt. Sådanne opfølgende besøg finder som oftest sted kort tid efter, at sanktionerne er blevet givet.

Ved mere alvorlige overtrædelser kan der ikendes bøde administrativt eller ved dom, ligesom der i ganske særlige tilfælde kan blive tale om frihedsstraf.

Alvorlige overtrædelser kan fx være overtrædelser, der vedrører manglende dokumentation for produktets økologiske oprindelse eller væsentlige mangler i økologibogholderiet. Det kan være tilstrækkeligt til at statuere en alvorlig overtrædelse, at dokumentationen ikke umiddelbart kan fremskaffes.

Endvidere kan nævnes bevidste (forsætlige) overtrædelser af reglerne, tilsidesættelse af påbud/forbud samt gentagne overtrædelser.

162. Fødevarerdirektoratet anfører i sit kontrolcirkulære, at alvorlige overtrædelser som udgangspunkt bør medføre salgsforbud og politianmeldelse.

Sanktioner som påbud, forbud og administrative bøder udstedes normalt af den lokale kontrolmyndighed. Der er normal klageadgang til den umiddelbart højere instans (Fødevarerdirektoratet eller FØM), og som hovedregel har klager ikke opsættende virkning. Afgørelsen i 2. instans er endelig, og kan altså ikke indbringes for domstolene.

163. Som det fremgår, findes der et bredt spektrum af inden- og udenretslige sanktioner, som kan iværksættes alt efter grovheden af den pågældende overtrædelse af økologireglerne. I praksis er det dog kun i ganske få tilfælde, at kontrolmyndighederne har fundet anledning til at anvende de mere vidtgående sanktioner. Det fremgår således af indberetningerne om overtrædelser konstateret ved økologikontrollen i årene 1996 og 1997, at de i alt 84 overtrædelser har resulteret i 73 påbud, 11 generelle eller konkrete forbud og kun én politianmeldelse.

Der tegner sig det samme billede i de foregående år samt i 1998. Langt de fleste af påbuddene er givet til detalvirksomheder (64 i alt), og de fleste af disse vedrører ordensmæssige forhold omkring økologibogholderiet. Kun i et tilfælde har kontrollen konstateret, at ikke-økologiske varer er solgt som økologiske, hvilket har resulteret i en

politianmeldelse. Dette forhold resulterede i en bøde på 20.000 kr.

I 1998 blev konstateret endnu 2 tilfælde, som blev politianmeldt, og hvor virksomhederne efterfølgende blev idømt bøder. I 1999 blev yderligere 2 sager politianmeldt.

164. Rigsrevisionens sagsgennemgang og deltagelse i kontrolbesøg har vist, at der var visse forskelle i sanktionspraksis de lokale LMK'er imellem. Det generelle indtryk var, at der i overvejende grad tildeltes sanktioner i den milde ende af skalaen, selv om den officielt formulerede sanktionspolitik anbefaler en relativt hård kurs over for overtrædelser af økologireglerne.

Fødevarerministeriet har oplyst, at mulighederne for en fleksibel, synlig og præventiv sanktionering på økologiområdet inden for Fødevarerdirektoratets regi er forbedret betydeligt fra 1. januar 2000, altså med ikrafttrædelsen af den nye kontrolstruktur. Dette skyldes bl.a., at det fra denne dato er blevet muligt at anvende administrative bøder på hele fødevarerlovens område, hvilket indebærer, at der hurtigere kan dannes retspraksis i både større og mindre, oplagte sager. Komplicerede sager vil fortsat blive politianmeldt.

Ministeriet har endvidere redegjort for nogle tiltag, som Fødevarerdirektoratet – bl.a. i samarbejde med Plantedirektoratet – har iværksat i løbet af foråret 2000 med henblik på at skærpe sanktionerne på fødevarerområdet generelt, og også specielt for så vidt angår overtrædelser af økologireglerne. Ifølge Fødevarerministeriet har Fødevarerdirektoratet således på det seneste strammet op på retningslinjerne for sagsopfølgning, så det nu er tydeliggjort, at der ved begrundet mistanke om alvorlige overtrædelser af økologireglerne skal foretages en øjeblikkelig inddragelse af virksomhedens økologirapport og dermed dens ret til at markedsføre økologiske varer. Ifølge ministeriet vil Fødevarerdirektoratet fremover følge direkte op, hvis der er åbenlyse fejl i afgørelser vedrørende påbud, forbud, bødeforlæg eller politianmeldelser, som er truffet af den enkelte fødevarerregion.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Fødevaredirektoratet bør indsamle, bearbejde og analysere de nødvendige data om de konstaterede overtrædelser på økologiområdet, det være sig med hensyn til overtrædelsernes niveau, geografiske fordeling, karakter og alvorlighed mv. Sådanne data og analyser heraf er efter Rigsrevisionens opfattelse en nødvendighed for udarbejdelse af sammenhængende og målrettede kontrolstrategier og -planer.

Rigsrevisionen, den 8. november 2000

Henrik Otbo

/Lars Heering