



**ØSTRE LANDSRET
DOM**
afsagt den 14. november 2025

Sag BS-215/2021-OLR
(4. afdeling)

Danske Slagtermestre
som mandatar for
Himmerlandskød A/S
(advokat Hans Sønderby Christensen)

mod

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
og
Fødevarestyrelsen
(advokat Rass Markert Holdgaard og
advokat Peter Ahlberg)

Landsdommerne Olaf Tingleff, Anne Birgitte Fisker og Ulrich Hartmann (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Københavns Byret den 15. marts 2019. Ved kendelse af 5. januar 2021 er sagen henvist til behandling ved landsretten efter retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen angår lovligheden af de gebyrer, som Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Fødevarestyrelsen har opkrævet hos slagteriet Himmerlandskød A/S i perioden fra den 15. marts 2016 og frem til dækning af omkostninger ved den offentlige fødevarekontrol i henhold til EU-lovgivningen.

Sagen angår navnlig, om en række nærmere angivne omkostninger, herunder lønudgifter vedrørende udførelsen af administrative opgaver, og nærmere an-givne driftsudgifter, kan indgå i grundlaget for de opkrævede gebyrer.

Påstande

Sagsøgeren, Himmerlandskød A/S, har nedlagt endelig påstand om, at de sagsøgte tilpligtes at anerkende, at Himmelandskød A/S har krav på tilbagebe-taling af de gebyrbeløb, som selskabet er opkrævet med urette siden den 15. marts 2016 med tillæg af sædvanlig procesrente fra de respektive betalingstids-punkter, subsidiært procesrente fra sagens anlæg.

De sagsøgte, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Fødevarestyrelsen, har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

I Fødevarestyrelsens publikation af 7. februar 2025 er anført en række oplysnin-ger om ”kødkontrollen”, herunder at kødkontrollens kerneopgave er at sikre fø-devaresikkerhed, dyrevelfærd og dyresundhed. Kødkontrollen kontrollerer, at der kun slagtes raske dyr, og at den slagtemæssige håndtering af disse dyr sker på en måde, der gør dem egnet til menneskeligt konsum. Kødkontrollen kon-trollerer desuden rengøring, hygiejne og egenkontrol på slagterierne. Kødkon-trollen udarbejder årligt kontrolplaner for alle kødkontrolsektioner. Kontrolpla-nerne udarbejdes i samarbejde med relevante fagkontorer i Fødevarestyrelsen. Kødkontrollen adskiller sig fra Fødevare- og Veterinærområdet ved at udføre 100% kontrol, hvilket betyder, at kødkontrollen kontrollerer alle slagtedyr før og efter slagtning. (såkaldt ante mortem, AM-kontrol, og post mortem, PM-kon-trol). Området er gebyrfinansieret og har derfor også eget sekretariat i Aarhus.

Det fremgår endvidere af publikationen, at der også anvendes ressourcer fra Fødevarestyrelsens hovedkontor i Glostrup, og at disse ressourcer finansieres via ”overhead”, som overvæltet på slagterierne. Kødkontrollen anvender og håndhæver både regler indenfor veterinær- og fødevarelovgivningen. Det oply-ses, at kødkontrollen er landsdækkende og har omkring 460 medarbejdere, hvortil kommer en del timelønnede medarbejdere, hvor omfanget og anven-delse afhænger af slagteaktivitet, fravær/sygdom hos fast personale mv.

Om kødkontrollens organisering fremgår af publikationen, at personale fra kødkontrollen, der arbejder ude på slagterierne, udgøres af embedsdyrlæger, tilsynsteknikere og planlæggere/sekretærer med i alt over 400 ansatte. Om kød-kontrolsekretariatet, der er placeret i Århus, er anført, at sekretariatet har en stabsfunktion, der understøtter organisationen, med 15 – 20 ansatte dels inden-for området HR/økonomi, der beskæftiger sig med personalejura, lønadmini-stration, rekruttering og fastholdelse, sygefravær, arbejdsmiljø, økonomistyring, databehandling, controlling mv., dels et fagligt team, der beskæftiger sig med

kvalitetssikring, tværgående dyrlægefaglige opdateringer, indsatser og implementering.

Endelig fremgår det, at Fødevarestyrelsens hovedkontor ligeledes varetager en række opgaver relateret til kødkontrollen. Efter det oplyste gælder dette områ-derne kontrol og forvaltning, økonomi, HR, data og forretningsprocesser, it og kunde/forretningsservice.

Fødevarestyrelsen har i notat af 12. oktober 2022 beskrevet udgifter og indtæg-ter vedrørende kødkontrollen således:

”Indledningsvist bemærkes, at retssagen vedrører Fødevarestyrelsens opkrævning af gebyrer for kontrol på store slagterier omfattet af del-regnskab 2 (§ 3-7 i betalingsbekendtgørelsen).

...

Fødevarestyrelsens registreringsramme gælder alle forretningsområder, også Kødkontrollen.

Med henblik på at kunne opgøre og fordele styrelsens omkostninger og indtægter korrekt har styrelsen en såkaldt registreringsramme. Registreringsrammen gælder for alle styrelsens opgaver uanset finansieringsform. Registreringsrammen skal sikre en ensartet og korrekt økonomistyring på tværs af styrelsen, idet registreringsrammen er grundla-get for den systematiske registrering af al økonomisk aktivitet, og der-med alle de informationer der opsamles i budget og regnskab. Registre-ringsrammen skal således sikre, at opgørelsen af omkostninger og ind-tægter på styrelsens forskellige opgaver med forskellig finansierings-form er korrekt med henblik på efterlevelse af lovgivning og statens regnskabsregler.

Registreringsrammen er opbygget således, at den består af en række di-mensioner, som skal udfyldes, når der budgetteres eller bogføres om-kostninger og indtægter.

Alle dimensioner skal udfyldes i forbindelse med registrering af udgif-ter og indtægter – dog med undtagelse af underopgave (som er valgfri) og virksomhedskode (som primært kun benyttes af Kødkontrollen). I forbindelse med tidsregistrering skal medarbejderen kun udfylde ho-vedopgave, FL-formål og eventuelt underopgave.

Fødevarestyrelsens registreringsramme består af følgende dimensioner:
Sektion - Delregnskab - Hovedopgave - Underopgave - Virksomheds-kode – FL-formål - Finanskonti – Indkøbskategori

Dimensionerne i registreringsramme fortæller noget om, hvem der bru-ger penge (sektion), hvor pengene kommer fra (delregnskab) samt hvad pengene bruges på (hovedopgave, underopgave, FL-formål, budgetart og indkøbskategori).

Nedenstående er en beskrivelse af de forskellige dimensioner i registreringsrammen:

Sektion

Sektionen angiver det ledelsesmæssige ophæng, dvs. hvor budgetansvaret er placeret, samt hvor udgiften eller indtægten er organisationsrisk placeret.

Sektioner, der begynder med 5 er dem som hører under Kødkontrollen.

Delregnskab

Delregnskab fortæller, hvordan udgiften eller indtægten finansieres. De primære delregnskaber, der benyttes i den daglige drift er:

- Bevillingsområdet, som finansieres via bevillingsmidler fra finansloven (delregnskab 1)
- Gebyrområdet (ekskl. gebyrordningen Kødkontrol på store slagterier (delregnskab 2)), som finansieres gennem gebyrer/afgifter for fx fødevarer eller veterinærkontroller (delregnskab 14)
- Kødkontrol på store slagterier, som finansieres gennem gebyr for der opkræves slagterivirksomheder med fast bemanning (delregnskab 2)
- Det markedsstyrede område, som finansieres af salg af varer og tjenesteydelser (delregnskab 15)
- Eksternt finansierede projekter (delregnskab 18)
- Mink (delregnskab 25). Finansieret af midler på finansloven.

Hovedopgave

Hovedopgaven beskriver en selvstændig aktivitet/opgave, som både kan løses på tværs af styrelsen eller i en enkel enhed. Alle enheder i Fødevarestyrelsen kan registrere på alle hovedopgaver. Alle hovedopgaver er beskrevet i Fødevarestyrelsens hovedopgavevejledning. Der henvises til vedlagte eksempel på hovedopgavevejledning.

En hovedopgave har et firecifret nummer i styrelsens registreringsramme. Alle omkostninger og indtægter i Fødevarestyrelsen registreres på en af styrelsens hovedopgaver. Det gælder både faglige hovedopgaver, som f.eks. kontrolordninger, og de omkostninger som er fællesomkostninger.

Der er en entydig sammenhæng med en hovedopgave om et delregnskab. En udgift på en hovedopgave vedrører kun et delregnskab, dog undtaget nedenfor:

Der findes hovedopgaver, fx 1561, hvor styrelsens udgifter til fællesomkostninger/kørselsudgifter, som ikke fordeles til delregnskab 2, opgøres. Udgifterne hertil fordeles på de andre delregnskaber end delregnskab 2, dog undtaget den del som vedrører de 17,1 mio. kr.

Der henvises til Fødevarestyrelsens notat af 5. oktober 2020 for en beskrivelse af omfordeling af de fællesomkostninger, som ikke fordeles på delregnskab 2.

Dog bemærkes, at de udgifter, som udgør delregnskabs 2s træk på fællesfunktioner i Glostrup [Fødevarestyrelsens hovedkontor] mv. (de 17,1

mio. kr.) bogføres på de hovedopgaver, som fremgår af notatet af 5. oktober og at delregnskabs 2 betaling for træk på fællesfunktionerne indgår som en indtægt ved opgørelse af det beløb de øvrige delregnskaber end delregnskab 2 skal betale.

Underopgave

Underopgaven er en yderligere detaljeringsgrad af hovedopgaven, som kan benyttes efter relevans, dvs. hvis der er et styringsmæssig grundlag for det. Underopgaverne kan ligeledes benyttes på tværs af styrelsen eller i den enkelte enhed.

FL-formål

FL-formål udgør det direkte link til finansloven. Formålene er inddelt efter de opgaver, som styrelsen løser, dvs. fødevareopgaver, kødkontrol, veterinær opgaver og ernæringsopgaver. Derudover er der krav om at benytte formål 9, som er generelle fællesomkostninger i styrelsen.

Virksomhedskode

Virksomhedskode benyttes primært af Kødkontrollen til slagterier, dog med enkelte undtagelser.

Finanskonti

Finanskonti angiver, hvilken type indtægt eller udgift der er tale om. Finanskontonummeret består af seks cifre. ...

Indkøbskategori

Staten køber hvert år forskellige varer, tjenesteydelser og andet, som bruges i den daglige drift. Alt indkøb kategoriseres i regnskabssystemet, hvor det gives en indkøbskategori, så statens institutioner kan holde styr på deres udgifter og sikre, at statens indkøbsaftaler overholdes.

Om Kødkontrollen

Kødkontrollen er et af fem forretningsområder i Fødevarestyrelsen.
<https://www.foedevarestyrelsen.dk/OmFoedevarestyrelsen/Organisation>

Enhederne under Kødkontrollen udfører opgaver på de fleste af Fødevarestyrelsens delregnskaber. Hovedparten af udgifterne, der bruges i Kødkontrollen vedrører delregnskab 2, men der anvendes også udgifter på de andre delregnskaber.

Det er således ikke alle udgifter i Kødkontrollen, som vedrører gebyrordningen for store slagterier (delregnskab 2). Hvis der i Kødkontrollen registreres udgifter på f.eks. hovedopgave 1662, der hører under delregnskab 14, indgår denne udgift ikke i den gebyrbetaling, der opkræves under gebyrordningen for store slagterier (delregnskab 2) ...”

Af regnskabsinstruks for Fødevarestyrelsen gældende fra oktober 2024, men efter det oplyste i det væsentlige svarende til tidligere instrukser, fremgår om registreringsrammen i forhold til budget- og regnskabssystemer, at der i Fødeva-

restyrelsen anvendes TimeSag til den daglige tidsregistrering. Af bilag til regnskabsinstruksen fremgår om tidsregistrering bl.a.:

”1. Beskrivelse af opgaven

Alle Fødevarestyrelsens medarbejdere skal registrere deres arbejdstid og alle former for arbejdsrelateret fravær i tidsregistreringssystemet Ti-meSag. Nærværende bilag beskriver tidsregistreringsprocessen med fokus på følgende elementer:

- ☐ Valg og registrering af hovedopgave, Fl-formål og underopgave
- ☐ Chefers kontrol af tidsregistreringer
- ☐ Ansvar og frister for registrering samt for kontrol af registreringer

Den systemtekniske brug af tidsregistreringssystemet TimeSag er beskrevet i brugervejledningen til systemet og behandles ikke i dette bilag.

2. Formål

Tidsregistreringen er en vigtig forudsætning for Fødevarestyrelsens hovedopgavebaserede regnskab. Jo mere præcis den enkelte medarbejder registrer arbejdstiden, jo mere korrekt og retvisende bliver Fødevarestyrelsens regnskab.

...

Formålet med dette bilag er at sikre en ensartet, korrekt og retvisende tidsregistrering for hver enkelt medarbejder i FVST. Bilaget har desuden til formål at sikre, at tidsregistreringen og den efterfølgende godkendelse sker tidsnok til, at Økonomi kan gennemføre og bogføre lønfordelingen, inden perioderegnskabet (måned/år) lukkes.

3. Fremgangsmåde

Tidsregistrering gennemføres i TimeSag dagligt ved slutningen af arbejdsdagen. Tidsforbrug registreres på de relevante hovedopgaver, der findes i hovedopgaveoversigten. Medarbejderen identificerer selv de relevante hovedopgaver, der relaterer sig til aktiviteter, som de har udført i løbet af dagen.

Hver enkel medarbejder skal have færdiggjort sin tidsregistrering sidste arbejdsdag i måneden. Herefter godkendes registreringerne af enhedschefer i løbet af 1. hverdag i efterfølgende måned. På 2. hverdag trækkes data fra TimeSag og lønsystemet til brug for en regnskabsmæssig lønfordeling mellem hovedopgaver.

...

Tidsregistreringsproces

...

1) Medarbejderen identificerer hvilke hovedopgaver, der relaterer sig til de aktiviteter, som er blevet udført i løbet af dagen. Identifikationen baseres på hovedopgavebeskrivelserne i hovedopgaveoversigten. Hvis medarbejderen ikke kan identificere hovedopgaverne, kontaktes nærmeste chef for en afklaring.

...

3) Hvis medarbejderen har arbejdet på flere hovedopgaver samtidig, skal arbejdstiden fordeles mellem de pågældende hovedopgaver. Der skal som udgangspunkt bruges en fordelingsnøgle til fordeling, som sikrer en retvisende fordeling af tidsforbrug mellem hovedopgaver. Hvis medarbejderen ikke er afklaret om, hvilken metode, der skal benyttes, kontaktes nærmeste chef for en afklaring.

4) Medarbejder tidsregistrerer sin arbejdstid pr. hovedopgave i Ti-meSag.

5) Medarbejderen kvalitetssikrer sine registreringer den sidste arbejdsdag i måneden (Rapport "Arbejdstidsopgørelse").

Kvalitetssikring af tidsregistrering

Foregående måneds registreringer skal være lukket og godkendt i Ti-meSag af den ansvarlige enhedschef senest den første arbejdsdag i den efterfølgende måned. Før lukning af måneden skal den ansvarlige chef kontrollere, at alle medarbejdere har færdiggjort deres tidsregistreringer samt kvalitetssikre medarbejderen tidsregistreringer.

...

1) Enhedschefen kvalitetssikrer hovedopgaveregistreringerne for medarbejderne i enheden med særlig fokus på:

- ☐ De "forkerte" hovedopgaver – hovedopgaver, der næsten aldrig bruges i enheden.
- ☐ Fordeling af tidsforbruget mellem de benyttede hovedopgaver.
- ☐ Tids- og hovedopgaveregistrering i løbende måned i forhold til forrige måned/er. (Rapporter "Specificeret arbejdstidsopgørelse pr. sted").
Chefen sender en mail til medarbejdere om ukorrekte eller manglede registreringer.

2) Enhedschefen lukker måneden i TimeSag. Samtidig kontrollerer enhedschefen tidsregistreringen for studenter samt timer for timelønnet personale.

...

5. Gyldighed

Bilaget gælder for alle medarbejdere i Fødevarestyrelsen.

6. Ansvar

Ansaret for tidsregistreringen påhviler den enkelte medarbejder. Tidsregistreringen skal godkendes af medarbejderes nærmeste chef (hierarkisk godkendelse)."

Af Fødevarestyrelsens hovedopgavevejledning fremgår, at hovedopgaver inden for kødkontrolområdet er nummereret i intervallet 1987-1999. Disse hovedopgaver henføres udelukkende til delregnskab 2. Det fremgår tillige, at hovedopgave 1620, Restkoncentrationer mv., udelukkende henføres til delregnskab 14, der ikke vedrører kødkontrol.

Om lønudgifter for personale, der arbejder inden for området kødkontrol, har Fødevarestyrelsen i et svar af 31. august 2023 om fordelingen af lønudgifterne på delregnskaber oplyst bl.a.:

"I 2016 var de samlede lønudgifter i enheder under "Kødkontrollen" på 207,39 mio. kr. Heraf vedrørte 187,49 mio.kr. delregnskab 2 (Gebyrordning Kødkontrol på store slagterier, jf. § 3-7 i betalingsbekendtgørelsen) og 19,9 mio. kr. vedrørte andre delregnskaber. 9,6 pct. af de samlede lønudgifter i enheder under "Kødkontrollen" vedrørte således ikke gebyrordningen Kødkontrol på store slagterier.

Medarbejdere i enheder under "Kødkontrollen" er ikke anset på delregnskab 2. De er ansat i Fødevarestyrelsen og kan løse opgaver på alle delregnskaber men hovedparten af medarbejderne er anset med et slagteri som tjenestested til primært at udføre kødkontrol-opgaver på delregnskab 2. Andelen af lønnen for disse medarbejdere, som ikke vedrørte delregnskab 2 var for 2016 oplyst at udgøre 9,6% af den samlede lønsum."

De relevante afsnit af hovedopgavevejledningen for 2025 er:

Oversigt over hovedopgaver

Hovedopgave	1620 Restkoncentrationer, prøvetagning og analyse
Formål	Kontrol for visse stoffer og restkoncentrationer i slagtedyr og kød samt fisk, mælk og æg, som foretages i henhold til bekendtgørelse om visse forureninger i fødevarer, og bekendtgørelse om dyreejeres anvendelse af lægemidler til dyr samt offentlig kontrol og fødevarevirksomheders egenkontrol med restkoncentrationer
Aktiviteter	Planlægning, forberedelse, prøvetagning, laboratorieanalyser, transport, der ikke relaterer sig til kontrol, samt afrapportering Bemærk, at FVST's laboratorium ikke registrerer sit timeforbrug vedr. laboratorieanalyser direkte på <i>hop. 1620</i> men på <i>hop. 1540-1544</i>, hvorfra lønudgiften månedligt fordeles til faglige hovedopgaver. Kontrollen omfatter: • Virksomheder, hvor slagtning af husdyr eller opdrættet vildt finder sted, eller hvor slagtemæssig behandling af nedlagt vildt finder sted • Virksomheder, der modtager mælk af husdyr direkte fra mælkeproducenter med henblik på anvendelse som fødevare • Ægpakkerier og hønsehold, hvorfra æg sælges direkte til konsum • Akvakulturbrug, hvor der produceres fisk
Afgrænsning	Hovedopgaven omfatter ikke: • Ministerbetjening, <i>jf. hop. 1504</i> • Lovarbejde og regelfastsættelse, <i>jf. hop. 1504</i> • Udarbejdelse af procedurer og projektbeskrivelser, <i>jf. hop. 1504</i> • Behandling af begæring om aktindsigt, <i>jf. hop. 1533</i> • Prøvetagning og laboratorieanalyse af honning, <i>jf. hop. 1532 og 1551</i> • Laboratorieanalyse af prøver udtaget ved fødevarekontrol <i>jf. relevant faglig opgave</i> • Fødevare- og Veterinærafdelingernes kontrolmæssige opfølgning på analyseresultater af anden art end udtagning af mistankeprøver • Transport ifm. kontrol, <i>jf. hop. 1810</i>
Finansiering	Afgifter og gebyrer jf. gældende Betalingsbekendtgørelse. Se Fødevarestyrelsens Prisliste for eksakt lovhjemmel.
Ajourført, dato	Februar 2024

Hovedopgave	1820 Fravær
Formål	Opgørelse af tidsforbrug vedr. fravær
Aktiviteter	Hovedopgaven omfatter: • Bl.a. formålene afspadsering, barns sygdom, barsel, CK-dage, ferie, læge-/tandlægebesøg, omsorgsdage, orlov, 0-dag og sygdom Se TimeSag\Periodevis registrering\Fravær\Formål for præcis oversigt over de enkelte formål
Afgrænsning	-
Finansiering	Tidsforbruget medregnes ikke i arbejdstiden, som er grundlag for fordeling af lønudgifter mellem hovedopgaver
Ajourført, dato	Marts 2022

Hovedopgave	1990 Barsel og langtidsfravær
Formål	Opgørelse af tidsforbrug vedr. refusionsberettiget fravær efter sygedagpengelovens § 54, stk. 1 og efterservicelovens §§ 118-119
Aktiviteter	Hovedopgaven omfatter kontrolpersonale som er beskæftiget med kødkontrol (delregnskab 2): • Fraværstyperne: • Barsel- og forældreorlov med løn • Delvis syg • Graviditetsbetinget sygdom • Gået syg hjem – kronisk iht. § 56 i sygedagpengeloven • Orlov m. løn • Sygdom (over 30 kalenderdage) • Sygdom – flexjob • Sygdom – kronisk iht. § 56 i sygedagpengeloven •
Afgrænsning	Hovedopgaven omfatter ikke: • Ikke refusionsberettiget/-relevant fravær. Fx ferie, afspadsering, barns sygdom, omsorgsdage, feriefridage mv.
Finansiering	Afgifter og gebyrer jf. gældende Betalingsbekendtgørelse.
Ajourført dato	November 2024

Hovedopgave	1996 Anden kødkontrol end AM- og PM-kontrol
Formål	Aktiviteter der udføres på virksomheder med fast tilsyn.
Aktiviteter	Hovedopgaven omfatter Kontrolpersonale som er beskæftiget med kødkontrol (delregnskab 2): • Supervision af tilsyn med virksomheden efter fødevareloven i øvrigt (hygiejnetilsyn mv.) • Kvalitetsmåling af båndkontrollen • Tilsyn og audit • Udstedelse af eksportcertifikater og plombering • Faglig opdatering • Administrative aktiviteter vedr. kødkontrollens personale, som er tilknyttet virksomhederne • Møder • Sagsbehandling og ledelse i relation til virksomheder. • Sagsbehandling i forbindelse med dyreværnssager af indskærpelser og forbud. • Deltagelse i lederudviklingsaktiviteter herunder ledersamlinger og netværksmøder. • Akkreditering af prøveudtagning (ud over kursusaktivitet) • Prøver i forbindelse med USA-svaber og BU-prøver
Afgrænsning	Hovedopgaven omfatter ikke: • Ministerbetjening, <i>jf. hop. 1504</i> • Lovarbejde og regelfastsættelse, <i>jf. hop. 1504</i> • Udarbejdelse af procedurer og projektbeskrivelser, <i>jf. hop. 1504</i> • Behandling af begæring om aktindsigt, <i>jf. hop. 1533</i> • Kontrol med EU-markedsordninger, <i>jf. hop. 1532</i> • Sagsbehandling vedr. klagesager, <i>jf. hop. 1533</i> • Kontrol på små slagterier, <i>jf. hop. 1611</i> • Dyreværnssager ved politianmeldelser, <i>jf. hop. 1533</i> • Prøvetagning, <i>jf. hop. 1533, 1551 og hop. 1620</i> • Kontrol med slagtekyllingers trædepuder, <i>jf. hop. 1662</i> • AM- og PM-kontrol, <i>jf. hop. 1999</i>
Finansiering	Afgifter og gebyrer jf. gældende Betalingsbekendtgørelse.
Ajourført dato	November 2024

Hovedopgave	1997 Centrale indsatser og transaktionsomkostninger
Formål	Opgørelse af de centrale omkostninger i forbindelse med udførsel af kødkontrol på slagterier med fast bemanning
Aktiviteter	Hovedopgaven omfatter: • Rådighedsløn eller ventepenge til afskediget ledende kontrolpersonale (virk.nr. 9003) • Administrationsbidrag til Arbejdsmarkedsstyrelsen samt ydede erstatninger i forbindelse med arbejdsskader (virk.nr. 9097) • Andre udgifter som flyttegodtgørelser og ikke-henførbare bidrag, der betales af arbejdsgiver i henhold til lov eller overenskomst (virk.nr. 9008) • Udgifter forbundet med forbedringer af arbejdsmiljøet på virksomhederne (virk.nr. 9003) • Afskrivning på it og inventar (virk.nr. 9606) • Udgifter forbundet med udvikling og vedligeholdelse af administrative systemer og afskrivning heraf (virk.nr. 9607) • Arbejdsmiljøindsats (virk.nr. 9020)
Afgrænsning	
Finansiering	Afgifter og gebyrer jf. gældende Betalingsbekendtgørelse.
Ajourført dato	December 2022

Hovedopgave	1998 Kødkontrol, administration
Formål	Ledelse og administration med fokus på kødkontrollens strategiske mål
Aktiviteter	Hovedopgaven omfatter Personale som er beskæftiget med administration af kødkontrol (delregnskab 2): • Generel ledelse og administration i relation til kødkontrollen på slagterier med fast bemanning herunder drift af sekretariat og overheadomkostninger hovedkontoret i Glostrup mm
Afgrænsning	Hovedopgaven omfatter ikke: • Ministerbetjening, <i>jf. hop. 1504</i> • Lovarbejde og regelfastsættelse, <i>jf. hop. 1504</i> • Udarbejdelse af procedurer og projektbeskrivelser, <i>jf. hop. 1504</i> • Behandling af begæring om aktindsigt, <i>jf. hop. 1533</i> • Understøttelse af de små slagtehuse, <i>jf. hop. 1561, 1562 m.fl.</i> • Dyreværnssager, der er anmeldt til politiet, <i>jf. hop. 1533</i> • Sagsbehandling ifm. registreringer og autorisationer for slagterier, <i>jf. hop. 1533</i>
Finansiering	Afgifter og gebyrer jf. gældende Betalingsbekendtgørelse.
Ajourført dato	November 2024

Hovedopgave	1999 Kødkontrol, kontrol
Formål	Kontrol af dyr til og under slagtning på slagterier med fast tilsyn (slagter > 35.000 dyreenheder årligt)
Aktiviteter	Hovedopgaven omfatter: • AM-kontrol, herunder stikprøvekontrol af transportører • PM-kontrol • Efterkontrol • Sidemandsoplæring af medarbejdere i båndkontrol • Andre aktiviteter, herunder pauser, der ikke er båndkontrol, og som ikke kan tidsregistreres på en anden relevant hovedopgave • Kontrolpersonale som er beskæftiget med kødkontrol (delregnskab 2)
Afgrænsning	•
Finansiering	Afgifter og gebyrer jf. gældende Betalingsbekendtgørelse.
Ajourført dato	December 2022

Hovedopgavevejledningen suppleres af Vejledning til vagtplanlægning, hvoraf fremgår bl.a. underopgaver vedrørende hovedopgave 1996:

Fordeling af omkostninger vedrørende kødkontrol

1996 - Kvalitetssikring	1996	Kvalitetssikring af båndkontrollen	kvalitetssikring
1996 - Pause	1996	Pause, som holdes under udførelse af arbejde, som registreres på aktivitetsnummer 1996	
1996 - Uspecificeret	1996	Uspecificeret opgave med ID 1996. Skal efterfølgende specificeres	
1996 - Tilsyn	1996	Daglige og ugentlige tilsyn på usa-virksomheder, månedlige tilsyn med SRM på kvægslagterier,	tilsyn
1996 - Audit	1996	Forberedelse samt udførelse af de 5 årlige audits, inklusiv opfølgingsaudits iht auditfrekvensvejledningen	audit
1996 - Prøveudtagning	1996	Prøver udtaget i forbindelse med (som kontrolparameter) tilsyn, se vejledning om registrering af prøveudtagning	prøvetagning
1996 - Kontor	1996	Diverse administrativt arbejde, herunder besøg fra auditenheden og udenlandske inspektioner	kontor
1996 - Sekretær	1996	Bl.a. vagtplanlægning og koordinering	Sekretær
1996 - Transport-inspektion	1996	Stikprøvekontrol af transportører	Transportinspektion
1996 - Certifikater	1996	Underskrivning af certifikater	Certifikater
1996 - Oplæring tilsyn	1996	Oplæring af kolleger i tilsyn	Oplæring tilsyn
1996 - Ledelsesopgaver	1996	Afdelingsdyrlægers ledelse	Ledelse
1996 - Møde	1996	Kan være: Afdelingsmøde, TA-møde, nærværssamtale, MUS-samtale, fagligt møde)	
1996 - DD Tilsyn	1996	Tilsynsopgaven, specifikt for dyrlæger	DD tilsyn
1996 - TT tilsyn	1996	Tilsynsopgaven, specifikt for tilsynsteknikere	TT tilsyn
1996 – Proff. Myndighedsudøvelse	1996	Proff. Myndighedsudøvelse på slagteriet	

Omkostningerne ved kødkontrol opdeles i direkte omkostninger, der betales af det enkelte slagteri, og fællesomkostninger, der fordeles mellem alle store slagterier i forhold til størrelsen af det enkelte slagteris direkte kontrolomkostninger.

Hovedopgave 1996, Anden kødkontrol end AM- og PM-kontrol, og hovedopgave 1999, Kødkontrol, kontrol, registreres som direkte omkostninger, mens hovedopgave 1998, Kødkontrol, administration, registreres som en fællesomkostning.

De samlede direkte omkostninger på delregnskab 2, dvs. for kødkontrollen, i perioden 2016-2024 fordelt på hovedopgaver er opgjort således:

Beløb	Column Labels									
Row Labels	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
1820	7.240.662,14	7.376.325,91	6.988.505,01	8.114.421,48	7.537.003,87	10.697.920,30	11.635.132,66	12.555.454,00	11.319.558,43	
1987								2.403.781,29	1.780.122,00	
1988		92.798,28	66.142,52	65.376,89	46.174,83	39.196,93	79.093,49	77.683,65	31.304,47	
1989		252.573,84	235.581,19	334.513,70	375.153,20	465.103,24	484.949,91	422.905,67	527.553,37	
1994	1.474.078,50	2.664.616,53	1.648.661,74	2.693.105,44	1.592.451,38	1.980.768,89	3.290.710,03	4.690.268,65	3.301.089,26	
1995	1.184.732,07	1.147.711,75	1.455.641,64	1.533.358,56	1.415.628,70	1.557.114,38	1.394.245,23	1.645.075,63	1.495.132,07	
1996	33.730.680,47	35.706.032,80	38.576.835,38	39.897.024,13	44.299.292,71	45.708.799,28	47.101.152,42	55.124.282,14	56.897.576,13	
1999	134.950.204,77	131.402.004,51	142.178.801,58	134.413.190,41	144.901.373,86	151.683.130,43	150.466.572,41	135.223.737,23	139.328.055,99	
Grand Total	178.580.357,95	178.642.063,62	191.150.169,06	187.050.990,61	200.167.078,55	212.132.033,45	214.451.856,15	212.143.188,26	214.680.391,72	

De samlede direkte omkostninger opkrævet hos Himmerlandskød A/S i perio-den 2016-2024 fordelt på hovedopgaver er opgjort således:

Beløb	Column Labels									
Row Labels	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
1820	92.609,66	40.840,64	76.309,55	100.998,84	251.117,27	292.268,88	298.007,81	385.926,47	165.730,61	
1994	25.644,54	35.928,57	83.024,01	42.933,40	12.635,31	61.892,23	52.890,42	122.698,90	77.031,63	
1995	8.186,34	8.618,38	14.420,54	26.841,68	11.494,46	19.300,28	38.895,60	91.858,23	57.104,88	
1996	785.604,47	869.133,95	935.923,84	853.241,94	642.950,41	607.500,95	867.901,81	1.435.802,24	1.282.504,57	
1999	3.775.687,45	3.652.869,63	4.118.139,63	4.232.724,34	4.962.380,85	5.480.448,71	5.775.348,64	5.140.124,15	4.874.061,57	
Grand Total	4.687.732,46	4.607.391,17	5.227.817,57	5.256.740,20	5.880.578,30	6.461.411,05	7.033.044,28	7.176.409,99	6.456.433,26	

De samlede fællesomkostninger på delregnskab 2 i perioden 2016-2024 fordelt på hovedopgaver er opgjort således:

Beløb	Column Labels									
Row Labels	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
1990										
18 - Lønninger / personaleomkostninger		2.498.668,17	2.911.831,96	1.307.380,32	2.103.156,19	2.258.381,74	3.432.798,40	6.895.533,56	6.852.249,87	5.983.691,82
22 - Andre ordinære driftsomkostninger			0,00	957,00	3.434,00	1.886,26	1.300,00	3.070,00	4.101,00	940,00
1991										
17 - Internt statsligt køb af varer og tjenester			12.889,70	64.080,00	141.054,86	0,00		18.550,76	64.800,00	104.000,00
18 - Lønninger / personaleomkostninger	127.750,24		699.890,18	441.248,76	260.722,62	114.637,24	3.826,60	135.170,80	106.144,75	216.887,93
21 - Andre driftsindtægter									-18.000,00	
22 - Andre ordinære driftsomkostninger		77.960,92	498.210,65	256.721,32	444.771,08	49.361,23	0,00	20.556,79	-42.462,26	21.514,56
1992										
17 - Internt statsligt køb af varer og tjenester				41.800,00	1.800,00					10.750,00
18 - Lønninger / personaleomkostninger		480.875,08	690.151,69	647.791,63	589.830,84	459.128,41	428.529,56	486.644,27	293.034,71	205.968,59
22 - Andre ordinære driftsomkostninger		223.029,88	223.699,48	278.431,78	190.111,18	40.806,68	33.625,22	40.887,17	54.029,21	152.094,41
26 - Finansielle omkostninger										3.748,00
1993										
18 - Lønninger / personaleomkostninger		299.930,60	394.414,50	408.594,87	367.781,86	341.121,47	357.719,38	468.671,86	378.193,55	411.794,83
22 - Andre ordinære driftsomkostninger		288.724,96	257.280,80	282.587,19	203.281,36	177.873,46	181.464,04	275.495,74	213.489,16	189.877,91
1997										
11 - Salg af varer				6.180,00						
17 - Internt statsligt køb af varer og tjenester			138.988,87	167.250,00	931.627,15	4.207.894,99	1.176.965,00	643.008,50	636.208,01	573.997,00
18 - Lønninger / personaleomkostninger		146.969,46		41.356,53	130.439,25	-1.900,00	65.923,27			
20 - Af- og nedskrivninger		726.347,98	141.771,53	146.438,22	82.519,99	125.519,98	153.746,66	16.480,02	16.480,02	
22 - Andre ordinære driftsomkostninger		5.108.258,19	2.841.408,39	2.844.417,13	1.660.810,69	939.377,68	823.353,14	858.962,18	470.280,64	270.536,46
1998										
11 - Salg af varer				-875,00						
12 - Intern statslig salg af varer og tjenester			-32.500,00		-940,80					
17 - Internt statsligt køb af varer og tjenester			58.344,00	1.591,00	1.196,00	66.696,00	44.796,00	119.296,00	130.895,59	38.150,00
18 - Lønninger / personaleomkostninger	8.089.171,54	11.722.042,90	11.630.034,57	11.385.349,18	10.412.144,55	13.686.632,77	12.894.384,50	12.308.336,31	10.104.474,74	
20 - Af- og nedskrivninger		0,01								
21 - Andre driftsindtægter			0,00			-61.677,00	-63.500,00	-100.000,00	-121.247,75	-25.000,00
22 - Andre ordinære driftsomkostninger		956.145,30	857.463,30	750.886,47	9.728.526,68	17.645.219,27	17.667.310,72	18.031.844,47	14.641.777,68	12.737.977,72
26 - Finansielle omkostninger			414,50				193.160,92		1.055,59	3.892,25
43 - Interne statslige overførselsudgifter		9.500.000,00	9.400.000,00	9.200.000,00						
44 - Tilskud til personer							104.052,92			
Grand Total		28.523.832,33	30.816.302,45	28.516.871,79	28.225.472,13	36.776.471,96	38.263.477,88	40.945.823,26	35.989.366,08	31.021.776,24

Fællesomkostningsprocenten for Himmerlandskød A/S i perioden 2016-2024 er opgjort således for Himmerlandskøds tre afdelinger:

Andel af omkostninger	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2126 Aalestrup	1,318%	1,269%	1,333%	1,447%	1,615%	1,821%	2,198%	3,337%	3,082%
2300 Kjellerup	0,587%	0,620%	0,598%	0,599%	0,575%	0,530%	0,370%	-	-
2867 Hadsund	0,729%	0,724%	0,814%	0,770%	0,777%	0,708%	0,717%	0,028%	-
I alt	2,633%	2,613%	2,744%	2,815%	2,968%	3,060%	3,285%	3,365%	3,082%

Særligt vedrørende fravær afhænger fordelingen af hvilken type fravær, der er tale om. Fødevarestyrelsen har i notat af 31. august 2023 herom udtalt:

” ... De forskellige fraværstyper fordeles i 3 grupperinger:

1. Påvirker slagterierne direkte – (direkte betyder, at der [fordeles] via hovedop-gave

1820 på budgetrapporten)

- Alle tidsregistreringer fordeles forholdsmæssigt på de delregnskaber, som der arbejdes på.
- Eks. hvis en person har 100 timer på 1999 (delr. 2), og 50 timer på 1533 (delr. 1) og 15 timers fravær, bliver fraværet fordelt med 10 timer til delregnskab 2 og 5 timer til delregnskab 1.

2. Påvirker slagterierne via fællesomkostninger (betyder, at det fordeles via den tillagte fællesomkostningsprocent på budgetrapporten)

- Disse fraværstyper bliver fordelt forholdsmæssigt i forhold til, hvor perso-nens aktive timer bliver registreret. Ligesom med fraværstyperne ”Påvirker slagterierne direkte”. Det betyder, at timerne fordeles til alle delregnskaber forholdsmæssigt i forhold til, hvor der er registreret aktive timer.
- Når vi modtager refusion på disse typer fravær, bliver disse dog kun modregnet på delregnskab 2 (Kødkontrollen) på fællesomkostninger.

3. Registrerede fraværstyper, der IKKE medtages i fordelingen af timer

Se nedenstående oversigt over fordeling.

Fordeling af fraværstyper

Påvirker slagterierne direkte: • Anden frihed med løn fx 1. maj og Grundlovsdag • Arbejdsskade • Barns 1. sygedag • Barns 2. sygedag • CK-dage • Gået syg hjem • Hospitalsindlæggelse af barn under 14 år • Læge/tandlæge • Læge/tandlæge barn • Omsorgsdage • Seniorordning • Sygdom (under 30 dage) • Sygdom i opsigelsesperiode	Påvirker slagterierne via fællesomkostninger: • Barsels- og forældreorlov med løn • Delvis syg • Gået syg hjem kronisk • Orlov med løn • Sygdom – Flexjob • Sygdom – Kronisk • Sygdom over 30 dage (langtidssygdom) • Sygdom grundet covid-19	Registrerede fraværstyper, der IKKE medtages i fordelingen af timer: • \$15 timer • Afspadsering • Anden frihed u. løn • Barsel u. løn • Ferie med løn • Ferie med lønregulering • Ferie uden løn • Nul - dag • Opsparingsdage • Orlov uden løn • Særlige ferietimer • Særlige ferietimer med lønregulering • Tidssaldo
---	---	--

Der er under sagen fremlagt et større regneark med oplysninger om indtægter og udgifter vedrørende kødkontrol på store slagterier i 2016. Regnearket er op-bygget med forskellige underfaner, således som det fremgår af følgende eksem-pel:

1820 Fæmex	Total	Total	Total	Total	Total	Total	7.249.662,14
	51 Kødkontrol	Total	Total	Total	Total	Total	7.249.662,14
		51 Kødkontrol (NIPM)	Total	Total	Total	Total	859.428,46
			510 Kødkontrolchef 1	Total	Total	Total	859.428,46
				Personaleomkostninger	Total	Total	859.428,46
					181835 Lønfordeling KK		,00
							,00
							,00
							,00

Omkostninger vedrørende Fødevarestyrelsens hovedkontor der allokeres til kødkontrol, delregnskab 2

En række omkostninger vedrørende driften af Fødevarestyrelsens hovedkontor registreres under hovedopgave 1998, Kødkontrol, administration. Disse omkostningerne fordeles mellem de store slagterier som en fællesomkostning. I perioden 2016-2024 har Fødevarestyrelsen opgjort tallene således:

Beløb	Column Labels								
Row Labels	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1998									
9601-Administration af K	9.500.000,00	9.400.000,00	9.200.000,00	9.000.000,00	17.100.000,00	17.100.000,00	17.100.000,00	17.100.000,00	15.100.000,00
Grand Total	9.500.000,00	9.400.000,00	9.200.000,00	9.000.000,00	17.100.000,00	17.100.000,00	17.100.000,00	17.100.000,00	15.100.000,00

Om de overordnede principper for fastsættelsen af beløbet fremgår af Økonomistyrelsens vejledning om prisfastsættelse fra 2022 bl.a.:

” 2 ... De generelle regler, for hvordan statslige institutioner skal prisfastsætte deres varer og ydelser, er beskrevet i budgetvejledningen. Den overordnede ho-vedregel er følgende:

...

De generelle regler for prisfastsættelse indebærer således, at prissætningen skal ske ud fra to overordnede hensyn:

- 1. Der skal ske fuld omkostningsdækning*
- 2. Der må ikke ske konkurrenceforvridning i forhold til mulige ikke statslige leverandører*

...

2.1 Dækning af institutionens omkostninger
Budgetvejledningens krav om fuld dækning af institutionens omkostninger be-tyder, at alle omkostninger, der er forbundet med at frembringe produktet eller ydelsen, skal medregnes.

Der er to typer omkostninger, som begge skal indgå i institutionens prisfastsættelse af hvert enkelt produkt eller ydelse:

- Direkte omkostninger*
- Indirekte omkostninger herunder fællesomkostninger*

...

De direkte omkostninger består af de omkostninger, som kan henføres til frem-bringelsen af den konkrete ydelse eller produkt, som skal prissættes. Den kan eksempelvis være arbejdstimer eller materialer, som er medgået til fremstilling af det konkrete produkt eller ydelse.

De direkte lønomkostninger skal beregnes på baggrund af prisen på effektive årsværk. Der kan hentes inspiration til beregning af effektivt årsværk på Øko-nomistyrelsens hjemmeside under punktet:

<https://oes.dk/statsregnskab/oeav/effektivt-aarsvaerk/>

De indirekte omkostninger er en forholdsmæssig andel af de af institutionens omkostninger, der ikke konkret kan henføres til frembringelse af en af institutionens ydelser eller produkter, men understøtter varetagelsen af en faglig op-gave. Indirekte omkostninger udgøres bl.a. af generelle fællesomkostninger, som er det overhead, der understøtter den samlede virksomheds opgavevaretagelse.

Der skal ske en fordeling af institutionens indirekte omkostninger og fællesom-kostninger, så alle omkostningerne fordeles ud på institutionens produkter. Det indebærer, at institutionen skal have en fordelingsmodel, der på et korrekt grundlag fordele omkostningerne til produkterne/ydelserne.”

Af Fødevarestyrelsens notat af 21. januar 2025 fremgår om beregningen af det beløb, som de store slagterier over delregnskab 2 skulle betale for træk på så-kaldte overheadfunktioner i Fødevarestyrelsens hovedkontor i perioden 2010-2024:

”I forbindelse med reorganiseringen af kødkontrollen i 2010 blev der fastsat et beløb på 10,2 mio. kr. for de store slagteri-ers overheadtræk i hovedkontoret på daværende tidspunkt. Beløbet blev de følgende år reguleret og udgjorde 9,5 mio. kr. i 2016, 9,4 mio. kr. i 2017 og 9,2 mio. kr. i 2018.

I 2018 blev der foretaget en gennemgang af de store slagteri-ers træk på overheadfunktioner i Fødevarestyrelsens hovedkontor i henhold til en godkendt opgørelsesmetode herfor. Opgørelsen var baseret på bag-grund af foretagens tidsregistrering i Fødevarestyrelsens enheder i 1. halvår 2018 og afholdte driftsudgifter i regnskabsåret 2017. Beløbet blev opgjort til 17,3 mio. kr. årligt.

Beløbet var i et notat anført som 17,1 mio. kr. Som følge heraf blev det besluttet at indregne et beløb på 17,1 mio. kr. fra 2020. I 2023 blev der foretaget en ny og opdateret opgørelse. Beløbet blev i 2023 opgjort til 15,1 mio. kr. årligt, som blev indregnet fra 2024.

Det beløb, der fra 2010 blev opkrævet som betaling for de store slagteri-ers træk på overheadfunktioner i Fødevarestyrelsens hovedkontor, var baseret på et estimat. Af det samlede beløb på 10,2 mio. kr. vedrørte 3,3 mio. kr. betaling til Statens Administration. Den daværende Styringsen-hed for Kødkontrollen i hovedkontoret fastsatte et beløb på 6,9 mio. kr. som betaling for de store slagteri-ers træk på fællesfunktioner i Fødevarestyrelsens hovedkontor. I alt fastsattes således et samlet beløb på 10,2 mio. kr. som betaling for de store slagteri-ers træk på fællesfunktioner i Fødevarestyrelsens hovedkontor.

Det fremgår endvidere af Fødevarestyrelsens journalsystem, at fastsæt-telsen af fællesomkostninger i Kødkontrollen for 2010 har været drøftet

og aftalt på møde den 30. juni 2009 mellem Fødevarestyrelsens Styringsenhed for Kødkontrollen samt repræsentanter for Danske Slagtemestre og Landbrug & Fødevarer ...”

Om den gennemgang, der i 2018 blev foretaget af de store slagteriers træk på overheadfunktioner i Fødevarestyrelsens hovedkontor, fremgår af notat af 21. december 2017 om ”aktivitetsregistrering fra 1. januar 2018 for enheder, der har overheadopgaver, der omfatter Kødkontrollen” bl.a.:

”Problemstilling

Kødkontrollens betaling for træk på Glostrups [Fødevarestyrelsens hovedkontor] overheadfunktioner er i dag baseret på et fast beløb på finansloven. I forbindelse med en gennemgang af styrelsens samlede gebyrområde er det besluttet, at undersøge det faktiske træk på overheadfunktioner i hovedkontorets enheder.

I første halvår 2018 skal Kødkontrollens træk på overhead, derfor opgøres på baggrund af en konkret tidsregistrering og kontering af øvrige driftsudgifter i de enkelte enheder i hovedkontoret efter nedenstående principper.

Løsning

Der er oprettet to nye projektnumre vedr. overheadopgaver for Kødkontrollen. Projektnumrene skal bruges til tidsregistrering fra 1. januar 2018 – 30. juni 2018, og de understøttende enheder skal anvende nummeret som supplement til tidsregistreringen på 1504 (Kun Kontrol og Data), 1561, 1562, 1563, 1564 og 1565.

Man skal altså fortsat bruge de aktivitetsnumre og hovedformål, som de hidtil har tidsregistreret på, men de skal fra 1. januar yderligere registreres på et projektnummer.

Vedrørende kontering af øvrige driftsudgifter gælder også, at der fortsat skal anvendes det hidtidige aktivitetsnummer, men fremover bruges et projektnummer. Tidsforbrug og øvrige driftsudgifter, som ikke har noget med Kødkontrollen at gøre, skal ikke registreres på nedenstående projektnumre.

Følgende principper lægges til grund for brug af projektnumrene:

- Projektnr. 12059 Anvendes i fm. opgaver, der specifikt vedrører Kødkontrollen og kun Kødkontrollen*)
- Projektnr. 12067 Anvendes ved udvikling af fælles koncepter, som også kommer Kødkontrollen til gode**)

Ved udvikling af fælles koncepter m.v., som omfatter flere områder i styrelsen, fastsættes Kødkontrollens betaling hertil på baggrund af fordelingsnøgle over det samlede forbrug på projektnr. 12067, som Økonomi udfører.

*) Fx rekvireret bistand, konkrete sager, besvarelse af forespørgsler mv., IT-projekter i Kødkontrollen

**) Fx fælles kontrolkoncepter, fælles personalepolitikker, tværgå-ende IT-indsatser”

Om de medarbejdere i Fødevarestyrelsen, der har foretaget tidsregistrering som led i undersøgelsen i 2018, har Fødevarestyrelsen i et svar 20. februar 2023 op-lyst bl.a.:

” Vedrørende ansættelseslokation er alle medarbejdere tilknyttet enheder, der er placeret i Glostrup. Enkelte af medarbejderne i enhederne har fysisk haft arbejdsplads andre steder end i Glostrup, f.eks. i Aarhus, men har uanset hvor de fysisk har haft arbejdsplads løst opgaver for den enhed de er ansat hos.

Vedrørende titel for medarbejdere kan oplyses at følgende medarbejdere med føl-gende titler har registreret timer:

Forretningservice: Specialkonsulent, fuldmægtig, kontorfunktionær, teknisk servicemedarbejder, kantineassistent, kontorfuldmægtig, servicemedarbejder, kantineleder samt bibliotekar.

IT: Dyrlæge, IT-medarbejder, chefkonsulent, souschef, Akademisk IT-medarbejder, specialkonsulent, web-medarbejder, IT-chef, studentermedhjælper, kommunikationsmedarbejder, fuldmægtig, IT-systemadministrator, projektleder, web-medarbejder og programmør.

Kontrol og Data: Programmør, Akademisk medarbejder, specialkonsulent, sektionleder, fuldmægtig, bromatolog, chefkonsulent, enhedschef, akademiingenør samt AC-medarbejder.

HR: HR-fuldmægtig, specialkonsulent, kontorfuldmægtig, sektionsleder, fuldmægtig, chefkonsulent, ekspeditionssekretær, akademisk medarbejder og personalechef.

Økonomi: Fuldmægtig, chefkonsulent, assistent, økonomichef, kontorfuldmægtig, kontorfunktionær, souschef, specialkonsulent, faglig koordinator, ekspeditionssekretær og overassistent.

Vedrørende tema antages, at der menes konkrete arbejdsopgaver. Det kan oplyses, at der ikke i tidsregistreringssystemet findes andre oplysninger om hvad tiden er brugt til end dem man kan finde ved at se på hovedopgaven (jf. den tidlige fremsendte hovedopgavevejledning) og underopgaven.”

Af Fødevarestyrelsens svar af 31. august 2023 til advokat Hans Sønderby frem-går endvidere herom:

”... De enheder, der indgår i opgørelsen over kødkontrollens andel af overheadfunktioner i den øvrige del af styrelsen, er tværgående enheder i Fødevarestyrelsens hovedkontor, der understøtter opgavevaretagelsen i kødkontrollen (delregnskab 2). De pågældende enheder er For-

retningservice, HR, Økonomi, IT, Kontrol og Data samt Forretnings-service. Andre tværgående enheder, der udfører bevillingsfinansierede opgaver, der også omfatter Kødkontrollen, indgår ikke i opgørelsen.

Alle medarbejdere i de pågældende enheder, der understøtter opgavevaretagelsen i Kødkontrollen, har registreret anvendt tidsforbrug, som relaterer sig til opgaver i Kødkontrollen på ét af to projektnumre, når de i opgørelsesperioden har løst opgaver vedr. kødkontrollen, jf. den ud-sendt instruks ...”

Af et internt notat udarbejdet af Fødevarestyrelsen fremgår følgende beregninger på grundlag af ovennævnte aktivitetsregistrering fra 1. januar 2018:

Udgift/enhed	Løn	Drift	Forudsætning
Forretningservice			
Lønoms-kostninger	549.218		Tidsregistrering på projektnumrene 12059 og 12067 fra marts til juli, fremskrevet til 11 mdr. Omregnet til lønoms-kostninger pba. gennemsnitlig timeløn for enheden og lønsumsandel som fordelingsnøgle
Husleje Lystrup		707.936	Forholdsmæssig andel af huslejen på 12% (Kødkontrollens andel af medarbejderne i Lystrup)
El, vand og varme		167.709	Det er vurderet at laboratorierne bruger 2/3 af det samlede forbrug, hvorfor KK's andel er 12% af den sidste 1/3
Vedligehold og håndværkerudgifter		186.467	Forholdsmæssig andel på 12%
Frugtordning		10.916	Forholdsmæssig andel på 12%
Tjenesteydelser		135.134	Forholdsmæssig andel på 12% af de indkøbskategorier, som KK gør brug af
Varer til forbrug		20.550	Forholdsmæssig andel på 12% af de indkøbskategorier, som KK gør brug af
Kontrol og data			
Lønoms-kostninger	471.691		Tidsregistrering på projektnumrene 12059 og 12067 i 6 mdr. fremskrevet til 11 mdr. Omregnet til lønoms-kostninger pba. gennemsnitlig timeløn for enheden og lønsumsandel som fordelingsnøgle
IT			
Lønoms-kostninger	1.742.552		Tidsregistrering på projektnumrene 12059 og 12067, samt udvalgte projektnumre i 6 mdr. fremskrevet til 11 mdr. Omregnet til lønoms-kostninger pba. gennemsnitlig timeløn for enheden og lønsumsandel som fordelingsnøgle
Statens IT (direkte KK omkostninger)		3.393.458	2017 tal fra Statens IT regning. Tallet er udregnet på baggrund af KK's antal brugere, printere, telefoner og pc'er
Statens IT (FVST omkostninger)		2.653.541	2017 tal fra Statens IT som ikke direkte kan påregnes KK. Omkostningerne er fordelt ud fra lønsumsandel
Øvrige driftsomkostninger IT		3.019.372	2017 tal for øvrige IT driftsomkostninger for FVST. Omkostningerne er fordelt ud fra lønsumsandel
HR			
Lønoms-kostninger	1.617.591		Tidsregistrering på projektnumrene 12059 og 12067, samt udvalgte projektnumre i 6 mdr. fremskrevet til 11 mdr. Omregnet til lønoms-kostninger pba. gennemsnitlig timeløn for enheden og lønsumsandel som fordelingsnøgle
Drift HR		549.206	Driftsudgifterne til alle de projektnumre, som indgår i udregningerne til lønoms-kostningerne i 2017 tal. Fordelt ud fra lønsumsandel
Økonomi			
Lønoms-kostninger	230.095		Tidsregistrering på projektnumrene 12059 og 12067 i 6 mdr. fremskrevet til 11 mdr. Omregnet til lønoms-kostninger pba. gennemsnitlig timeløn for enheden og lønsumsandel som fordelingsnøgle
Statens administration		1.437.711	Udgifter til SAM (2017 tal). Andel til Kødkontrollen er fordelt efter lønsumsandel og andelen af antallet af fakturaer
Moderniseringsstyrelsen		397.790	Udgifter til MODST (2017 tal). Andelen til Kødkontrollen fordelt efter lønsumsandel
Total inkl. overhead på 28,4 % på lønomk.			
	4.600.000	12.700.000	Afrundede tal til hele 100.000 tusinder
Total samlet			
	17.300.000		Afrundede tal til hele 100.000 tusinder

I 2023 blev der som anført foretaget en ny og opdateret opgørelse baseret på tidsregistrering i perioden fra primo januar 2023 til ultimo 2023. Af Fødevarestyrelsens instruks til medarbejderne af 13. januar 2023 fremgår bl.a.:

”Problemstilling

Kødkontrolområdets nuværende årlige betaling, for de øvrige FVST-enheder understøttelse af kødkontrol på ”Store slagterier” (delregnskab 2), er fastsat på grundlag af en opgørelse af det faktiske tidsforbrug i 1. halvår af 2018.

For at sikre et fuldt opdateret skøn og betaling i relation til ovenstående, har direktionen besluttet, at der gennemføres en ny tidsregistre-ring.

Tidsregistreringen gennemføres i perioden primo januar 2023 til ultimo juni 2023, i følgende 6 enheder: Data og Forretningsprocesser, IT, HR, Jura og Kontrol (ikke sektion 245/246), Kunder og Forretningsservice, samt Økonomi.

Løsning

Den særlige tidsregistrering vedrører udelukkende understøttelsen af kødkontrol på ”store slagterier” (delregnskab 2). Understøttelse af de øvrige dele af Kødkontrolområdet, der ikke vedrører ”Store slagterier” (delregnskab 2), er ikke omfattet af nærværende registrering (1).

Der skal – i perioden primo januar til ultimo juni 2023 - tidsregistreres i TimeSag på to selvstændige underopgaver vedrørende overheadopgaver til understøttelse af kødkontrol på ”Store slagterier” (delregnskab 2).

Underopgave 12059

Anvendes ifm. FVST-opgaver, der specifikt - og udelukkende - vedrører ”Store Slagterier” (delregnskab 2)(2)

Underopgave 12067

Anvendes ifm. med tværgående FVST-opgaver, som også kommer de ”store slagterier” (delregnskab 2) til gode (3)

De to underopgaver skal anvendes i kombination med enhedernes almindelige tidsregistrering på følgende hovedopgaver:

1561 Ledelse

1562 Ressourcestyring

1563 Kompetenceudvikling og -vedligeholdelse

1564 IT

1565 Servicefunktioner

1566 Debitorstyring

1567 Fremtidens MTU

1568 Data

1569 Metodeunderstøttelse (MTU-kompleks)

1571 LIMS (OBS: kun IT-enheden)

1572 Øvrig styring og proces (OBS: kun Data og Forretningsprocesser og Center for jura/kontrol)

Ifm. tidsregistrering på andre hovedopgaver end de nævnte, skal underopgaverne 12059 og 12067 ikke anvendes.

Sammenfattende skal man fortsat bruge præcis de hovedopgaver, man som udgangspunkt tidsregistrerer på. Blot skal der primo januar 2023 til ultimo juni 2023 anvendes en supplerende underopgave til de oven-nævnte hovedopgaver, såfremt der foreligger et ressourcetræk, der matcher de respektive beskrivelser for underopgaverne 12059 og 12067.

- (1) ”Store slagterier” er kendetegnet ved at være slagterier med fast bemanning. Størstedelen af aktiviteten på ”store slagterier” vedrører delregnskab 2. Der findes dog aktiviteter på ”store slagterier”, som ikke indgår i delregnskab 2. Det drejer sig om følgende 2 gebyraktiviteter (hovedopgaver): Restkoncentrationer, prøve-tagning og analyse (1620) og Slagtekyllinger, trædepuder (1662), Understøttelse af disse aktiviteter indgår ikke i nærværende tidsregistrering. Hvad angår bevil-lingsfinansierede aktiviteter (delregnskab 1), er det alene understøttelse af ”Store slagterier” ift hovedopgaverne 1561-1569, 1571 og 1572 (jf. uddybende side 2 ne-denfor), at nærværende tidsregistrering er relevant. Dermed falder eksempelvis understøttelse ift. uddannelse af tilsynsteknikerelever (1570) udenfor tidsregistre-ringen. Understøttelse af kødkontrolaktiviteter, der foregår uden for ”de store slagterier” med fast bemanning, eksempelvis hele slagtehusområdet, er i alle tilfælde ikke en del af nærværende tidsregistrering.
- (2) Fx rekvireret bistand, konkrete sager, besvarelse af forespørgsler mv., IT-projekter vedrørende ”store slagterier” (delregnskab 2) etc.
- (3) Fælles/tværgående opgaveløsning for FVST, herunder eksempelvis fælles kontrolkoncepter, fælles personalepolitikker, tværgående IT-indsatser etc.”

Af et internt notat udarbejdet af Fødevarestyrelsen fremgår følgende beregninger på grundlag af ovennævnte registrering fra januar til juni 2023:

Udgiftsenhed (kr.) (2024 P/L)	Løn	Drift ¹⁾	Kommentar
1. Enhed 42. Kunder og forretningservice [tidligere Forretningservice]			
Lønomsstninger	287.306		Tidsforbrug i Kunder og forretningservice vedrørende tværgående bygningsadministration mv i FVST.
Husleje		288.533	
El, vand og varme		21.927	
Vedligehold og håndværkerudgifter		42.799	
Statsligt køb (bygningstyrelsen)		167.609	
Tjenesteydelser		42.700	
IT-varer til forbrug		7.826	
Varer til forbrug (ej IT)		22.532	
Øvrige indtægter		-31.154	
2. Enhed 62. Data og forretningsprocesser [tidligere Kontrol og data]			
Lønomsstninger	976.828		Tidsforbrug i Data og Forretningsprocesser vedrører overvejende (90+ pct) tværgående dataopgaver i FVST.
3. Enhed 43. IT			
Lønomsstninger	1.403.209		Tidsforbrug i IT vedrører overvejende (90+ pct) tværgående IT-opgaver i FVST.
Statens IT (direkte KK omsstninger)		3.352.053	
Statens IT (FVST omsstninger)		2.896.296	
Øvrige driftsomsstninger IT		1.755.385	
4. Enhed 44. HR			
Lønomsstninger	250.621		Tidsforbrug i HR, primært vedrørende understøttelse af kompetenceudvikling.
Drift HR		995.318	
5. Enhed 45. Økonomi			
Lønomsstninger	68.164		I tidsanvendelse i Økonomienheden (Regnskabs- og budgetressourcer), der understøtter store slagterier.
Statens administration		1.414.366	
Økonomistyrelsen		972.159	
6. Enhed 61 Kontrol og forvaltning [indtil 1/4 2023 ligger registreringerne under enhed 24]			
Lønomsstninger	153.489		Tidsanvendelse i Kontrol og forvaltning, vedrørende regeludvikling og kontrolprincipper (hovedopgave 1572)
Total	3.139.617	11.948.348	
Total (løn og drift) (afrundet)	15.100.000		

Af Fødevarestyrelsens notat af 21. januar 2025 om opgaver i hovedkontoret, der understøtter delregnskab 2, fremgår bl.a.:

”Dette notat redegør for visse enheder i hovedkontorets opgavevaretagelse, som understøtter hele Fødevarestyrelsen, inkl. kødkontrol på store slagterier (delregnskab 2), og opgaver, som konkret understøtter kødkontrol på store slagterier (delregnskab 2). Udgifter til disse opgaver indgår i det beløb, som opkræves på delregnskab 2. De konkrete opgaver, der nævnes, er ikke i alle tilfælde udført i de to perioder med tidsstudier i 2018 og i 2023.

Det bemærkes, at nogle enheder har fået nyt navn mellem 2018 og 2023. I opgørelsen fra 2018 indgik enheden Kontrol og Data. Denne enhed blev efterfølgende opdelt i to enheder: Kontrol og Forvaltning samt Data og Forretningsprocesser. De opgaver, enheden varetog i 2018, er de samme opgaver, som de to enheder varetog i 2023.

Enheden Forretningservice, der er benævnt således i opgørelsen fra 2018, har ændret navn til Kunder og Forretningservice. Fra 2020 blev

opgaver vedrørende kantine og bygningsdrift m.v. omlagt, så de ikke længere blev varetaget af Fødevarestyrelsen men i stedet af ISS.

Økonomi

Hovedparten af tidsanvendelsen i Økonomi i forhold til opgaver for Kødkontrollen, er knyttet til driften og opgaver vedrørende tidsregistreringssystemet Timesag1, hvor registreringerne fra Kødkontrollen udgør grundlaget for udbetaling af løn til ansatte på de store slagterier (delregnskab 2).

Således overføres registrerede timer for ansatte på de store slagterier fra Kødkontrollens registreringssystem til Timesag. Disse timer registreres herefter i Fødevarestyrelsens tidsregistreringssystem og overføres efterfølgende til lønudbetaling hos Statens Lønløsning.

Økonomis opgave er at overvåge og sikre en korrekt dataoverførsel mellem systemerne og til Statens Lønløsning samt finde årsager til fejl-kørsler og foretage fejlrettelser. Fejl-kørsler kan f.eks. opstå såfremt med-arbejderses stamdata ikke er korrekte (f.eks. korrekt løn-gruppe/overenskomstområde, ansættelsesbrøk etc.). Hvis opgaven ikke varetages, vil det indebære, at der ikke kan udbetales løn til medarbejdere på de store slagterier.

Det bemærkes, at der vil være tale om overenskomstbrud fra Fødevarestyrelsens side, såfremt ansatte på de store slagterier ikke får en korrekt beregnet løn (inkl. variable lønde) udbetalt, eller at lønnen ikke er til disposition i henhold til den pågældende dato iht. krav i overenskomsten. Der er forekommet overenskomststridige arbejdsnedlæggelser på de store slagterier i enkelte tilfælde, hvor lønudbetalingen er sket med forsinkelse eller har været fejlbehæftet i forbindelse med overførslen af data.

Cirkulære nr. 9160 af 14. december 2021 om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning har til formål at understøtte den statslige økonomistyring ved at fastsætte retningslinjer for udarbejdelse af løbende budget- og regnskabsopfølgning. En mindre del af timer i de foretagne opgørelser er registreret i forbindelse med at bistå Kødkontrollen i denne opgave.

HR

Enheden varetager ledelsesudviklingsprogrammet, teamlederuddannelse og onboardingforløbet for nye ledere, støtte i forbindelse med leder- og trivselsmålinger, facilitering af teamudvikling og samarbejdsprocesser, løbende støtte og ledessessparring på udviklingsområdet og adgang til MUS/LUS. Herudover varetager enheden sygefraværsdata, adgang til lederforum adgang til alle interne kurser for kontrollen, adgang til Læringsportalen, adgang til APV-system, understøttelse af håndtering af sygefravær med udarbejdelse af retningslinjer m.v.

Af konkrete opgaver for delregnskab 2 kan nævnes rådgivning i disciplinærsager og ved rekruttering, afholdelse af møder m.m. i forbindelse

med Rigsrevisionsbesøg, arbejdstidsregler specifikt for de ansatte på de store slagterier, deltagelse i forhandlingsmøder ang. Kødkontrollen², introduktion for nyansatte tilsynsførende, opfølgning på sygefravær og ledelsesværktøjer til at sænke fraværet, samarbejdsproblemer i medarbejdergruppen.

IT

Enheden står for IT-brugerservice og support, projektstyring samt af-dækning af systemmæssige behov og implementering af disse. F.eks. understøtter MTU-komplekset store dele af FVST's kontrolsystemer og WorkZone. Desuden står enheden for IT-sikkerhed og administrative kontroller i forhold til it-compliance.

Af konkrete opgaver for delregnskab 2 kan nævnes hjælp til arbejds-pladser på de store slagterier, f.eks. opsætning af nyt udstyr og fejlrettelser, sikring af forbindelser, håndtering af telefonabonnementer, indkøb af udstyr og opsætning på slagteriernes adresser. Derudover får Kødkontrollen bl.a. deres planlægnings- og vagtsystem liggende (høst) hos Statens IT, som afregnes gennem IT-enheden.

Kunder og Forretningsservice (Forretningsservice i 2018)

Enheden varetager opgaver vedrørende betalinger, indkøb/udbud, kunderådgivning, ejendomme og ESDH. Enheden foretager indkøb af visse varer for hele styrelsen, herunder møbler og kontorartikler, tøj og biler. Enheden varetager desuden opgaver vedr. fakturabehandlinger, kredit-nota, kontering, administration af betalingskort m.v. samt rejse- og ud-giftsafregninger.

Enheden varetager også opgaver vedrørende ejendomme, herunder rengøring, kantinedrift, kontakt til udlejer, post, pakker, måtteservice, ind- og udvendig vedligehold, grønne arealer, indkøb af kontorartikler, AV-udstyr (indkøb, drift og vedligehold heraf), servicefolk og eksterne leverandører. Opgaver vedrørende kantine og bygningsdrift m.v. flyttede i 2020 fra Fødevarestyrelsen til ISS.

Af konkrete opgaver vedrørende indkøb på delregnskab 2 kan nævnes Vagtplanlægningssystem, indkøb af konsulent til at gennemføre høre-og helbredsundersøgelser, outplacement-aftaler ifm. omplacering af medarbejdere ved personaletilpasninger samt optagelse og redigering af e-læringsvideoer.

Data og Forretningsprocesser

For delregnskab 2 har Data og Forretningsprocesser varetaget løbende opgaver vedr. vedligeholdelse af Kødkontrollens kontrolldata med dokumentation af kontroller, autorisationer samt tilsyn og audits, og som anvendes til opfølgning på kontrollen, herunder at kunne foretage sporbarhed af dyr ved sygdomsfund. Derudover har enheden opdateret måltaltabeller for udførte kontroller på de store slagterier, ydet assistance/hjælp omkring datakvalitet samt bistået med ledelsesrapporteringsværktøjer og kvalitetsunderstøttelse til brug for registrering og af-rapportering af kontrollens fund.

Derudover varetager Data og Forretningsprocesser ad hoc-opgaver så som udvikling af model til fordeling af lønomkostninger for de ansatte på de store slagterier (delregnskab 2).

Kontrol og Forvaltning

Enheden arbejder med rammerne for en effektiv kontrol ved at udvikle og understøtte kontrolmetoder og kontrolkoncepter på baggrund af data og at sikre sammenhæng mellem kontrolforretningen og de IT-systemer, der understøtter en effektiv kontrol. Dette vedrører bl.a. udvikling og vedligeholdelse af kontrolkonceptet, vejledning om kontrolindsatser, som ud over selve kontrolkonceptet også sætter rammerne for kontrollens indhold, kontrolplanlægning, individuel risikokarakterisering, fastsættelse af kontrolfrekvenser m.v., bidrag til at vedligeholde kontrolplaner og udvikle og vedligeholde vejledning om dokumentation af kontrollen. Desuden opgaver vedrørende MTU.

Enheden bidrager til det juridiske fundament for kontrollen og udvikler og understøtter kontrolindsatser og kontrolrelaterede virkemidler ift. de generelle sanktioneringsprincipper, egenkontrol og sporbarhed og koordinerer branchekoder på tværs af Fødevarestyrelsen og har opgaver vedr. internationale såvel som EU-inspektioner.

Konkrete eksempler på opgaver, der også omfatter kødkontrollen på store slagterier, er bidrag til fortolkning af regler, sagsopfølgningsprincipper, principielle spørgsmål til sanktionering og opfølgning, udvikling af værktøjer for at sikre ensartet kvalitet i kontroludøvelsen, kontrolguides (gennemførelse af kontrollen) og sanktioneringsguides (reaktion på overtrædelser).

Enheden yder generel juridisk rådgivning, kvalitetssikrer sanktioner og bidrager til kompetenceudvikling af kontrolpersonalet.”

Om beregningen af og fordelingen af overheadomkostninger i Fødevarestyrelsens hovedkontor for andre områder end kødkontrol fremgår af Fødevarestyrelsens notat af 9. august 2018 om Fødevarestyrelsens beregning af fællesomkostninger i forbindelse med ændringer i økonomien samt beregning af årsværkspris ved nye opgaver bl.a.:

”Problem

Dette notat redegør for beregning udgift for styrelsen ved tilførsel af nye opgaver.

Ved tilførsel af nye bevillinger skal Fødevarestyrelsen have dækket sine fulde omkostninger. Udover udgifterne til løn til nye årsværk skal dækkes, så skal det indregnes, at det bevillingsfinansierede område kommer til at betale en større forholdsmæssig andel af styrelsens overhead – dette betyder en yderligere omkostning for det bevillingsfinansierede område. Herudover skal eventuelle øvrige driftsudgifter dækkes.

Baggrund

Fødevarestyrelsens økonomi er finansieret af tre typer indtægter: bevil-ling, gebyr og en mindre del er finansieret af indtægtsdækket virksom-hed. De tre forskellige områder finansierer hver en del af styrelsens samlede udgifter til fællesomkostninger (overhead). Hvert område på-lignes overhead ud fra samme princip, der er størrelsen af de direkte personaleudgifter¹.

Som en del af gebyrområdet er der kødkontrollen på de store slagterier (UK 15) Kødkontrollen på de store slagterier har en særskilt overhead-beregning og betaler indtil videre et fast beløb i overhead til den øvrige del af styrelsen, så kødkontrollens økonomi påvirker ikke den øvrige del af styrelsens økonomi og dette notat ses bort Kødkontrollen.

Fødevarestyrelsens overheadprocent beregnes ud fra samlede nettoud-gifter til overhead divideret med samlet lønsum, som overhead fordeles på. Det betyder, at det er lønudgiften på de tre områder, som fastsætter styrelsens fordeling af overhead på de tre områder og altså ikke antal årsværk på de tre områder.

Såfremt der sker ændringer i de direkte lønudgifter på et af de tre om-råder ændrer det dels overheadprocenten og dels den andel af styrelsen samlede overhead, som de tre områder finansier. Det kan betyde, at ved ændringer i styrelsens lønudgifter vil styrelsens bevillingsfinansierede område lettes eller kommer under pres og at gebyrerne/priserne på salg af varer og tjenesteydelser skal sænkes eller hæves.

På det bevillingsfinansierede område vil øgede lønudgifter medføre, at bevillingsområdet vil komme til at finansiere en større forholdsmæssig andel af styrelsens samlede overhead. Det betyder, at det er nødven-digt, at styrelsen også tilføres bevilling svarende til det øgede overhead, idet der ellers sker en negativ påvirkning af den bevillingsfinansierede økonomi, som betyder, at styrelsen må effektivisere eller der må ske bortfald af aktiviteter for at bevillingen på finansloven ikke overskrides.

Hvilke omkostningstyper består Fødevarestyrelsens overhead af og hvilke er faste og hvilke er variable

...

Estimat for variable udgifter pr. årsværk

Et årsværk i Fødevarestyrelsen, uanset dennes løn, har udgifter tilknyt-tet udover selve lønnen. Det drejer sig om udgifter til SAM, Barselsfon-den, SIT, kompetenceudvikling samt diverse udgifter (2). Udgifter til ovenstående skønnes samlet at udgøre ca. 0,05 mio. kr. pr. årsværk.. Chefer og direktører vil typisk have en højere udgift til rejser og kompe-tenceudvikling end de 0,05 mio. kr.

Alle medarbejders tid til kompetenceudvikling og kontormøder mv. er overhead. Den tid, der bruges og den lønudgift det medfører, øger styrelsens overhead. Et estimat er, at en gennemsnitlig medarbejder bruger ca. 5 pct. af sin tid på overheadaktiviteter. Ved en årsløn på f.eks. 0,6 mio. kr. svarer det til 0,03 mio. kr.

Hertil kommer udgifter til ledelse pr. medarbejder. Styrelsens samlede udgifter til ledelse er i budget 2018 57,3 mio. kr. De direkte lønudgifter på alle aktiviteter, undtagen overheadaktiviteter, er i budgettet på 383,3 mio. kr. Det svarer til et procenttillæg pr. lønkrone på 15,1 pct. Ved et årsværk med en løn på 0,6 mio. kr. svarer det til et tillæg på 90.600 kr. Det er således forudsat, at udgifter til ledelse er en variabel omkostning. ”

Der er enighed om, at en sammenlægning af de ovennævnte 50.000 kr. til SAM, barsel, SIT, kompetenceudvikling og diverse udgifter, de 30.000 kr. til kompetenceudvikling og kontormøder mv. samt de 90.600 kr. til ledelse giver 170.6000 kr., der tillagt et gennemsnitligt årsværk på 600.000 kr. svarer til et tillæg på løn på 28,4%.

Forklaringer

Vidne 1, Vidne 2, Vidne 3, Vidne 4 og Vidne 5 har afgivet forklaring.

Vidne 1 har forklaret bl.a., at Himmerlandskød A/S er et privatejet kreaturslagteri med afdelinger i Aalestrup og Farsø. Han blev i 2022 fabrikschef for Himmerlands Køds nye afdeling i Aalestrup. På Himmerlands Kød foretager de 36 % af alle slagtninger af kreaturer i Danmark. Slagteriet omsatte sidste år for 1,6 mia. kr. Han har tidligere været produktionschef i Himmerlands Kød og har også herudover arbejdet inden for kødindustrien i en lang årrække. Han har bl.a. været tilknyttet forskellige brancheorganisationer.

Han modtager hver måned en budgetrapport udarbejdet af Fødevarestyrelsen svarende til den, der er fremlagt i sagen vedrørende december 2019 for afdelingen i Aalestrup. Vedrørende punktet ”1996 Anden kødkontrol end AM- og PM kontrol” er det ikke muligt at vurdere, hvad de anvendte timer for dyrlæger og tilsynsfunktionærer dækker over. For så vidt angår punktet ”1999 Kødkontrol, kontrol” kan han regne ud, at det må dække over, at der altid skal være en dyrlæge i stalden, og han kan derfor sammenholde tallene med, hvor meget dyrlægearbejde og tilsynsteknikerarbejde, der har været i stalden og ved produktionsbåndet. De timeansatte dyrlæger og timeansatte tilsynsfunktionærer er afløsere for de fastansatte dyrlæger og tilsynsfunktionærer, typisk i tilfælde af sygdom. Der er efter hans opfattelse ikke transparens i tallene, og han har aldrig modtaget specifikationer til tallene i budgetrapporterne. Han kan ikke se, hvad der er bogført. Det giver ham ikke grundlag for at vurdere, om tallene er

korrekte. Han oplever samme udfordring i relation til andre tal i budgetrapporterne, f.eks. fællesomkostningerne, hvortil der heller ikke er specifikationer.

Ved at sammenholde budgetrapporten for december 2019 med budgetrapporten for juni 2025 kan han konstatere, at der er sket en kraftig stigning i timetallet vedrørende hovedopgave 1996 og vedrørende fællesomkostningerne. Stigningen i omkostningerne kan måske have sammenhæng med, at Himmerlandskød opførte et nyt slagteri i Aalestrup i 2022.

Slagteriet har løbende, ca. en gang om måneden, dialogmøder med Fødevarestyrelsen, hvor økonomi altid drøftes. Han spørger hver gang ind til tallene i budgetrapporterne og bliver altid blot henvist til hovedopgavevejledningen. Han kender kun dele af hovedopgavevejledningen. Han kan ikke få kontospecifikationer til de enkelte tal eller en beskrivelse af de omfattende aktiviteter. Der bliver taget referat ved hvert dialogmøde. Han kan ikke ud fra hovedopgavevejledningen vedrørende hovedopgave 1998 "Kødkontrol, administration" se hvilke konkrete opgaver, der er tale om. Posten vedrørende hovedopgave 1998 ses ikke som en post i budgetrapporterne. Måske kan denne post "ligge under" budgetrapportens tal for "fællesomkostninger". Det er heller ikke i øvrigt muligt at se, hvad posten "fællesomkostninger" dækker over.

I hovedopgavevejledningen om "1998 Kødkontrol, administration", er anført, at formålet er "*Ledelse og administration med fokus på kødkontrollens strategiske mål*". Han forstår ikke, hvorfor slagterierne skal betale i forhold til strategiske mål.

Af "Vejledning til vagtplanlægning" fra Kødkontrollens sekretariat juli 2017 kan han ikke udlede noget konkret om, hvad der henhører under punkterne "1996 - Kontor Diverse administrativt arbejde, herunder besøg fra auditheden og udenlandske inspektioner" og "1996 - Møde Kan være: Afdelingsmøde, TA-møde, nærværssamtale, MUS-samtale, fagligt møde".

Punkt "1996 - Oplæring tilsyn" vedrører sidemandsoplæring, f.eks. af en nyanstillet dyrlæge, herunder vedrørende intern audit, dvs. efterprøvelse af om slagteriet har styr på deres egenkontrol. Han finder det urimeligt, at slagterierne skal finansiere oplæring af Fødevarestyrelsens ansatte. Han opfatter det som grunduddannelse af den, der bliver oplært. Der har i de seneste to år været sidemandsoplæring blandt Fødevarestyrelsens ansatte hos Himmerlandskød.

Han ved ikke, hvad posten "1996 - Proff. Myndighedsudøvelse" handler om. Det er for ham at se en stor fællesnævner.

Mulige dyreværnssager konstateres af den dyrlæge, der er til stede ved aflæsningen af dyrene. Det har efter hans opfattelse ikke noget med slagteriet og

kødkontrollen at gøre. Der kan bl.a. være tale om, at der rejses en sag mod leverandøren eller transportøren, f.eks. fordi et dyr ikke er transportegnet.

Begrebet ”enhedsomkostninger” er et mål for omkostningerne pr. slagtet kreatur. Et kreatur ansættes til 4 enheder. Slagterierne opgør, hvor mange enheder, der slagtes, og dividerer antallet med produktionsomkostningerne, hvorefter omkostninger pr. enhed fremkommer. Tallet bruges til at benchmarke slagteri-ets konkurrenceevne. Der er betydelig forskel på de enkelte slagteriers enheds-omkostninger relateret til kødkontrollen, hvilket er konkurrenceforvridende. Af en økonomioversigt for 2022, 2023 og 2024, der er udarbejdet i branchereg, ses forskellene tydeligt. F.eks. var enhedsomkostningen for DC Beef Holsted i 2022 på 10,55 kr., mens enhedsomkostningen for Himmerlandskød, Hadsund, var 15,86 kr. Efter hans opfattelse mener ejerkredsen i Himmerlandskød ikke, det er afgørende, hvad der betales i enhedsomkostninger, bare alle slagterier skal betale det samme. Personligt synes han, at alt skal være fællesomkostninger, så der ikke er nogen forskelle i enhedsomkostningerne mellem slagterierne. Det er rigtigt, at noget af forskellen kan bero på forskellige tilrettelæggelser og stor-driftsfordele.

Forelagt uddrag af notat af 31. august 2023 udarbejdet af Fødevarestyrelsen vedrørende fraværstyper i tre kategorier: 1 fravær der påvirker slagterierne direkte, 2 fravær der påvirker slagterierne via fællesomkostninger og 3 fraværstyper der ikke medtages i fordelingen af timer, mener han, at også sygefravær kan være en del af forklaringen på forskellene i slagteriernes enhedsomkostninger. Sygefravær under 30 dage rammer det enkelte slagteri hårdt, da slagteriet også skal betale for det personale, der afløser. Begrebet ”Seniorordning” optræder i kategori 1. Han ved ikke, hvad det drejer sig om. Han hæfter sig generelt ved, at i relation til udgifterne i kategori 1 betaler slagteriet både for den, der står ved båndet, og for den fraværende. Slagterierne har ingen indflydelse på, hvilke medarbejdere hos Fødevarestyrelsen, der udfører kontrollen hos dem.

I selve kontrollen på slagterierne medvirker både dyrlæger og tilsynsteknikere. Sidstnævnte er mest ved båndet. Tilsynsteknikerne har pause 20 % af arbejdstiden, idet de i alt har ca. halvanden times pause dagligt, mens slagteriarbejderne kun har i alt en times pause dagligt. Han mener, at der bør være samme pause-mønster hos slagteriernes og Fødevarestyrelsens medarbejdere. Han så gerne en optimering i relation til pauser for tilsynsteknikere.

Himmerlandskød stiller lokaler til rådighed for kødkontrollen, herunder møde-lokaler, kantine, separat omklædning og kontorer, og betaler for diverse udstyr høreværn, knive og tøj til Fødevarestyrelsens medarbejdere. Computere betaler Fødevarestyrelsen dog selv for.

Han mener ikke, at Fødevarestyrelsen har hjemmel til at opkræve alle de omkostninger hos slagterierne, som de gør.

Vidne 2 har forklaret bl.a., at han er afdelingschef i Danske Slagtermestre, der er en brancheorganisation for private slagterier, bl.a. to slagterier på Sjælland og Himmerlandskød. Han har været ansat hos Danske Slagtermestre siden 1999 og i sin nuværende stilling siden 2001.

Han har arbejdet med gebyrområdet siden 2001. I forbindelse med, at kødkontrollen blev omlagt af daværende Fødevareminister blev han en del af en gruppe under ministeriet vedrørende gebyrer for kødkontrollen. Han er nu med i en følgegruppe vedrørende generelle emner i relation til kød-kontrollen, hvor også Landbrug og Fødevarer er repræsenteret. Følgegruppen mødes med Fødevarestyrelsen to til tre gange om året, og der er en fin dialog mellem parterne. På møderne drøftes bl.a. enhedsomkostninger, fællesomkostninger, sygefravær og rekruttering. Den overordnede omkostningsfordeling mellem slagterier og det offentlige er en politisk beslutning, der ikke drøftes i dette regi.

Der er i Danmark kun én udbyder af kødkontrol, nemlig staten. Det har stor konkurrencemæssig betydning, hvad prisen for kontrollen er. Større enhedsomkostninger går ud over konkurrenceevnen, idet prisen for forbrugerne bliver højere, ligesom slagteriernes konkurrenceevne ved indkøb af kvæg fra landmænd kan blive påvirket, så slagterierne må tilbyde lavere priser. Antallet af slagternin-ger på landsplan er faldende, hvilket der er mange årsager til. På grund af det faldende udbud er der stor konkurrence om det kød, der bliver produceret.

Han har generelt kendskab til budgetrapporter udarbejdet af Fødevarestyrelsen. Forelagt budgetrapporten for december 2019 vedrørende Himmerlandskød A/S, Aalestrup, mener han, at man ikke heraf kan se, hvad timerne angivet for ”1996 Anden kødkontrol end AM- og PM-kontrol” er blevet brugt til, ligesom man heller ikke kan se, hvad posten ”fællesomkostninger” dækker over. Man kan derfor ikke udelukke, at der i rapporten indgår udgifter, der ikke har noget med kødkontrollen at gøre. Han er aldrig blevet forelagt vejledningen til vagt-planlægning og Fødevarestyrelsens hovedopgavevejledning. I forbindelse med sit arbejde i følgegruppen er han blevet præsenteret for overordnede tal vedrørende hovedkontoret i Glostrup og administrationen af kødkontrollen i Lystrup/Skejby, men specifikationer har kun vedrørt overordnede grupper af omkostninger.

Han er først blevet bekendt med Fødevarestyrelsens besvarelse af 31. august 2023 af en række spørgsmål fra advokat Sønderby Christensen ved forelæggelsen heraf for følgegruppen for 4 måneder siden i anledning af drøftelse af en konkret virksomheds høje enhedsomkostninger. De høje enhedsomkostninger

for den konkrete virksomhed skyldtes, at der var en seniorordning for persona-let, hvor slagteriet skulle betale for afløsere. De store økonomiske effekter af seniorordningen var overraskende for følgegruppen.

Når det enkelte slagteri skal betale for sygdom under 30 dage, indebærer det, at slagteriet udover at betale for den sygemeldte også skal betale for afløseren.. Omkostninger til fravær kan fordyre kødkontrollen betydeligt, og slagterierne har ingen indflydelse på, hvem Fødevarestyrelsens vælger at ansætte til at fore-tage kontrollen hos det enkelte slagteri. Der er således eksempler på slagterier, der har været omkostningsmæssigt hårdt ramt af sygdom, herunder Danish Crown i Aalborg. Sygefravær er efter hans opfattelse nok den største ”driver” på enhedsomkostninger, fordi det giver dobbelt op på omkostninger. Det ram-mer især mindre slagterier hårdt. Fødevarestyrelsens model, hvor sygefravær under 30 dage pålægges det enkelte slagteri som en direkte omkostning, favori-serer de store slagterier, der nemmere kan absorbere omkostninger relateret til fravær, idet de har flere ansatte i kødkontrollen, hvorved den fraværendes ar-bejde lettere kan fordeles til de øvrige ansatte. Han undrer sig over, at de ikke i følgegruppen tidligere har fået forelagt nærmere oplysninger om betydningen af fravær.

Oprindeligt var fordelingsnøglen vedrørende udgifter i Fødevarestyrelsen i Glostrup politisk fastsat. Der blev senere foretaget et tidsstudie i styrelsen, hvis detaljer han ikke er bekendt med. Det betød, at omkostningerne til kødkontrol-len steg væsentlig. Han undrer sig over, at tidsregistreringen bl.a. har omfattet en bibliotekar, en bromatolog og en kantineassistent, da de vanskeligt kan have med kødkontrollen at gøre. Han var ikke klar over, at omkostninger hertil ind-går i beregningen af udgifter til kødkontrollen.

Foreholdt Fødevarestyrelsens instruks om tidsregistrering af 21. december 2017 vedrørende aktivitetsregistrering fra den 1. januar 2018 for enheder, der har overheadopgaver, der er omfattet af kødkontrollen, er det efter hans opfattelse ikke muligt at se konkret hvilke aktiviteter, der skulle registreres som relateret til kødkontrollen. Vedrørende posten ”1998 Kødkontrol, administration” i hovedopgavevejledningen er det ikke muligt ud fra de angivne aktiviteter at se, hvad slagterierne nærmere betaler til. Han har ikke været bekendt med anførte angivelse af aktiviteter.

Det er AM- og PM-kontrol, der er omdrejningspunktet for kødkontrollen. Han forstår ikke, hvorfor der skal betales overheadbeløb vedrørende Glostrup, der intet har med kødkontrollen at gøre, herunder sagsbehandlingen i dyreværns-sager. Omkostningsmodellen mangler gennemsigtighed, og det er uheldigt, at modellen indebærer store forskelle i, hvad de enkelte slagterier betaler. Det har konkurrencemæssige konsekvenser. Prisen bør være den samme for alle slagte-rier.

Vidne 3 har forklaret bl.a., at han var sekretariatschef i Kødkontrolsekretariatet fra den 1. november 2017 til den 31. december 2022. Før da var han ansat i Fødevareministeriet. Han er nu fødevarechef i Fødevare Nord.

Sekretariatets opgaver bestod primært i økonomistyring, personalehåndtering, og faglig understøttelse af medarbejderne på slagterierne. Nærmere bestemt bestod personalehåndteringen i at forberede lønudbetalinger, sikre overholdelse af overenskomster og juridiske rammevilkår, håndtere ansættelse af nye medarbejdere og afskedigelser, gennemføre certificering af medarbejdere og varetage fraværsopfølgning. Lønudbetaling skete i samarbejde med Økonomistyrelsen. I relation til økonomistyring var der særlige økonomiske og juridiske rammevilkår for kødkontrollen, fordi den var gebyrfinansieret på grundlag af en beregning af de faktiske omkostninger. Den faglige understøttelse var primært i forhold til kødkontrolcheferne, men der var en generel opgave i forhold til at sikre, at alle medarbejdere i kødkontrollen var opdateret om gældende lovgivning mv. Sekretariatet havde en vigtig koordinerende rolle i forhold til de administrative sekretærer på de enkelte slagterier vedrørende disse forhold. Der var typisk én administrativ sekretær pr. slagteri, dog flere på nogle af de største. Efter hans opfattelse kunne kødkontrollen udført på slagterierne ikke fungere uden de opgaver, der blev varetaget af sekretariatet.

Kødkontrollens sekretariat varetog endvidere en række typer af kontrol på slagterierne, herunder løbende audits vedrørende opfyldelse af EU-lovgivning og af særlige aftaler med tredjelande, undersøgelse af at hygiejnereglerne blev overholdt og generel kontrol med, at budgetter blev lagt og fulgt.

Tidsregistrering er fundamental for Fødevarestyrelsen, og især for kødkontrollen, på grund af gebyrfinansieringen i forhold til de faktiske omkostninger. En meget lille del af sekretariatets arbejde vedrørte delregnskab 1 (bevillinger), og de opgaver blev særskilt registreret herpå. Langt størstedelen af sekretariatets arbejde – anslået 90-95 % – vedrørte kødkontrollen (delregnskab 2) og næsten 100 % af, hvad der foregik på slagterierne vedrørte kødkontrollen (delregnskab 2). Hovedopgavevejledningen var fundamentet for en effektiv økonomistyring og et arbejdsredskab til at registrere korrekt.

Sekretariatet registrerede primært tid på ”1998 Kødkontrol, administration”. De aktiviteter, der er nævnt under denne post i Fødevarestyrelsens hovedopgavevejledning, omfatter sekretariatets opgaver i bred forstand. Strategisk ledelse er også en opgave for kødkontrollen. Han mener, at der fandtes en omfattende, detaljeret beskrivelse af sekretariatets opgaver vedrørende HR, økonomistyring og faglig understøttelse.

I det lille omfang sekretariatet udførte en opgave, der ikke havde med kødkontrol at gøre, blev dette ikke registreret på delregnskab 2. Det kunne f.eks. være dyreværnssager med politianmeldelse. I dele af hans tid som sekretariats-chef var der ansat en jurist i sekretariatet til håndtering af dyreværnssager samt vejledning og afrapportering herom. Juristen var ofte i dialog med dyrlægen på slagteriet. Tidsforbruget i den forbindelse blev som udgangspunkt registreret på hovedopgave 1998, men såfremt sagen blev politianmeldt, blev al tid brugt på sagen flyttet til delregnskab 1. Han vil mene, at der i starten af hans ansættelse var ca. 200-250 dyreværnssager pr. år. Sidst i hans ansættelsesperiode var der ca. 400 sager pr. år. I ca. halvdelen af disse sager blev der foretaget politianmeldelse. Juristen brugte næsten al sin tid på dyreværnssager. Opgaven overgik på et tidspunkt til hovedkontoret i Glostrup.

Generelt blev han selv spurgt ved den mindste tvivl om, hvorvidt en opgave henhørte under kødkontrol og dermed delregnskab 2. Han kontrollerede sine ansattes tidsregistrering. I forhold til dialogen med slagterierne var fravær et tilbagevendende tema. Det var dyrt for slagterierne, når en af kødkontrollens medarbejdere var fraværende, og der var derfor meget fokus på at nedbringe fraværet. Slagterierne havde ligeledes løbende spørgsmål til andre forhold vedrørende økonomi, som sekretariatet medvirkede til besvarelsen af. Generelt var der et godt samarbejde med slagterierne.

Tidsregistrering på de enkelte slagterier blev varetaget af de administrative sekretærer på stedet, der udarbejdede 14-dages skemaer med planlægning af opgaverne. Tidsregistreringen var knyttet op på disse skemaer. De administrative sekretærer var dygtige til at sondre mellem opgaverne i hovedopgavevejledningen. Sekretærene fulgte op på, om planen blev fulgt og foretog korrektioner ved afvigelser fra planen. Det skete løbende. Sekretariatet fulgte løbende med i udgiftsudviklingen. Sektionslederen holdt øje med tidsregistreringerne på månedsbasis. Vedkommende så bl.a. efter, om der var atypiske registreringsmønstre. Der var løbende opfølgning mellem sektionsleder og fabrikschef. Tidsregistreringer gav sjældent anledning til bemærkninger, og det var i øvrigt hans oplevelse, at medarbejdere sjældent var i tvivl om, hvor og hvordan der skulle tidsregistreres. De administrative sekretærer kunne godt tidsregistrere på delopgave 1, men han mener ikke, at det var aktuelt på noget tidspunkt. Hvis der skulle registreres på delregnskab 1, ville der typisk være en oplysning herom fra Fødevarestyrelsen. Kun dyrlægerne havde enkelte opgaver, der skulle registreres på delregnskab 1, hvilket dyrlægerne så selv gjorde. Der var en løbende dialog med økonomiafdelingen i Glostrup omkring de aktiviteter, der ikke vedrørte kødkontrollen.

Tidsregistreringer skete i henhold til gældende retningslinjer. Da han tiltrådte som chef for sekretariatet i 2017, var der året forinden indgået aftale om reduktion af omkostningerne. I hele hans ansættelsestid var der fokus på at reducere

omkostninger, så enhedsomkostningerne for slagterierne kunne holdes nede. Der blev løbende rapporteret til departementet, og afvigelser i forhold til bud-getter blev påtalt.

Aktiviteter under posten ”1996 Anden kødkontrol end AM- og PM-kontrol” i Fødevarestyrelsens hovedopgavevejledning vedrørte stort set udelukkende aktiviteter, der foregik ude på slagterierne.

Aktiviteterne ”supervision af tilsyn med virksomheder efter fødevareloven i øvrigt (hygiejnetilsyn mv.)” og ”Kvalitetsmåling af båndkontrollen” drejer sig om at sikre, at den enkelte medarbejder arbejder i henhold til gældende regler. Kvalitetsmåling af båndkontrollen bestod i stikprøvekontrol af de bedømmelser, der blev foretaget af tilsynspersonalet. Kvalitetsmålingen blev forestået af en dygtig dyrlæge. Iagttagelser ved supervisionen kan give anledning til f.eks. op-følgning, kurser eller øget opmærksomhed på båndkontrollen. Der blev sat ind i forhold til generelle udfordringer eksempelvis med kompetenceudvikling eller tilretning af instruktioner.

”Tilsyn og audit” gjaldt både rent interne opgaver og krav i henhold til EU-reglerne.

”Udstedelse af eksportcertifikater og plombering” vedrørte eksport ud af EU, hvor en dyrlæge attesterer, at reglerne er overholdt. Man plomberer i den forbindelse visse partier for, at de kan accepteres i modtagerlandet.

”Faglig opdatering” skete ved ændringer af nationale og EU-retlige regler. Et konkret eksempel er, at EU i forbindelse med tørken i 2018 indførte særlige regler om ventilation under dyretransport, hvilket gav anledning til spørgsmål og løbende behov for vejledning om betydningen og rækkevidden heraf. Der var i den forbindelse en række dokumentationskrav.

”Administrative aktiviteter vedr. kødkontrollens personale, som er tilknyttet virksomhederne” drejede sig f.eks. om implementering af nye procedurer ved ændrede arbejdsgange for selve slagtingen. Det kunne også være sagsbehandling eller dokumentation.

”Møder” omfattede alle typer møder på det enkelte slagteri, f.eks. afdelingsmøder, hvor sektionslederen kaldte alle sammen for at give en fælles besked. Det kunne også være møder mellem tilsynsassistenten, dyrlæger og sektionsledere om tilsynet. Også egentlige personalesamtaler var omfattet.

”Sagsbehandling og ledelse i relation til virksomheder” vedrørte f.eks. møder og skriftveksling med fabriksledelsen og den kvalitetsansvarlige om slagteha-stighed, produktionsindretning mv. Det omfattede endvidere sagsbehandling i

forbindelse med dyreværnssager, idet der blev foretaget kontrol heraf i forbindelse med AM og PM kontrol. Dog var det således, at hvis en sag om en dyreværnsovertrædelse endte med at blive anmeldt til politiet, ville al sagsbehandling på sagen, også sagsbehandling foretaget forud for selve politianmeldelsen, blive overført til delregnskab 1, dvs. ikke under hovedopgave 1996.

”Deltagelse i lederudviklingsaktiviteter” , herunder ledersamlinger og netværksmøder” , handlede typisk om personaleledelse. De fleste sektionsledere var fagpersoner, der havde behov for hjælp med ansættelsesretlige regler og korrekt håndtering af f.eks. sygemeldinger. Ledersamlinger foregik i kødkontrolsekretariatet, hvor der kunne være nogle generelle beskeder, f.eks. om stigninger eller fald i slagteaktiviteter. Netværksmøder med f.eks. dyrlæger handlede om udveksling af erfaringer om faglige ting såsom hygiejne og dyresundhed.

”Akkreditering af prøveudtagning (ud over kursusaktivitet)” handlede om akkreditering af de personer, der kan foretage prøveudtagninger.

”Vejledning til vagtplanlægning - Kødkontrolsekretariatet juli 2017” var et supplement til hovedopgavevejledningen. Under hovedopgave ”1996 - Møde” i denne vejledning er anført hvilke møder, der kan være tale om. Det angår in-terne møder på slagterierne. Afdelingsmøder er sektionslederens møder med alle, og ”TA-møder” er tilsynsfunktionærernes møder for at koordinere det praktiske omkring tilsyn. Spørgsmål til tillidsmand, arbejdsvilkår, overenskomst og planlægning blev ofte håndteret på disse møder. ”Nærværs-samtaler” handlede om at give positiv feedback for at fastholde folk. Der var heldigvis sjældent faglige møder. Alle møder ude ved slagterierne blev anført under denne hovedopgave. Dyrlægemøder om konkrete retssager blev registreret på et andet delregnskab.

Posten i vejledningen ”1996 - Proff. Myndighedsudøvelse” vedrørte typisk kurser for dyrlæger og tilsynsteknikere i, hvordan man skal agere som myndighedsrepræsentant på slagterierne. Kurserne blev afholdt i begyndelsen af deres ansættelser.

Posten ”1996 - Oplæring tilsyn” vedrørte typisk sidemandsoplæring, men også anden oplæring. Både den der oplærer og den, der bliver oplært, skal registrere tid på denne post.

Posten ”1996 - Kontor” var navnlig relevant for de administrative sekretærer og drejede sig om dokumentation og opfølgning på forskellige sager. Det kunne være personalesager.

Vedrørende pauser ude på slagterierne fulgte Fødevarestyrelsens folk som udgangspunkt slagteriarbejdernes pauser. I øvrigt blev pauser registreret på den opgave, som medarbejderen var i gang med, da pausen blev påbegyndt.

Vidne 5 har forklaret bl.a., at han er økonomichef i Fødevarestyrelsen, hvor han har været ansat siden 2017. Han refererer til økonomidirektøren i Fødevarestyrelsen. Han har det overordnede operationelle ansvar for økonomistyringen. Han skal herunder sikre, at reglerne på området bliver overholdt. I relation til kødkontrollen har han det overordnede ansvar for korrekt allokering af direkte omkostninger og fælles omkostninger. Styringsprincipperne for allokeringen er efter hans opfattelse en fin udmøntning af kontrolforordningens regler og EU-Domstolens praksis, herunder navnlig Gosschalk-dommen. Rigsrevisionen undersøger to gange om året, om Fødevarestyrelsens allokering af omkostninger er korrekt. Rigsrevisionen har et indgående kendskab til området. Det er hans opfattelse, at man i Danmark allokerer omkostninger meget præcist og bedre end mange andre EU-lande.

Hans kontor har ansvaret for hovedopgavevejledningen og dermed afgrænsningen af hovedopgaverne. Tvivlsspørgsmål vedrørende vejledningen bliver afklaret på møder med fødevarecheferne og eventuelt andet relevant personel. Drejer det sig om omkostninger relateret til hovedopgave 1996, så inddrages Kødkontrolsekretariatet, der har stor viden om arbejdet på slagterierne. Hovedvejledningen er holdt kort og præcis, da længere tekster ikke nødvendigvis er mere klare for dem, som skal foretage tidsregistreringen. Man har på et tidspunkt reduceret antallet af hovedopgaver for at gøre det nemmere at administrere. Hvis omkostninger bliver fejlplaceret, så kommenterer Rigsrevisionen på det.

Forevist dele af excel-ark med oplysninger om indtægter og udgifter vedrørende kødkontrol på store slagterier i 2016 kunne han konstatere, at det bl.a. vi-se aktivitetstypen/hovedopgaven ”fravær”, inden for forretningsområdet ”kødkontrol”, nærmere bestemt enheden ”Kødkontrol” (NIMA), sektion ”kødkontrolchef 1”, kategori ”personaleomkostninger”. Det ligner en aggregering af alle de forskellige registreringer, der er foretaget, og som skal fordeles ud på delregnskaber. Fødevarestyrelsen har alle de underliggende bilag for hver enkelt postering fem år tilbage. Han mener, at der er givet sagsøger adgang til de underliggende bilag.

En række funktioner er over årene centraliseret i Fødevarestyrelsen med henblik på at reducere omkostningerne. Det gælder f.eks. HR og økonomi. Kødkontrollen er særlig, idet den har sit eget sekretariat, der løser dag til dag opgaver, men typisk har behov for bistand fra hovedkontoret i Glostrup i mere komplicerede sager og på nogle konkrete områder. Økonomifunktionen i Glostrup har således en konkret rolle i forhold til lønudbetaling til kødkontrollens medarbej-

dere, og HR i Glostrup foretager løbende vejledning af kødkontrollens sekretariat og tager typisk over i disciplinærsager. Han mener, at der er både HR-jurister ansat på Fødevarestyrelsens hovedkontor og i Kødkontrolsekretariatet.

Afdelingen for data og forretningsprocesser kan trække data på tværs af alle styrelsens databaser. Det kommer bl.a. kødkontrollen til gode. IT sørger for at indkøbe og drifte de nødvendige licenser og fagsystemer og stille disse til rådighed for bl.a. kødkontrollen. Der er også løbende IT-opgaver i relation til medarbejdere.

Afdelingen for kunder og forretningsservice forestår bl.a. bygningsdrift, hvilket også har relevans for kødkontrollen. Afdelingen for kontrol og forvaltning skal sikre systematisk og ensartet kontrol på tværs af hele Fødevarestyrelsen, hvilket også gælder kødkontrollen.

Kødkontrollens betaling for træk på fællesfunktioner ved Fødevarestyrelsens hovedkontor baserede sig til og med 2019 på beregninger med udgangspunkt i estimerede omkostninger for arbejde relateret til kødkontrollen. Det er efter hans opfattelse en gængs fremgangsmåde. Kødkontrolsekretariatet løser estimeret 90 % af de administrative opgaver relateret til kødkontrollen. Med henblik på at foretage en mere præcis allokering af omkostningerne blev der i Fødevarestyrelsens hovedkontor i 2018 foretaget et meget omfattende og detaljeret tidsstudie med tidsregistrering på hovedopgaver og underopgaver. Alle opgaver blev gennemgået for at afdække, om de var relateret til kødkontrollen. Tidsstudiet var baseret på instrukser til chefer og medarbejdere. Der blev holdt opstartsmøde herom og bilaterale møder. Det blev monitoreret meget nøje, at der blev registreret korrekt. Det var ikke muligt ud fra de enkelte registreringer at se, hvilken konkret arbejdsopgave, der var brugt tid på, men det er hans opfattelse, at der var en meget lille risiko for at registrere forkert. Endvidere blev alle driftsudgifter gennemgået, således at driftsudgifter relateret til kødkontrollen blev identificeret.

I tidsstudiet sondrede man mellem projektnr. 12059, der dækkede omkostninger, som kun vedrørte kødkontrollen, og projektnr. 12067, der dækkede omkostninger, som både kom kødkontrollen men også andre dele af Fødevarestyrelsen til gode, f.eks. vedrørende kontrolkoncepter. Han husker ikke fordelingen af omkostninger mellem de to numre. Hvis der var tale om en af de sidst-nævnte omkostninger, så blev kødkontrollens andel udregnet i forhold til lønsummen. En fordeling efter medarbejderantal ville have givet for mange omkostninger for kødkontrollen, der har mange lavt betalte medarbejdere sammenlignet med Fødevarestyrelsen i øvrigt. Det er ikke usandsynligt, at en kantinesistent har registreret tid vedrørende kødkontrollen, hvis vedkommende eksempelvis har dækket op til og ryddet af efter et møde mellem slagterierne og Fødevarestyrelsen. Det var i det hele taget opgavens karakter, der var afgørende for

registreringen og ikke den pågældende medarbejders stillingskategori. Tidsstudiet udført i 2018 førte til en stigning af kødkontrollens andel af omkostningerne fra og med 2020.

I 2023 blev gennemført et langt mindre tidsstudie, hvor man regnede med udgangspunkt i lønsum og andre overordnede regnskabstal. Der var lukket to store slagterier mellem de to tidsstudier, hvilket betød, at kødkontrollens andel af omkostningerne i Glostrup faldt. Det slog igennem fra og med 2024. Direktøren i Fødevarestyrelsen har vedtaget, at der skal foretages et nyt tidsstudie hvert 4. år for at sikre korrekt allokering af fælles omkostninger, samt at der skal foretages korrektion ved eksempelvis store slagterilukninger.

Der lægges et såkaldt overheadtillæg på 28,4 % til lønomkostningerne vedrørende visse fællesfunktioner i Fødevarestyrelsens hovedkontor, jf. herved bl.a. det anførte i Fødevarestyrelsens notat af 9. august 2018 om beregning af fællesomkostninger mv. Procentsatsen er udregnet i forhold til en årsløn på 0,6 mio. kr. Hvis ikke der blev beregnet et sådant tillæg, ville der være udgifter, der var forårsaget af kødkontrollen, der skulle betales af andre. De 28,4 % lægges for kødkontrollens vedkommende kun til de lønudgifter, der er beregnet til at vedrøre arbejde med kødkontrol, dvs. ud fra den lønsumsandel, der efter time-registreringerne vedrører kødkontrol.

Han mener, at Kødkontrolsekretariatet anvender ca. 1 % af deres tid på bevilningsområdet (delregnskab 1). Der er derudover arbejde vedrørende restkoncentrationer (delregnskab 14) og en særskilt opgørelse i forhold til små slagte-huse. Det er, som han husker det, medarbejdernes årsværksandel, der er afgørende for eksempelvis fordelingen af huslejen for sekretariatet. Han husker ikke de præcise fordelinger.

Han mener, at omkostninger forbundet med sygdom over 30 dage blandt medarbejderne fordeles mellem slagterierne via fællesomkostninger. Langtidssygdom blandt kødkontrollens medarbejdere fordeles, så vidt han ved, ikke til andre delregnskaber.

Vidne 4 har forklaret bl.a., at han er statsautoriseret revisor og navnlig beskæftiger sig med regnskaber for store og mellemstore virksomheder. De senere år har han forestået særlige undersøgelser bl.a. i forbindelse med tvister. Han har ikke nærmere erfaring med revision af statslige myndigheders regnskaber. I nærværende sag blev han kontaktet af sagsøger med henblik på at vurdere regnskabsmateriale vedrørende kødkontrollen og navnlig udfinde hvilke konkrete omkostninger, der lå bag posterne.

Det var efter hans opfattelse vanskeligt at give entydige svar på baggrund af det materiale, som han modtog fra Fødevarestyrelsen. Han har ud fra det frem-

lagte materiale og de afholdte møder fået en overordnet forståelse for de foretagne registreringer af omkostninger, men han har ikke set materiale på poste-ringsniveau. Han spurgte flere gange på møderne ind til, om det var muligt at modtage flere specifikationer, men han fik oplyst, at Fødevarestyrelsen qua in-dretning af sit tidsregistreringssystem ikke kunne oplyse, hvilke konkrete akti-viteter en given medarbejder havde udført på en given dato.

Dele af Fødevarestyrelsens hovedopgavevejledningen blev drøftet på møder med Fødevarestyrelsen, og han har modtaget denne. Hovedopgave ”1998 Kød-kontrol, administration” har været nævnt på møder med Fødevarestyrelsen, og det vedrører efter hans opfattelse Kødkontrolsekretariatet i Aarhus. Hovedop-gave ”1996 Anden Kødkontrol end AM- og PM-kontrol” har også været drøftet. Der blev ikke omtalt underposter til de enkelte hovedopgaver på møderne. Han udfordrede ellers flere gange detaljeringsgraden i det fremlagte materiale, men modtog ingen specifikationer.

Forelagt en beregning af fællesomkostninger for Fødevarestyrelens hovedkon-tor med relation til kødkontrollen, kendte han beregningen og havde på møde-rne med Fødevarestyrelsen spurgt ind til de enkelte poster i beregningen. Han fik oplyst, at der var udført tidsstudier over, hvad de enkelte medarbejdere havde udført af opgaver for kødkontrollen, og at tallene baserede sig herpå samt skøn fra Fødevarestyrelsen.

Retsgrundlag

Af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelov-givningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes fremgår bl.a.:

”EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

...

ud fra følgende betragtninger:

(5) Dyresundhed og -velfærd er vigtige faktorer, der bidrager til fødeva-rekvalitet og -sikkerhed, til at forebygge spredning af dyresygdomme samt til human behandling af dyr. Reglerne for disse forhold findes i forskellige retsakter. Bestemmelserne om fysiske og juridiske personers forpligtelser i forbindelse med dyresundhed og -velfærd samt om de kompetente myndigheders pligter fremgår heraf.

(6) Medlemsstaterne bør håndhæve foderstof- og fødevarelovgivning og dyresundheds- og dyrevelfærdsregler samt overvåge og kontrollere, at lederne af virksomheder overholder de relevante krav heri i alle pro-

duktions-, tilvirknings- og distributionsled. Offentlig kontrol bør tilrettelægges med det formål for øje.

...

(32) Der bør være tilstrækkelige finansielle midler til rådighed for tilrettelæggelsen af offentlig kontrol. Medlemsstaternes kompetente myndigheder bør derfor kunne opkræve gebyrer eller afgifter til dækning af omkostningerne ved offentlig kontrol. Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal under processen frit kunne fastsætte gebyrer og afgifter som faste beløb, der er baseret på de påløbne omkostninger og tager hensyn til virksomhedernes særlige situation. Hvis virksomhedsledere får pålagt gebyrer, bør der gælde fælles principper. Der bør derfor fastsættes kriterier for fastlæggelse af kontrolgebyrers størrelse. Hvad angår gebyrer for importkontrol bør satserne for væsentlige importartikler fastsættes direkte, så det sikres, at de anvendes ensartet, og at man undgår handelsforvridninger.

...

Artikel 1

Formål og anvendelsesområde

1. Denne forordning fastsætter generelle regler for offentlig kontrol med, om bestemmelserne overholdes korrekt, navnlig med henblik på

a) at forebygge eller fjerne risici enten direkte eller via miljøet for mennesker og dyr eller nedbringe dem til et acceptabelt niveau og

...

Artikel 2

Definitioner

...

Endvidere forstås ved:

1) "offentlig kontrol": alle former for kontrol, som den kompetente myndighed eller Fællesskabet gennemfører for at undersøge, om foderstof- og fødevarerlovgivningen, samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne, overholdes korrekt

...

7) "tilsyn": undersøgelse af et hvilket som helst aspekt af foderstoffer, fødevarer, dyresundhed og dyrevelfærd for at kontrollere, om dette

(disse) aspekt(er) overholder forskrifterne i foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne

8) "overvågning": gennemførelse af en planlagt række af observationer eller målinger med henblik på at skabe et overblik over, i hvor høj grad foderstof- eller fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes

...

10) "manglende overholdelse": manglende overholdelse af foderstof- eller fødevarelovgivningen samt af bestemmelserne om beskyttelse af dyresundhed og -velfærd

...

12) "officiel attestering": den procedure, hvorefter den kompetente myndighed eller kontrolorganerne, som er bemyndiget hertil, skriftlig, elektronisk eller tilsvarende bekræfter, at reglerne overholdes

Artikel 3

Almindelige forpligtelser vedrørende tilrettelæggelsen af offentlig kontrol

1. Medlemsstaterne sikrer, at offentlig kontrol foretages regelmæssigt, på grundlag af en risikovurdering og med passende hyppighed, så denne forordnings mål nås, idet følgende tages i betragtning:

a) identificerede risici i forbindelse med dyr, foderstoffer eller fødevarer, foderstof- eller fødevarevirksomheder, brug af foderstoffer eller processer, materialer, stoffer, aktiviteter eller arbejdsgange, der kan på-virke foderstof- eller fødevarerens sikkerheden samt dyresundhed eller -velfærd

...

4. Offentlig kontrol udføres med samme omhu ved eksport ud af Fællesskabet, markedsføring inden for Fællesskabet samt import fra tredjelande til de områder, der er nævnt i bilag I.

...

Artikel 4

Udpegelse af kompetente myndigheder og kriterier

1. Medlemsstaterne udpeger de myndigheder, der er ansvarlige for formålene og den offentlige kontrol omhandlet i denne forordning.

2. De kompetente myndigheder skal sikre

a) effektiv og hensigtsmæssig offentlig kontrol i alle led i produktion, forarbejdning og distribution af levende dyr, foderstoffer og fødevarer og af anvendelsen af foderstoffer

...

c) at de råder over eller har adgang til passende laboratorieanalysekapacitet og et tilstrækkeligt antal medarbejdere med passende kvalifikationer og erfaringer, således at offentlig kontrol og kontrolopgaver kan varetages i praksis på en effektiv måde

d) at de har hensigtsmæssige og korrekt vedligeholdte faciliteter og hjælpemidler, således at medarbejderne kan varetage offentlig kontrol i praksis på en effektiv måde

...

3. Når en medlemsstat overdrager kompetencen til at gennemføre offentlig kontrol til én eller flere myndigheder, der ikke er den centrale kompetente myndighed, navnlig regionale eller lokale myndigheder, skal der sikres en effektiv koordinering mellem alle involverede myndigheder, herunder om nødvendigt på miljø- og sundhedsbeskyttelsesområdet.

4. De kompetente myndigheder sikrer upartiskhed, kvalitet og sammenhæng i den offentlige kontrol på alle niveauer. Kriterierne i stk. 2 skal overholdes fuldt ud af enhver myndighed, der har beføjelse til at gennemføre offentlig kontrol.

5. Hvis mere end én enhed inden for en kompetent myndighed er kompetent til at gennemføre offentlig kontrol, skal der sikres en effektiv koordinering og et effektivt samarbejde mellem de forskellige enheder.

6. De kompetente myndigheder foretager interne audit og kan sørge for, at der gennemføres eksterne audit. De træffer passende foranstaltninger på baggrund af resultaterne heraf for at sikre, at de opfylder målsætningen i forordningen. Disse audit underkastes en uafhængig undersøgelse og de gennemføres på en gennemsænkkelig måde.

...

Artikel 6

Personale, der foretager offentlig kontrol

Den kompetente myndighed sikrer, at samtlige medlemmer af dens personale, der foretager offentlig kontrol:

a) modtager relevant uddannelse på deres kompetenceområde, der sætter dem i stand til at varetage deres opgaver på en kompetent måde og til at foretage en konsekvent offentlig kontrol. Uddannelsen skal på relevant vis dække de områder, der er nævnt i bilag II, kapitel I,

b) holder sig løbende orienteret inden for deres kompetenceområde og efteruddannes i fornødent omfang ...

...

KAPITEL VI: FINANSIERING AF OFFENTLIG KONTROL

Artikel 26

Generelt princip

Medlemsstaterne sikrer, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol; disse midler kan tilvejebringes fra kilder, som medlemsstaterne skønner passende, herunder almindelig beskatning eller indførelse af gebyrer eller afgifter.

Artikel 27

Gebyrer eller afgifter

1. Medlemsstaterne kan opkræve gebyrer eller afgifter for at dække omkostninger i forbindelse med offentlig kontrol.
 2. Medlemsstaterne skal dog sikre, at der opkræves et gebyr i forbindelse med de aktiviteter, der henvises til i bilag IV, afdeling A og bilag V, afdeling A.
 3. Med forbehold af stk. 4 og 6 må de opkrævede gebyrer i forbindelse med de specifikke aktiviteter, der er nævnt i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A, ikke være lavere end de i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, nævnte minimumssatser. Medlemsstaterne kan imidlertid, for så vidt angår de i bilag IV, afdeling A, omhandlede aktiviteter, i en overgangsperiode indtil den 1. januar 2008 fortsætte med at bruge de takster, der anvendes for øjeblikket i henhold til direktiv 85/73/EØF.
- Taksterne i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, ajourføres mindst hvert andet år efter proceduren i artikel 62, stk. 3, navnlig med henblik på at tage højde for inflation.
4. Gebyrer, der opkræves med henblik på offentlig kontrol i henhold til stk. 1 og 2:

a) må ikke være højere end de udgifter, der afholdes af den ansvarlige kompetente myndighed efter de i bilag VI nævnte beregningskriterier, og

b) kan fastsættes som et fast beløb på grundlag af de kompetente myndigheds omkostninger i en given periode, eller i givet fald som de beløb, der er fastsat i bilag IV, afdeling B, eller i bilag V, afdeling B.

...

12. Medlemsstaterne offentliggør metoden til beregning af gebyrer og meddeler den til Kommissionen. Kommissionen undersøger, hvorvidt gebyrerne opfylder kravene i denne forordning.

...

Artikel 67

Ikrafttrædelse

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende. Den anvendes fra den 1. januar 2006. Artikel 27 og 28 anvendes dog fra den 1. januar 2007.

...

BILAG II

KOMPETENTE MYNDIGHEDER

Kapitel I: Emner i uddannelsen af personale, der foretager offentlig kontrol

1. Forskellige kontrolmetoder som f.eks. audit, prøveudtagning og til-syn

2. Kontrolprocedurer

3. Foderstof- og fødevarelovgivning

4. De forskellige produktions-, forarbejdnings- og distributionsled samt mulige risici for menneskers sundhed og, hvor det er relevant, for dyrs og planter sundhed samt for miljøet

5. Vurdering af manglende overholdelse af foderstof- og fødevarelovgivningen

6. Farer i husdyr-, foderstof- og fødevareproduktionen

7. Evaluering af HACCP-procedureernes anvendelse

8. Styringssystemer, som f.eks. kvalitetssikringsprogrammer, der varetages af foderstof- og fødevarevirksomhederne, og deres vurdering, såfremt de er relevante for kravene i foderstof og fødevarelovgivningen

9. Officielle attesteringsordninger

...

BILAG VI

KRITERIER, DER SKAL LÆGGES TIL GRUND FOR

BEREGNINGEN AF GEBYRER

1. Lønninger til personale, der udfører offentlig kontrol

2. personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol, herunder lokaler, redskaber, udstyr, efteruddannelse, rejser og andre udgifter i forbindelse hermed

3. udgifter til laboratorieanalyser og prøveudtagninger.”

Med virkning fra den 14. december 2019 blev forordning nr. 882 af 29. april 2004 ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 625 af 15. marts 2017 om offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter med henblik på at sikre anvendelsen af fødevare- og foderlovgivningen og reglerne for dyresundhed og dyrevelfærd, plantesundhed og plantebeskyttelsesmidler.

Af forordning nr. 625 af 15. marts 2017 fremgår bl.a.:

”EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

...

ud fra følgende betragtninger:

...

(5) EU-lovgivningen om dyresundhed har til formål at sikre høje standarder for menneskers og dyrs sundhed i Unionen og en rationel udvikling af landbrugssektoren og akvakultursektoren samt at øge produktiviteten. Denne lovgivning er nødvendig for at bidrage til gennemførelsen af det indre marked for dyr og animalske produkter og for at undgå spredning af smitsomme sygdomme af betydning for Unionen. Den dækker områder, der omfatter handel inden for Unionen, indførsel til Unionen, sygdomsudryddelse, veterinærkontrol og anmeldelse af sygdomme, og bidrager ligeledes til fødevare- og fodersikkerhed.

...

(7) Artikel 13 i TEUF anerkender, at dyr er følende væsener. EU-lovgivningen om dyrevelfærd stiller krav om, at dyreejere, personer, der holder dyr, og kompetente myndigheder overholder dyrevelfærdskravene for at sikre dyrene en human behandling og undgå, at de påføres unødigt smerte og lidelse. Disse regler bygger på videnskabelig dokumentation og kan forbedre kvaliteten af og sikkerheden ved animalske fødevarer.

...

(26) Medlemsstaterne bør udpege kompetente myndigheder for alle de områder, der falder ind under denne forordningsanvendelsesområde. Om end medlemsstaterne er bedst i stand til at identificere og afgøre, hvem den kompetente myndighed eller de kompetente myndigheder, der skal udpeges for hvert område eller del af et område, er, bør de også pålægges at udpege én enkelt myndighed, som på hvert område eller del af et område sikrer en velkoordineret kommunikation med andre medlemsstaters kompetente myndigheder og med Kommissionen.

(27) Medlemsstaterne bør udpege kompetente myndigheder, der handler i offentlighedens interesse, råder over tilstrækkelige ressourcer og udstyr og kan garantere upartiskhed og professionalisme, til at gennemføre offentlig kontrol med henblik på at verificere den korrekte anvendelse af EU-lovgivningen om agrofødevarekæden og andre officielle aktiviteter, som EU-lovgivningen om agrofødevarekæden har overdraget til medlemsstaterne. De kompetente myndigheder bør sikre den offentlige kontrols kvalitet, sammenhæng og effektivitet.

(28) Korrekt anvendelse og håndhævelse af de regler, der falder ind under denne forordnings anvendelsesområde, forudsætter fornødent kendskab til både disse regler og reglerne i denne forordning. Det er derfor vigtigt, at det personale, der gennemfører offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter, regelmæssigt uddannes i gældende lovgivning i overensstemmelse med deres kompetenceområde samt i de forpligtelser, der følger af denne forordning.

(29) De kompetente myndigheder bør foretage interne audit eller sørge for, at der gennemføres audit på deres vegne, for at sikre overholdelse af denne forordning. Disse audit bør foretages på en gennemsigtig måde og være undergivet uafhængig kontrol.

...

(34) Offentlig kontrol bør være grundig og effektiv og sikre, at EU-lovgivningen anvendes korrekt. Da offentlig kontrol kan være en byrde for operatører, bør de kompetente myndigheder tilrettelægge og gennemføre offentlige kontrolaktiviteter under hensyntagen til operatørernes interesse og begrænse disse byrder til det, der er nødvendigt for gennemførelsen af effektiv offentlig kontrol.

...

(36) Offentlig kontrol bør gennemføres med samme omhu af medlemsstatens kompetente myndigheder, uafhængigt af om de regler, der håndhæves, finder anvendelse på aktiviteter, som kun er relevante på den pågældende medlemsstats område, eller på aktiviteter, der får ind-virkning på overholdelsen af EU-lovgivningen om dyr og varer, som skal flyttes eller markedsføres i en anden medlemsstat eller eksporteres uden for Unionen. I tilfælde af eksport uden for Unionen kan kompetente myndigheder også i overensstemmelse med EU-lovgivningen pålægges at verificere, at dyr og varer opfylder de krav, som er fastlagt af bestemmelsestredjelandet for sådanne dyr eller varer. For så vidt angår udarbejdelse af modeller for eksportcertifikater bør de relevante gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i denne forordning, endvidere kun finde anvendelse, når en sådan certificering er hjemlet i EU-retten, og navnlig i bilaterale aftaler indgået mellem Unionen og et tredjeland eller som led i associering af tredjelande.

...

(65) Medlemsstaterne bør sikre, at der altid er tilstrækkelige finansielle ressourcer til rådighed, så de kompetente myndigheder, der gennemfører offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter, råder over tilstrækkeligt personale og udstyr. Det er primært operatørerne, der er ansvarlige for at sikre, at deres aktiviteter udføres i overensstemmelse med EU-lovgivningen om agrofødevarekæden, men det egenkontrollsystem, som de indfører til dette formål, bør suppleres med et dedikeret system til offentlig kontrol, der opretholdes af den enkelte medlemsstat for at sikre en effektiv markedsovervågning i agrofødevarekæden. Et sådant system er i sagens natur komplekst og ressourcekrævende og bør have en stabil tilførsel af ressourcer til offentlig kontrol og dét på et niveau, der svarer til det til enhver tid gældende håndhævelsesbehov. For at mindske det offentlige kontrolsystems afhængighed af de offentlige finanser bør de kompetente myndigheder opkræve gebyrer eller afgifter for at dække deres omkostninger ved offentlig kontrol af visse operatører og for visse aktiviteter, for hvilke EU-lovgivningen om agrofødevarekæden kræver registrering eller godkendelse i henhold til EU-reglerne for fødevarer- og foderhygiejne eller reglerne for plantesundhed. Der bør også opkræves gebyrer eller afgifter hos operatører for at kompensere for omkostningerne ved gennemført offentlig kontrol med henblik på udstedelse af et officielt certifikat eller en officiel attestering og omkostninger ved offentlig kontrol, som gennemføres af de kompetente myndigheder på grænsekontrolsteder.

(66) Gebyrer eller afgifter bør dække, men ikke overstige, de kompetente myndigheders omkostninger, herunder indirekte omkostninger, ved offentlig kontrol. Indirekte omkostninger kan eventuelt omfatte omkostningerne ved den støtte og tilrettelæggelse, der er nødvendig for planlægning og udførelse af offentlig kontrol. Sådanne omkostninger bør beregnes ud fra den enkelte offentlige kontrol eller ud fra den samlede offentlige kontrol, der er gennemført i en given periode. Hvis der pålægges gebyrer eller afgifter ud fra de faktiske omkostninger ved den

enkelte offentlige kontrol, bør operatører med gode resultater med hen-syn til overholdelse betale lavere samlede afgifter end dem med dårlige resultater, da de bør være omfattet af mindre hyppig offentlig kontrol. For at fremme overholdelse af EU-lovgivningen fra alle operatørers side, uanset hvilken metode (på grundlag af de faktiske omkostninger eller et fast beløb) den enkelte medlemsstat har valgt til beregning af geby-rerne eller afgifterne, bør gebyrer eller afgifter, hvis de beregnes ud fra de kompetente myndigheders samlede udgifter i en given periode og opkræves hos alle operatører, uanset om de er omfattet af offentlig kon-trol i referenceperioden eller ej, beregnes således, at de belønner opera-tører med konsekvent gode resultater med hensyn til overholdelse af EU-lovgivningen om agrofødevarekæden.

...

(68) Finansiering af offentlig kontrol gennem gebyrer eller afgifter, der opkræves hos operatører, bør ske i fuld åbenhed, således at borgere og virksomheder får mulighed for at forstå, hvilken metode og hvilke data der anvendes til at fastsætte gebyrer eller afgifter.

...

Artikel 1

Genstand og anvendelsesområde

1. Denne forordning fastsætter regler for:

a) gennemførelse af offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter af medlemsstaternes kompetente myndigheder

b) finansiering af offentlig kontrol

...

f) etablering af et IT-informationssystem til håndtering af oplysninger og data i forbindelse med offentlig kontrol.

2. Denne forordning finder anvendelse på offentlig kontrol, der gen-nemføres for at verificere overholdelsen af regler, hvad end de er fastsat på EU-plan eller af medlemsstaterne, for at anvende EU-lovgivningen på områderne for:

a) fødevarer og fødevarer-sikkerhed, -integritet og -sundhed i alle led i produktionen, tilvirkningen og distributionen af fødevarer, herunder regler, der har til formål at sikre fair praksis i forbindelse med handel og beskytte forbrugerinteresser og -oplysning, og fremstilling og anven-delse af materialer og genstande bestemt til kontakt med fødevarer

...

d) dyresundhedskrav

...

f) dyrevelfærdskrav

...

3. Denne forordning finder også anvendelse på offentlig kontrol, der gennemføres for at verificere overholdelsen af de krav, som er fastlagt i de regler, der er omhandlet i stk. 2, når disse krav finder anvendelse på dyr og varer, der indføres til Unionen, eller som agtes eksporteret fra Unionen.

...

Artikel 2

Offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter

1. I denne forordning forstås ved »offentlig kontrol«: de aktiviteter, som gennemføres af de kompetente myndigheder eller af de organer med delegerede opgaver eller de fysiske personer, der har fået delegeret offentlige kontrolopgaver i overensstemmelse med denne forordning, for at verificere:

- a) operatørers overholdelse af denne forordning og de regler, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, og
- b) at dyr eller varer opfylder de krav, som er fastlagt i reglerne om-handlet i artikel 1, stk. 2, herunder med henblik på udstedelse af et officielt certifikat eller en officiel attestering.

...

Artikel 3

Definitioner

I denne forordning forstås ved:

...

3) »kompetente myndigheder«:

- a) de centrale myndigheder i en medlemsstat, som er ansvarlige for at tilrettelægge offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter i overensstemmelse med denne forordning og de regler, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2

- b) enhver anden myndighed, som har fået overdraget dette ansvar

...

7) »kontrolsystem«: et system, der omfatter de kompetente myndigheder og de ressourcer, strukturer, ordninger og procedurer, som er indført i en medlemsstat for at sikre, at offentlig kontrol gennemføres i

overensstemmelse med denne forordning og med de regler, der er om-handlet i artikel 18-27

8) »kontrolplan«: en beskrivelse, der er udarbejdet af de kompetente myndigheder, og som indeholder oplysninger om det offentlige kontrolsystems struktur, tilrettelæggelse og funktion samt den detaljerede planlægning af den offentlige kontrol, der i en given periode skal gennemføres på hvert af de områder, som reguleres af de regler, der er om-handlet i artikel 1, stk. 2

...

Artikel 5

Generelle forpligtelser vedrørende de kompetente myndigheder og økologikontrolmyndighederne

1. De kompetente myndigheder og økologikontrolmyndighederne skal:

a) sørge for, at der er fastlagt procedurer og/eller ordninger, der skal sikre, at offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter er effektive og hensigtsmæssige

...

e) råde over eller have adgang til et tilstrækkeligt stort personale med passende kvalifikationer og erfaring, således at offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter kan gennemføres effektivt

f) råde over hensigtsmæssige og korrekt vedligeholdte faciliteter og udstyr, således at personalet kan gennemføre offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter effektivt

...

4. Personale, som gennemfører offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter, skal:

a) modtage relevant uddannelse på sit kompetenceområde, der sætter det i stand til at varetage sine opgaver på en kompetent måde og til at gennemføre offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter på en konsekvent måde

b) holde sig ajourført på sit kompetenceområde og efteruddannes i fornødent omfang og

c) uddannes i de emner, der er opført i bilag II, kapitel I, og om nødvendigt i, hvilke forpligtelser de kompetente myndigheder har i henhold til denne forordning.

De kompetente myndigheder, økologikontrolmyndighederne og organerne med delegerede opgaver udvikler og gennemfører uddannelsesprogrammer for at sikre, at personale, der gennemfører offentlig kon-

trol og andre officielle aktiviteter, modtager den uddannelse, som er omhandlet i litra a), b) og c).

5. Hvis mere end én enhed inden for en kompetent myndigheds tjeneste har kompetence til at gennemføre offentlig kontrol eller andre officielle aktiviteter, sikres der en effektiv koordinering og et effektivt samarbejde mellem de forskellige enheder.

Artikel 6

Audit af de kompetente

1. For at sikre, at de kompetente myndigheder overholder denne forordning, gennemfører de interne audit eller sørger for, at der gennemføres audit af dem selv, og træffer passende foranstaltninger på baggrund af resultaterne af disse audit.

2. De i stk. 1 omhandlede audit underkastes en uafhængig undersøgelse og gennemføres på en gennemsigtig måde.

...

Artikel 9

Almindelige regler for offentlig kontrol

1. De kompetente myndigheder gennemfører regelmæssigt offentlig kontrol af alle operatører ud fra en risikovurdering og med passende hyppighed under hensyntagen til:

a) identificerede risici i forbindelse med:

i) dyr og varer

ii) aktiviteter under operatørers kontrol

...

6. De kompetente myndigheder gennemfører offentlig kontrol på samme måde, idet de samtidig tager hensyn til behovet for at tilpasse kontrollen til de konkrete situationer, uanset om de berørte dyr og varer:

a) er tilgængelige på EU-markedet, uanset om de har oprindelse i den medlemsstat, hvor den offentlige kontrol gennemføres, eller i en anden medlemsstat

b) agtes eksporteret fra Unionen eller

...

Artikel 10

Operatører, processer og aktiviteter, der er omfattet af offentlig kontrol

1. I det omfang, det er nødvendigt for at sikre overholdelse af de regler, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, gennemfører de kompetente myndigheder offentlig kontrol af:

a) dyr og varer i alle produktions-, forarbejdnings-, distributions- og anvendelsesled

...

Artikel 18

Særlige regler for offentlig kontrol og for tiltag, der iværksættes af de kompetente myndigheder i forbindelse med produktion af animalske produkter til menneskelig konsum

1. Offentlig kontrol, der gennemføres for at verificere overholdelsen af de regler, der er omhandlet i nærværende forordnings artikel 1, stk. 2, i forbindelse med animalske produkter til menneskelig konsum, omfatter verifikation af opfyldelse af de krav, der er fastsat i forordning (EF) nr. 852/2004, (EF) nr. 853/2004, (EF) nr. 1069/2009 og (EF) nr. 1099/ 2009, alt efter hvad der er relevant.

2. Den i stk. 1 omhandlede offentlige kontrol gennemført i forbindelse med kødproduktion omfatter:

a) inspektion før slagtning gennemført på slagteriet af en embedsdyrlæge, der med hensyn til forudgående udvælgelse af dyr kan bistås af officielle medhjælpere, der er uddannet til dette formål

...

c) inspektion efter slagtning gennemført af en embedsdyrlæge, under embedsdyrlægens tilsyn eller, hvis der er indført tilstrækkelige garantier, under embedsdyrlægens ansvar

d) anden offentlig kontrol, der gennemføres på slagterier, i opskæringsvirksomheder og i vildthåndteringsvirksomheder, af en embedsdyrlæge, under embedsdyrlægens tilsyn eller, hvis der er indført tilstrækkelige garantier, under embedsdyrlægens ansvar for at verificere overholdelsen af de krav, der stilles til:

i) hygiejnen i kødproduktion

ii) tilstedeværelse af restkoncentrationer af veterinærlægemidler og forurenende stoffer i animalske produkter til menneskelig konsum

iii) audit af god hygiejnepraksis og procedurer, der er baseret på HACCP-principper

iv) laboratorieundersøgelser for at spore forekomst af zoonotiske agenser og dyresygdomme og for at verificere overholdelsen af det mikrobi-

ologiske kriterium som defineret i artikel 2, litra b), i Kommissionens forordning (EF) nr. 2073/2005 ...

v) håndtering og bortskaffelse af animalske biprodukter og af specifice-ret risikomateriale

vi) dyrenes sundhed og velfærd

...

Artikel 20

Særlige regler for offentlig kontrol og for tiltag, der skal iværksættes af de kompetente myndigheder i forbindelse med dyr, animalske produkter, avlsmateriale, animalske biprodukter og afledte produkter

1. Offentlig kontrol med henblik på at verificere overholdelsen af de regler, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra a), c), d) og e), omfatter offentlig kontrol, som skal gennemføres i et hvilket som helst led i produktion, forarbejdning og distribution, af dyr, animalske produkter, avlsmateriale, animalske biprodukter og afledte produkter.

...

KAPITEL VI

Finansiering af offentlig kontrol og af andre officielle aktiviteter

Artikel 78

Almindelige regler

1. Medlemsstaterne sikrer, at der er tilstrækkelige finansielle ressourcer til at stille det fornødne personale og andre fornødne ressourcer til rådighed for de kompetente myndigheder, så de kan gennemføre offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter.

2. Dette kapitel finder også anvendelse i tilfælde af delegation af bestemte offentlige kontrolopgaver og andre officielle aktiviteter i overensstemmelse med artikel 28 og 31.

Artikel 79

Obligatoriske gebyrer eller afgifter

1. De kompetente myndigheder opkræver gebyrer eller afgifter for den offentlige kontrol, der er gennemført i forbindelse med de aktiviteter, der er omhandlet i bilag IV, kapitel II, og af dyr og varer som omhandlet i artikel 47, stk. 1, litra a)-c), ved grænsekontrolsteder eller ved kontrolsteder som omhandlet i artikel 53, stk. 1, litra a), enten

a) svarende til de omkostninger, der beregnes i overensstemmelse med artikel 82, stk. 1, eller

b) de beløb, der er fastsat i bilag IV.

...

Artikel 81

Omkostninger

De gebyrer eller afgifter, der opkræves i overensstemmelse med artikel 79, stk. 1, litra a), og med artikel 79, stk. 2, fastsættes på grundlag af følgende omkostninger, for så vidt de hidrører fra den pågældende offentlige kontrol:

a) lønninger til personale, herunder assisterende og administrativt personale, der er involveret i gennemførelse af offentlig kontrol, og omkostninger ved dækning af dettes sociale sikring, pension og forsikring

b) omkostninger ved faciliteter og udstyr, herunder omkostninger ved vedligeholdelse og forsikring og andre omkostninger i forbindelse hermed

c) omkostninger ved forbrugsvarer og værktøj

d) omkostninger ved tjenester, som organer med delegerede opgaver opkræver af de kompetente myndigheder for offentlig kontrol, som er delegeret til organerne med delegerede opgaver

e) omkostninger ved uddannelse af det personale, der er omhandlet i litra a), med undtagelse af den uddannelse, der er nødvendig for at opnå de fornødne kvalifikationer til at blive ansat af de kompetente myndigheder

f) rejseudgifter for det personale, der er omhandlet i litra a), og de dermed forbundne underholdsudgifter

g) omkostninger ved prøveudtagning og laboratorieanalyse, -undersøgelse og -diagnosticering, som officielle laboratorier opkræver for disse opgaver.

Artikel 82

Beregning af gebyrer eller afgifter

1. Gebyrer eller afgifter, der opkræves i overensstemmelse med artikel 79, stk. 1, litra a), og med artikel 79, stk. 2, fastsættes i overensstemmelse med en af følgende beregningsmetoder eller en kombination heraf:

a) som en fast sats på grundlag af de samlede omkostninger ved offentlig kontrol, der afholdes af de kompetente myndigheder i en given peri-

ode, og således, at de finder anvendelse på alle operatører, uanset om der gennemføres offentlig kontrol i den referenceperiode, for hvilken der opkræves gebyr hos den enkelte operatør; ved fastsættelsen af niveauet for de gebyrer, der skal opkræves for hver sektor, aktivitet og kategori af operatører, tager de kompetente myndigheder hensyn til den indvirkning, som den berørte aktivitets art og omfang og de relevante risikofaktorer har på fordelingen af de samlede omkostninger ved denne offentlige kontrol, eller

b) på grundlag af beregningen af de faktiske omkostninger ved hver enkelt offentlig kontrol, og således, at de finder anvendelse på de operatører, der er omfattet af sådan offentlig kontrol.

...

3. Hvis gebyrerne eller afgifterne beregnes i overensstemmelse med stk. 1, litra a), må de gebyrer eller afgifter, som opkræves af de kompetente myndigheder, ikke overstige de samlede omkostninger ved offentlig kontrol i den periode, der er omhandlet deri.

4. Hvis gebyrerne eller afgifterne beregnes i overensstemmelse med stk. 1, litra b), må de ikke overstige de faktiske omkostninger ved den gennemførte offentlige kontrol.

...

Artikel 85

Gennemsigtighed

1. Medlemsstaterne sikrer en høj grad af gennemsigtighed med hensyn til:

a) de gebyrer eller afgifter, der er omhandlet i artikel 79, stk. 1, litra a), artikel 79, stk. 2, og artikel 80, navnlig vedrørende:

i) den metode og de data, der anvendes til at fastsætte disse gebyrer eller afgifter

ii) hvor stor en del af gebyrerne eller afgifterne, der finder anvendelse på hver kategori af operatører og på hver kategori af offentlig kontrol eller andre officielle aktiviteter

iii) omkostningernes fordeling, jf. artikel 81 b) identiteten af de myndigheder eller organer, der er ansvarlige for opkrævning af gebyrerne eller afgifterne.

2. Den enkelte kompetente myndighed gør de oplysninger, der er omhandlet i nærværende artikels stk. 1, for den enkelte referenceperiode, og den kompetente myndigheds omkostninger, for hvilke der skal betales gebyr eller afgift i overensstemmelse med artikel 79, stk. 1, litra a), artikel 79, stk. 2, og artikel 80, offentligt tilgængelige.

3. Medlemsstaterne hører de relevante interessenter om de generelle metoder, der anvendes til beregning af de gebyrer eller afgifter, der er hjemlet i artikel 79, stk. 1, litra a), artikel 79, stk. 2, og artikel 80.

...

Artikel 87

Officielle certifikater

Artikel 88, 89 og 90 finder anvendelse:

- a) når de regler, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, kræver udstedelse af et officielt certifikat, og
- b) på officielle certifikater, der er nødvendige med henblik på eksport af sendinger af dyr og varer til tredjelande, eller som den kompetente myndighed i en bestemmelsesmedlemsstat anmoder en afsendelsesmedlemsstats kompetente myndighed om for så vidt angår sendinger af dyr og varer, der skal eksporteres til tredjelande.

Artikel 88

Underskrivelse og udstedelse af officielle certifikater

1. Officielle certifikater udstedes af de kompetente myndigheder.

...”

Bilag II til forordningen indeholder nærmere krav til uddannelse af de kompetente myndigheders personale, der gennemfører offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter.

I vejledning nr. 10380 af 16. december 2022 er der fastsat nærmere regler om udøvelse af kødkontrol. De tidligere gældende vejledninger indeholder i det væsentlige samme regler. Af vejledningen fremgår bl.a.:

” Indledning

Denne vejledning beskriver reglerne for den praktiske udførelse af kødkontrol, dvs. inspektion af slagtedyr (fx svin, kvæg, får, geder, heste, fjerkræ, strudse, kaniner og opdrættet vildt) før og efter slagtning og inspektion af vildtlevende vildt. Desuden handler vejledningen om kompetencekrav for kontrolpersonale.

Vejledningen er rettet mod kødkontrollen.

1. Formålet med kødkontrollen

Formålet med kødkontrollen er at fastslå, om:

- Kødet og organerne er egnet til human konsum.
- Der er tegn på, at slagtedyr lider af smitsomme sygdomme og zoonoser.
- Reglerne for dyrevelfærd overholdes.

...

5. Inspektion før slagtingen (AM-kontrol)

På slagteriet:

Alle slagtedyrlægen skal underkastes levende syn. ...

...

Embedsdyrlægen skal verificere, at virksomhederne har procedurer, der sikrer, at slagtedyrenes huder, skind eller pelse er rene og ikke er forurenet på slagtetidspunktet, således at dyr, hvortil der knytter sig en uacceptabel risiko for kontaminering af kødet under slagting, ikke slagtes til konsum, med mindre de fx rengøres forinden.

...

Embedsdyrlægen skal sørge for, at dyr, hvortil der knytter sig en uacceptabel risiko for kontaminering af kødet under slagting, ikke slagtes til konsum, medmindre de rengøres forinden.

Embedsdyrlægen skal føre kontrol med, at dyrevelfærdsbestemmelser i forbindelse med transport og slagting er overholdt. Hvis embedsdyrlægen finder overtrædelser af bestemmelser i transportforordningen, aflivningsforordningen eller i dyreværnsloven, skal dette sanktioneres eller anmeldes til politiet.

...

6. Inspektion efter slagtingen (PM-kontrol)

Slagtekroppe og ledsagende spiselige slagtebiprodukter skal inspiceres af kødkontrollen umiddelbart efter slagtingen.

...

Hvis inspektion efter slagting giver anledning til bemærkninger, som har betydning for fødevarer sikkerhed, dyresundhed eller dyrevelfærd, skal kødkontrollen registrere det.

...

7. Yderligere undersøgelser

Kødkontrollen kan beslutte, at der skal foretages flere undersøgelser for fx at:

- 1) Nå frem til en endelig diagnose
- 2) Bestemme forekomst af en dyresygdom
- 3) Konstatere, om slagtekroppen indeholder restkoncentrationer eller forurenende stoffer i mængder, der overstiger grænseværdierne
- 4) Konstatere, om de mikrobiologiske kriterier er overholdt
- 5) Få afklaret, om der er andre forhold, der gør det påkrævet at erklære kødet uegnet til konsum eller indføre restriktioner for anvendelse af kødet, især hvis der er tale om nødslagtede dyr.

...

8. Særlige undersøgelser

Ved sygdomme, som udgør særlige farer for dyr eller menneskers sundhed, skal der ud over den normale PM-kontrol foretages en udvidet undersøgelse.

...

14. Sundhedsmærkning og sundhedsmærket materiale Sundhedsmærkning af fersk kød skal foretages af embedsdyrlægen eller under dennes ansvar. Embedsdyrlægen skal føre tilsyn med sundhedsmærkningen og de mærker, der anvendes. Mærket skal være let læseligt og må ikke kunne slettes. Myndighederne skal tydeligt kunne se mærket.”

Retspraksis fra EU-Domstolen

Af EU-Domstolens dom af 17. marts 2016 i sag C-112/15, Køddbranchens Fælles-råd, fremgår bl.a.:

”Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

21 Siden 2000 har alle danske slagterivirksomheder skullet betale gebyrer for kødkontrol, hvorved størrelsen af disse gebyrer skal tage hensyn til udgifter til uddannelse af tilsynsteknikere, som afholdes af Fødevarestyrelsen. Tidligere blev disse udgifter afholdt over forskellige ordninger, hvoraf en af disse bestod i at opføre nævnte udgifter på statsbudgettet som statsudgifter.

22 De personer, der ønsker at gennemføre en uddannelse som tilsynstekniker i fødevaresektoren, ansættes af Fødevarestyrelsen i tidsbestemte ansættelsesforhold som »tilsynsassistenten«. Deres ansættelse er betinget af, at en uddannelse på 36 uger følges. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, har tilsynsassistenten ikke tidligere udført kødkontrol, men skal dog for at få adgang til denne uddannelse dokumentere tre års relevant erhvervs erfaring eller en relevant uddannelse såsom slagter, pølsemaker eller tarmrenser. De skal under nævnte uddannelse gennemføre et praktikforløb på et slagteri og derefter bestå en prøve for at kunne opnå ansættelse som tilsynstekniker. De kan derefter tilknyttes de forskellige slagterier til arbejde i kødkontrollen.

23 Det fremgår af de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har lagt til grund, at de samlede omkostninger til denne uddannelse, herunder løn til de uddannede personer, fordeles mellem slagterierne, herunder de slagterier, hvor der ikke er tilknyttet tilsynsteknikere, eller hvor antallet af tilsynsteknikere er begrænset. Slagterierne er forpligtet til over fællesomkostningerne at betale samtlige udgifter forbundet med uddannelsen af nye tilsynsteknikere, også selv om tilsynsassistenten ikke består den nødvendige prøve for efterfølgende at blive udpeget som tilsynstekniker. Slagterierne er også forpligtet til at betale for assistenter, som ansættes af Fødevarestyrelsen i egenskab af tilsynsteknikere, der har gennemført uddannelsen, i andre stillinger end i kødkontrollen, eller som tiltræder stillinger uden for Fødevarestyrelsen. Samtlige slagterier er endvidere pligtige at betale for uddannelsen af

nye tilsynsteknikere, uanset om disse tilsynsteknikere tilknyttes deres eget slagteri.

...

28 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nær-mere bestemt oplyst, om artikel 27, stk. 4, litra a), i og bilag VI, punkt 1 og 2, til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at medlemsstaterne ved fastsættelsen af det gebyr til offentlig kontrol, der opkræves hos virksomhederne i fødevarersektoren, medregner udgifter vedrørende løn og uddannelse af personer, som gennemfører den obligatoriske grunduddannelse for officielle medhjælpere, og som hverken før deres optagelse på uddannelsen eller under deres uddannelse udfører kødkontrol.

...

31 Det skal i denne henseende fastslås, at i modsætning til det af den danske regering anførte overlader artikel 27 i forordning nr. 882/2004 ikke medlemsstaterne et skøn vedrørende de kriterier, der skal lægges til grund for beregningen af gebyrerne.

...

33 I denne sammenhæng fremgår det klart af ordlyden af artikel 27, stk. 4, litra a), i forordning nr. 882/2004, som bemærket i nærværende doms præmis 30, at bilag VI til denne forordning udtømmende omhandler de faktorer, der kan lægges til grund for beregningen af de gebyrer, der er forbundet med den offentlige kontrol, som foretages i slagterierne.

...

39 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at mens artikel 26 i forordning nr. 882/2004 fastsætter såvel almindelig beskatning som indførelse af gebyrer eller afgifter med henblik på at finansiere tilrådighedsstillelsen af »det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol«, omhandler denne forordnings artikel 27 kun gebyrer og afgifter, og artikel 27, stk. 1, tillader kun medlemsstaterne at opkræve gebyrer og afgifter for at »dække omkostninger i forbindelse med offentlig kontrol«. Det følger af det foregående, at gebyrerne kun kan anvendes til at dække de omkostninger, der for medlemsstaterne faktisk følger af gennemførelsen af kontrol i virksomheder i fødevarersektoren, og de har ikke til formål at vælte udgifterne til dette personales grunduddannelse over på virksomhederne i den berørte sektor.

40 Bilag VI til forordning nr. 882/2004, som denne forordnings artikel 27 henviser til, skal herefter fortolkes således, at det udelukkende omhandler lønninger og udgifter til personale, der faktisk deltager i udførelsen af offentlig kontrol.

...

42 Det forelagte spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 27, stk. 4, litra a), i og bilag VI, punkt 1 og 2, til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at medlemsstaterne ved fastsættelsen af det gebyr, der opkræves hos virksomhederne i fødevarersektoren, medregner udgifter, der er forbundet med den obligatoriske grunduddannelse for officielle medhjælpere.”

Af EU-Domstolens dom af i de forenede sager C-477/18 og 478/18, Gosschalk, fremgår bl.a.:

”50 Med det første og det andet spørgsmål i sagerne C-477/18 og C-478/18, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 27, stk. 1, og artikel 27, stk. 4, litra a), i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med denne forordnings bilag VI, punkt 1 og 2, skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan finde, at lønninger og omkostninger til administrativt og assisterende personale kan anses for at henhøre under omkostninger i forbindelse med offentlige kontroller som omhandlet i disse bestemmelser, og for ikke at overstige de omkostninger, der afholdes af de kompetente myndigheder som omhandlet i denne forordnings artikel 2, nr. 4).

57 Det skal indledningsvis bemærkes, at kravet om de offentlige kontrollers effektivitet, som gentagne gange nævnes i forordning nr. 882/2004, er et centralt anliggende for EU-lovgiver. De kompetente myndigheder skal i henhold til denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra a), således sikre en effektiv og hensigtsmæssig offentlig kontrol i alle led i produktion, forarbejdning og distribution af levende dyr, foderstoffer og fødevarer og af anvendelsen af foderstoffer. Forordningens artikel 8, stk. 3, litra a), bestemmer, at de kompetente myndigheder ligeledes skal sørge for, at der er fastlagt procedurer med henblik på at verificere effektiviteten af den offentlige kontrol, de foretager. Endvidere fremgår det af 11. betragtning til forordning nr. 882/2004, at de myndigheder, der er kompetente til at foretage offentlig kontrol, bør opfylde en række kriterier, der skal sikre, at de er upartiske og effektive. De bør have et tilstrækkeligt antal medarbejdere med passende kvalifikationer og erfaringer og råde over hensigtsmæssige faciliteter og hjælpemidler, således at de kan varetage deres opgaver korrekt. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 854/2004 bestemmer endvidere, at fødevirksomhedslederne yder al den bistand, der kræves for, at myndighederne kan foretage effektiv offentlig kontrol som omhandlet i artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 882/2004.

58 På denne baggrund sikrer medlemsstaterne i henhold til artikel 26 i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med 32. betragtning til denne forordning, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed bl.a. for tilrettelæggelsen af offentlig kontrol.

59 Denne forordnings artikel 27, stk. 1, og artikel 27, stk. 4, litra a), bestemmer, at medlemsstaterne kan opkræve gebyrer eller afgifter for at dække omkostninger i forbindelse med offentlig kontrol, men at de gebyrer, der opkræves i forbindelse med offentlig kontrol, ikke må være

højere end de udgifter, der afholdes af den ansvarlige kompetente myndighed efter de i forordningens bilag VI nævnte beregningskriterier.

60 Selv om det står klart, at den offentlige kontrols effektivitet i første række afhænger af de inspektioner, som embedsdyrlæger og officielle medhjælpere foretager, bidrager det administrative og assisterende personale ligeledes hertil.

61 Som generaladvokaten har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse, er det administrative og det assisterende personales sigte nemlig at fritage embedsdyrlæger og officielle medhjælpere for den logistiske tilrettelæggelse af inspektionerne og at bidrage til at overvåge kontrollerne, idet overvågning defineres i artikel 2, nr. 8), i forordning nr. 882/2004.

62 Overvågningen medvirker således i fuld udstrækning til at sikre de offentlige kontrollers effektivitet ved bl.a. at bidrage til at identificere de slagterier, der er udsat for en risiko, og dermed at fastlægge hyppigheden af de offentlige kontroller, som i medfør af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med 13. betragtning til denne forordning, bør foretages regelmæssigt og på grundlag af en risikovurdering.

63 Det administrative og assisterende personale gør det således muligt for embedsdyrlæger at koncentrere sig om deres egentlige inspektionsopgaver.

64 Som generaladvokaten har anført i punkt 51 i forslaget til afgørelse, idet han har præciseret, at medlemsstaterne skal iværksætte et finansieringssystem, som sikrer »tilrettelæggelsen« og ikke bare »gennemførelsen« af den offentlige kontrol, tilsigtede EU-lovgiver således, at denne finansiering skal gøre det muligt for medlemsstaterne at indføre et overordnet system for offentlig kontrol, som ikke er begrænset til kontrolarbejdets konkrete udførelse.

65 På denne baggrund kan den nævnte finansiering ligeledes dække lønninger og omkostninger til administrativt og assisterende personale.

66 Ikke desto mindre kan alene det administrative og assisterende personale arbejdstid, som er nødvendiggjort af disse aktiviteter, og som er uløseligt forbundet med gennemførelsen af den offentlige kontrol, tages i betragtning ved beregningen af gebyrerne, da de omkostninger, som de ansvarlige kompetente myndigheder har afholdt i forbindelse med de forhold, der er opregnet i bilag VI til forordning nr. 882/2004, ellers ville blive overskredet, og denne forordnings artikel 27, stk. 4, litra a), ville blive tilsidesat.

67 Det følger heraf, at artikel 27, stk. 1, og artikel 27, stk. 4, litra a), i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med denne forordnings bilag VI, punkt 1 og 2, skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan finde, at lønninger og omkostninger til administrativt og assisterende personale kan anses for at henhøre under omkostninger i forbindelse med offentlige kontroller og for ikke at overstige de omkostninger, der afholdes af de kompetente myndigheder, med en andel svarende til den tid, som

de aktiviteter, der er uløseligt forbundet med gennemførelsen af disse offentlige kontroller, objektivt set kræver af dette personale.

68 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at begrebet »udgifter i forbindelse hermed« som omhandlet i punkt 2 i bilag VI til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes snævert, da den liste, der fremgår af dette bilag, ellers kunne fratages sin effektive virkning. Det fremgår nemlig af ordlyden af artikel 27, stk. 4, litra a), i forordning nr. 882/2004, at dette bilag udtømmende opregner de faktorer, der kan lægges til grund for beregningen af de gebyrer, der er forbundet med den offentlige kontrol, som foretages i slagterierne (dom af 17.3.2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, præmis 33).

69 Den fortolkning, der er lagt til grund i nærværende doms præmis 67, understøttes af den historiske sammenhæng, som EU-lovgivningen om offentlige kontroller er en del af. Som den forelæggende ret har anført, og som det er fremhævet i nærværende doms præmis 30, giver hverken affattelsen af eller forarbejderne til forordning 2017/625 mulighed for at udlede noget ønske hos EU-lovgiver om at bryde med den ordning, der var gældende inden for rammerne af forordning nr. 882/2004. Ligeledes viser hverken affattelsen af eller forarbejderne til forordning nr. 882/2004 denne lovgivers hensigt om at udelukke de omkostninger, der kunne overvælttes, som omhandlet i direktiv 85/73, fra fortolknin-gen.

70 Henset til det ovenstående skal det første og det andet spørgsmål i sagerne C-477/18 og C-478/18 besvares med, at artikel 27, stk. 1, og arti-kel 27, stk. 4, litra a), i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med denne forordnings bilag VI, punkt 1 og 2, skal fortolkes således, at med-lemsstaterne kan finde, at lønninger og omkostninger til administrativt og assisterende personale kan anses for at henhøre under omkostninger i forbindelse med offentlige kontroller som omhandlet i disse bestem-melser, og for ikke at overstige de omkostninger, der afholdes af de kompetente myndigheder som omhandlet i denne forordnings artikel 2, nr. 4), med en andel svarende til den tid, som de aktiviteter, der er ulø-seligt forbundet med gennemførelsen af disse offentlige kontroller, ob-jektivt set kræver af dette personale.”

Af generaladvokatens forslag til afgørelse i de forenede sager C-477/18 og C-478/18 fremgår bl.a.:

”40. I denne sammenhæng indføres der ved forordning nr. 882/2004 et system for finansiering af offentlig kontrol for at undgå uoverensstem-melser, som kan medføre konkurrenceforvridninger mellem private er-hvervsdrivende, men det bør fremhæves, at der kun er tale om en be-grænset harmonisering. Efter min opfattelse overlader alle de bestem-melser, som den forelæggende ret ønsker fortolket, dvs. den nævnte forordnings artikel 26 og 27 samt bilag VI, nr. 1) og 2), nemlig et betyde-ligt skøn til medlemsstaterne, som frit kan vælge, hvordan de vil finan-siere den offentlige kontrol (ved hjælp af almindelig beskatning, geby-rer eller afgifter), efter hvilke kriterier gebyrerne skal beregnes (den kompetente myndigheds faktiske omkostninger, faste beløb eller mini-mumspriser), og hvilke omkostninger der skal lægges til grund for

denne beregning (blandt de i bilag VI opregnede), men dette skøn er, som jeg vil forklare nedenfor, underlagt visse kriterier, som fremgår af de samme bestemmelser.

...

49. Med hensyn til den sammenhæng, hvori bilag VI til forordning nr. 882/2004 indgår, dvs. det regelsæt, der er fastsat ved denne forordning med det formål at sikre finansieringen af den offentlige veterinærkontrol, må jeg efter en grundig gennemgang af systemet for finansiering af denne kontrol umiddelbart konkludere, at udtrykket »personale, der udfører offentlig kontrol« og »[personale] i forbindelse med offentlig kontrol« bør fortolkes således, at de omfatter assisterende personale og administrativt personale, som gør det muligt for embedsdyrlæger og officielle medhjælpere at koncentrere sig om deres egentlige inspektionsarbejde ved at fritage dem for den logistiske tilrettelæggelse af inspektionsaktiviteterne.”

I medfør af bl.a. lov om fødevarer § 45, stk. 1-4, ”og dyrevelfærdsloven § 43, stk. 1, 2, 5 og 6, er der ved bekendtgørelse nr. 1718 af 30. december 2024 fastsat regler om betaling for kontrol af fødevarer, foder og levende dyr m.v. De tidligere gældende bekendtgørelser indeholdt i det væsentlige de samme regler.

Af bekendtgørelsen følger bl.a.:

”Kapitel 1. Område og definitioner

§ 1

Bekendtgørelsen omfatter betaling af afgifter og gebyrer til finansiering af kontrol m.v., herunder tilsyn, autorisation, registrering, godkendelse, anmeldelse, attesting og undersøgelse i forbindelse med fødevarer, foder, levende dyr og virksomheder samt udstyr og produkter, herunder nonfood produkter og ikke animalske produkter. Endvidere er betaling af afgift til finansiering af bistand i forbindelse med eksport omfattet.

...

Kapitel 2. Kontrol i slagterivirksomheder med fast kontrolbemanding m.v.

§ 3

Virksomheder, som i henhold til fødevarelovgivningen er autoriseret til slagtning, og som ikke er omfattet af § 30, skal betale for Fødevarestyrelsens kontrol i henhold til dette kapitel.

...

§ 4

Betaling, der er nævnt i § 3, beregnes på grundlag af konstaterede direkte og fælles kontrolomkostninger.

Stk. 2. Direkte kontrolomkostninger på hver enkelt virksomhed omfatter løn m.v. til kontrolpersonalet og øvrige personaleudgifter, der er forbundet med det kontrolpersonale, der er tilknyttet virksomheden, bortset fra de fællesomkostninger, der er omfattet af stk. 4. I de direkte kontrolomkostninger indgår endvidere udgifter til laboratoriemæssig undersøgelse af prøver og administrationsudgifter i forbindelse med kontrollens gennemførelse på den enkelte virksomhed.

Stk. 3. Løndelen, jf. stk. 2, beregnes på grundlag af det registrerede timeforbrug multipliceret med en standardtimeløn kalkuleret for dagtimer, aften timer og nat timer for henholdsvis hverdage, lørdage og søn- og helligdage for den pågældende personalekategori. Afgrænsning af dag, aften og nat samt lørdage, søn- og helligdage sker med udgangspunkt i gældende overenskomst for hver personalekategori. Standardtimeløn nykalkuleres hver måned på grundlag af de i den forløbne del af pågældende kalenderår realiserede samlede lønomkostninger på alle de virksomheder, der er omfattet af § 3. I løndelen indgår løn under fravær, som ikke er omfattet af stk. 4.

Stk. 4. Følgende fællesomkostninger fordeles mellem virksomhederne i forhold til deres direkte kontrolomkostninger:

- 1) Omkostninger forbundet med administration af kontrollen.
- 2) Udgifter som følge af udbetaling af rådighedsløn eller ventepenge til afskediget ledende kontrolpersonale.
- 3) Udgifter til og forbundet med kontrolpersonalets deltagelse i lederudviklingsaktiviteter, specialistuddannelser og basiskurser for Fødevarestyrelsens medarbejdere.
- 4) Udgifter til og forbundet med kontrolpersonalets deltagelse i samarbejdsudvalg og arbejdsmiljøudvalg samt udgifter til kontrolpersonale, der er bevilget frihed med løn til andet fagligt arbejde.
- 5) Omkostninger forbundet med aflønning af kontrolpersonale på barselsorlov eller forældreorlov.
- 6) Omkostninger forbundet med aflønning af kontrolpersonale, der er sygemeldt, og hvor arbejdsgiver er berettiget til refusion efter sygedagpengelovens § 54, stk. 1, samt omkostninger forbundet med aflønning af kontrolpersonale, der er bevilget plejeorlov til pasning af syge m.m., og hvor arbejdsgiver er berettiget til refusion efter servicelovens §§ 118 og 119.
- 7) Udgifter forbundet med kørsel mellem slagterier med fast kontrolbemanding, herunder løn m.v. til kontrolpersonalet under kørsel.
- 8) Administrationsbidrag til Arbejdsskadestyrelsen samt ydede erstatninger i forbindelse med arbejdsulykker.
- 9) Andre udgifter som flyttegodtgørelse og ikke henførbare bidrag, der betales af arbejdsgiver i henhold til lov eller overenskomst.
- 10) Udgifter forbundet med Fødevarestyrelsens indsats for at forbedre arbejdsmiljøet på slagterier med fast bemanding.

11) Afskrivinger på IT og inventar.

12) Udgifter forbundet med udvikling og vedligeholdelse af administrative systemer samt afskriving på administrative systemer.

Stk. 5. På grundlag af de budgetterede direkte og fælles kontrolomkostninger beregnes den procentsats, som de fælles kontrolomkostninger udgør af de direkte kontrolomkostninger.

...

Kapitel 3. Kontrol vedrørende levende dyr og visse produkter m.v. Betaling for veterinærkontrol m.v.

...”

Anbringender

Himmerlandskød A/S har i processkrift af 6. juni 2025 anført navnlig:

”Anbringende 1:

1. Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at opkrævning af gebyr til dækning af følgende aktiviteter hidrørende fra hovedopgave 1996: Anden kød-kontrol end AM- og PM-kontrol, jf. Fødevarestyrelsens hovedopgave-vejledning (bilag C), er retsstridig:

- a) Udstedelse af eksportcertifikater og plombering
- b) Administrative aktiviteter vedr. kødkontrollens personale, som er tilknyttet virksomhederne
- c) Sagsbehandling i forbindelse med dyreværnssager af indskærpelser og forbud
- d) Deltagelse i lederudviklingsaktiviteter herunder ledersamlinger og netværksmøder
- e) ...
- f) Kontor - Diverse administrativt arbejde, herunder besøg fra auditenheden og udenlandske inspektioner
- g) Oplæring tilsyn – Oplæring af kolleger i tilsyn
- h) Proff. Myndighedsudøvelse – Proff. myndighedsudøvelse på slagte-riet
- i) Aktiviteter på egen virksomhed som eksempelvis kampagne, information på personalemøder m.m.
- j) Sagsbehandling og ledelse i relation til virksomheder
- k) Møder, herunder afdelingsmøder og TA-møde ...

2. *Subsidiært* tilpligtes sagsøgte at anerkende, at de anførte aktiviteter skal fordeles på samtlige delregnskaber ...

Anbringende 2:

3. Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at opkrævning af gebyr til dækning af følgende aktiviteter hidrørende fra hovedopgave 1996 skal fordeles over alle fire delregnskaber ...

- l) Faglig opdatering
- m) Nærværssamtale, MUS-samtale, fagligt møde
- n) Akkreditering af prøveudtagning (ud over kursusaktivitet).
- o) Sekretær – Bl.a. vagtplanlægning og koordinering ...

Anbringende 3:

4. Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at opkrævning af gebyr til dækning af aktiviteten sygdom og orlov, jf. betalingsbekendtgørelsens § 4, stk. 2 og stk. 4, nr. 5 og 6, er retsstridig.

5. *Subsidiært* tilpligtes sagsøgte at anerkende, at ... orlov – i lighed med sygdom over 30 dage – skal fordeles over alle 4 delregnskaber som en fællesomkostning ... og ikke blot delregnskab 2.

Anbringende 4:

6. Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at opkrævning af gebyr til aktiviteten ”pause”, jf. betalingsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, skal fordeles over alle 4 delregnskaber som en fællesomkostning ... og ikke blot delregnskab 2.

Anbringende 5:

7. Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at opkrævning af vareforbrug, tjenesteydelser, frugtordning, motionsrum, vedligehold og håndværkerudgifter, el, vand og varme, og husleje i [kødkontrolsekretariatet] ikke kan gebyrfinansieres.

8. *Subsidiært* tilpligtes sagsøgte at anerkende, at disse poster skal fordeles på samtlige delregnskaber.

Anbringende 6:

9. Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at opkrævning af overhead til følgende medarbejdere i [Fødevarestyrelsens hovedkvarter], jf. betalingsbekendtgørelsens § 4, stk. 4, nr. 1, 4 og 10, jf. nedenstående, er retsstridig:

- Specialkonsulent
- Jurist
- Fuldmægtige
- Kontorfunktionær
- Teknisk servicemedarbejder
- Kantineassistent
- Kontorfuldmægtig
- Servicemedarbejder
- Kantineleder
- Bibliotekar
- IT-medarbejder
- Chefkonsulent
- Souschef
- Akademisk IT-medarbejder
- Specialkonsulent
- Web-medarbejder
- IT-chef
- Studentermedhjælper
- Kommunikationsmedarbejder
- IT-systemadministrator
- Projektleder
- Web-medarbejder
- Magistre
- Programmør
- Bromatolog
- Akademiingeniør
- AC-medarbejder
- HR-fuldmægtig

- Specialkonsulent
- Sektionsleder
- Ekspeditionssekretær
- Akademisk medarbejder
- Personalechef
- Økonomichef
- Faglig koordinator
- Ekspeditionssekretær
- Overassistent ...

10. *Subsidiært* tilpligtes sagsøgte at anerkende, at overhead på 28,4% til de pågældende ikke kan gebyrfinansieres.

...

Sagens kerne

16. Sagsøgte har undervejs i sagsforløbet ændret sin terminologi såvel før som efter EU-Domstolens domme i sag C-112/115 (Kødbranchens Fællesråd) og C-477/18 (Gosschalk). Sagsøgtes retorik har ændret sig fra et "hvile i sig selv"-princip til et "betydeligt skøn". Dette på trods af, at det vide skøn blev tilsidesat i såvel C-112/15, præmis 33 og C-477/18, præmis 68. Gebyropkrævningen er under hele forløbet forblevet uændret.

17. Sagen angår udelukkende, om de snævre EU-retlige betingelser for opkrævning af gebyrer er opfyldt. Dette er kun tilfældet såfremt, den enkelte aktivitet enten:

1. er udførelse af kødkontrol eller uadskilleligt forbundet med udførelsen af kødkontrollen, jf. punkt 1 i bilag VI i forordning nr. 882/2004, jf. C-477/18 (Gosschalk), præmis 66, jf. nedenfor, eller
2. er omfattet af den udtømmende opstilling i punkt 2 i bilag VI i forordning nr. 882/2004, som skal fortolkes snævert: lokaler, redskaber, udstyr, efteruddannelse, rejser, jf. C-477/18 (Gosschalk), præmis 68, jf. nedenfor.

18. Samme snævre begrænsning gælder også efter, at forordning 882/2004 er erstattet af forordning 2017/625, jf. præmis 69 i Gosschalk.

Kun opkræve for udførelse og dermed uadskilleligt forbundne aktiviteter (punkt 1 i bilag VI)

19. Som det fremgår af den sproglige gengivelse ... og den efterfølgende certificerede oversættelse [tilvejebragt af sagsøger ved en af Rigs-politiet godkendt oversætter], er den korrekte danske oversættelse af det franske ord *indissociablement* (uk: inextricably) "uadskilleligt", *me-dens l'exécution* gengives korrekt med "udførelsen" ... Dette bekræftes desuden af den engelske oversættelse, hvor ordet gengives som *performance*. Hermed lyder præmis 66 rettelig som følger ...:

"Ikke desto mindre kan alene det administrative og assisterende personales arbejdstid, som er nødvendiggjort af disse aktiviteter, og som er [uadskilleligt] forbundet med [udførelsen] af den offentlige kontrol, tages i betragtning ved beregningen af gebyrerne, da de omkost-

ninger, som de ansvarlige kompetente myndigheder har afholdt i forbindelse med de forhold, der er opregnet i bilag VI til forordning nr. 882/2004, ellers ville blive overskredet, og denne forordnings artikel 27, stk. 4, litra a), ville blive tilsidesat.” (Den kompletterede udgave af præmis 66 i C-477/18).

20. Der kan således udelukkende kræves gebyrer for aktiviteter, som er uadskilleligt forbundet med udførelsen af den offentlige kontrol. Det skal derfor understreges, at det ikke er tilstrækkeligt, at en opgave henholdsvis ”vedrører”, ”understøtter” eller er ”forbundet med” kontrol-len, idet der ikke er tale om et ”årsags-virkningskriterium”, i modsætning til det nationalretlige hjemmelsgrundlag som sagsøgte påberåber sig.

Kun opkræve for uadskilleligt forbundne opgaver, jf. punkt 1 i bilag VI, som i forvejen påhviler det kontrollerende personale

21. Som det fremgår af den sproglige gengivelse ... med den certifice-rede oversættelse, er den korrekte danske oversættelse af det franske ord *décharger* og det engelske ord *relieve* det danske ord *aflaste*. Præ-mis 61 skal derfor fortolkes i overensstemmelse hermed. Det vil sige, at ”*fritage*” skal fortolkes som ”*aflaste*”. Hermed lyder præmis 61 rettelig som følger:

”61. Som generaladvokaten har anført i punkt 49 i forslaget til afgø-relse, er det administrative og det assisterende personales sigte nem-lig at [aflaste] embedsdyrlæger og officielle medhjælpere for den lo-gistiske tilrettelæggelse af inspektionerne og at bidrage til at over-våge kontrollerne, idet overvågning defineres i artikel 2, nr. 8), i for-ordning nr. 882/2004.”

22. Der er dermed tale om, at der kun kan opkræves finansiering af op-gaver, som er uadskilleligt forbundne med kødkontrollen, som er ka-rakteriseret ved, at de, hvis ikke andet personale kunne aflaste, ellers ville påhvile det kontrollerende personale. Der er dermed ikke tale om at udvide området for gebyropkrævning med administrative eller assi-sterende opgaver ud over, hvad der i forvejen påhvilede det udførende personale. Sagsøgte synes herved at overse, at Domstolen i præmis 68 i Gosschalk, som henviser til præmis 33 i C-112/15, fastslår, at hele bilag VI, det vil sige også de aktiviteter, som er omfattet af punkt 1 skal anses for udtømmende.

23. Et visualiseret ”billede på”, at en aktivitet er uadskilleligt forbundet med udførelsen af kødkontrollen er, om båndene alligevel ruller, selvom den pågældende aktivitet ikke udføres. Hvis en aktivitet helt kan udelades, medens der foretages inspektion, er aktiviteten selvsagt ikke uadskilleligt forbundet med udførelsen, jf. Kommissionens gen-nemførelsesforordning (EU) 2019/627 af 15. marts 2019, art. 12, stk. 1, li-tra a, hvorefter der skal ske inspektion straks efter slagtningen.

Kun opkræve gebyr for de oplistede faktorer, som er udtømmende og skal fortol-kes snævert (punkt 2 i bilag VI)

24. Domstolen fastslog i C-477/18 (Gosschalk), præmis 68, modsat den danske regering, jf. dennes indlæg i C-477/18 ..., at hele bilag VI skal

anses for udtømmende og fortolkes snævert. Domstolen henviser desuden udtrykkeligt til C-112/15 (Kødbranchens Fællesråd), præmis 33, hvorfor den på ingen måde har udvidet sin fortolkning af, hvilke aktiviteter, som kan gebyrfinansieres.

...

26. Uenigheden mellem parterne går netop på, at sagsøgerne gør gældende, at punkt 2 indeholder en udtømmende opstilling af de faktorer, som kan gebyrfinansieres og at disse udtømmende oplyste faktorer skal fortolkes snævert. Hvorimod sagsøgte finder det EU-medholdeligt at opkræve virksomhederne betaling for etablering af motionsrum, va-reforbrug, og husleje for sit "centrale" kontor, hvorfra ordningen administrativt organiseres (kødkontrolsekretariat), *selvom* virksomhederne i forvejen betaler huslejen og øvrige faciliteter for de hundredvis af kontrolmedarbejdere på virksomheder/kontrolsteder på grundlag af faktoren "lokaler" i punkt 2 i bilag VI, som i henhold til Domstolens præmis 66-68 er udtømmende og skal fortolkes snævert.

27. Af samme grund – at faktorerne i punkt 2 er udtømmende og skal fortolkes snævert - er det uforeneligt med en snæver fortolkning af de udtømmende oplyste faktorer i punkt 2 i bilag VI at opkræve for rekruttering (HR) og ledende administrativt medarbejders løn.

28. Som det udtrykkeligt fremgår af Generaladvokatens analyse af den danske regerings indlæg for Domstolen, har Fødevarestyrelsen anvendt ordene i punkt 2 "andre udgifter" som et "samlebegreb", som har fratrækket den udtømmende liste i bilag VI enhver effektiv virkning som udtømmende, jf. punkt 76 i Generaladvokatens forslag til afgørelse:

"Som det fremgår af den i punkt 58 i dette forslag til afgørelse nævnte evaluering, der blev bestilt med henblik på vedtagelsen af forordning 2017/625 (26), samt af den danske regerings og Det Forenede Kongeriges regerings skriftlige indlæg, har mange kompetente nationale myndigheder betragtet begrebet »andre udgifter i forbindelse hermed« som et samlebegreb, hvilket i sidste ende har gjort det muligt for disse myndigheder at lade slagterierne finansiere et meget stort antal omkostninger ved hjælp af gebyrer, hvilket efter min opfattelse først og fremmest kan fratage den udtømmende liste i bilag VI enhver effektiv virkning." ...

29. ... Generaladvokaten nåede – ligesom Domstolen – frem til, at den konkrete hollandske opkrævning var retsstridig således som det fremgår af Domstolens dom om det femte og sjette forelagte spørgsmål i Gosschalk, jf. dommens præmis 95ff.

Sagens tema

30. Sagens tema er således, om sagsøgte gebyrbelagte aktiviteter opfylder de snævre EU-retlige kriterier herfor, som er sammenfattet ovenfor.

...

Sagsøgte har ikke dokumenteret sine gebyrfinansierede aktiviteter

31. Bevisbyrden for, at EU-reglerne er opfyldt, påhviler sagsøgte. Det påhviler således denne at dokumentere, at den enkelte aktivitet kan gebyrpålægges. Således er det nødvendigt at bringe de konkrete aktiviteter frem i lyset, for at sagsøger kan få domstolsprøvet sine indsigelser om, hvordan forordningen skal forstås, idet man alternativt ikke vil kunne foretage den relevante EU-retlige test, hvilket ville bringe EU-rettens effektivitet og sagsøgernes krav på effektiv domstolskontrol i alvorlig fare. Derfor har sagsøger gentagne gange opfordret sagsøgte til at dokumentere aktivitet for aktivitet, hvilke konkrete aktiviteter, der er opkrævet betaling for ...

32. Det påhviler sagsøgte som offentlig myndighed at sikre gennemsigtighed – også når denne er repræsenteret ved advokat i en retssag, jf. betænkning 1401/2001, kapitel 10:

”Forvaltningen er underlagt de forvaltningsretlige regler, også når forvaltningen optræder som part i en retssag. Forvaltningen skal således blandt andet optræde sagligt og neutralt”.

33. Sagsøgte har derfor også af denne grund en pligt til at bringe de konkrete aktiviteter frem i lyset. Denne pligt kan ikke reduceres til at være ”overordnet” vidneforklaring af de øverste embedsmænd således som det er anført af sagsøgte flere steder ...

34. Sagsøgte har afvist at ville medvirke til sagkyndig erklæring om sin opkrævning og har i stedet påtaget sig frivilligt sideløbende med sagen at etablere fuld gennemsigtighed. Dette er sket som alternativ til en sagkyndig erklæring om sagsøgtes forhold, jf. rapport udarbejdet af Copenhagen Economics til Livsmedelverket i Sverige ... Dog uden, at sagsøgerne har opnået denne gennemsigtighed. Under møderne og skriftligt henvises til den enkelte medarbejders tidsregistrering, men uden at sagsøgte agter at føre vidner herfra, ligesom sagsøgte protesterer mod sagsøgernes begæring herom.

35. Allerede den 31. maj 2019 blev der anmodet om aktindsigt i blandt andet en beskrivelse af aktiviteterne ... I afgørelse om aktindsigt af 28. juni 2019 ... blev der i denne forbindelse henvist til Fødevarestyrelsens hovedopgavevejledning. Ligeledes i replik af 31. maj 2019 ... blev sagsøgte opfordret ... til at oplyse, hvilke aktiviteter, som var gebyr-belagt. Som svar herpå, henviste sagsøgte til afgørelsen om aktindsigt.

36. Også i processkrift 18 ... har sagsøger opfordret sagsøgte til at fremlægge en udtømmende og udspecificeret fortegnelse over alle de aktiviteter, som er indgået i opkrævningen af gebyr hos sagsøgte. Til besvarelse af sagsøgtes opfordring fremlagde sagsøgte Fødevarestyrelsens hovedopgavevejledning fra 2019 ... samt Fødevarestyrelsens regnskabsinstruks med tilhørende bilag om tidsregistrering ...

37. ... [Det fremgår], at hovedopgave 1996 omfatter følgende:

- Administrative aktiviteter vedr. kødkontrollens personale, som er tilknyttet virksomhederne
- Møder
- Sagsbehandling og ledelse i relation til virksomheder
- Deltagelse i lederudviklingsaktiviteter
- Faglig opdatering

38. Efterfølgende er i hovedopgavevejledningen fra 2024 ... blevet tilføjet ”Sagsbehandling i forbindelse med dyreværnssager af indskærpelser og forbud”. Det fremgår dog hverken af Fødevarestyrelsens hovedopgavevejledning fra 2019 ... eller Fødevarestyrelsens hovedopgavevejledning fra 2024 ... hvilke konkrete opgaver, der er udført.

39. De konkrete aktiviteter kan desuden ikke udledes af Fødevarestyrelsens regnskabsinstruks med tilhørende bilag om tidsregistrering ... idet det blot fremgår heraf, at medarbejderen ud fra hovedopgavevejledningen identificerer hvilke hovedopgaver, der relaterer sig til de aktiviteter, som denne har udført i løbet af dagen.

40. Det samme gør sig gældende for vejledning til vagtplanlægning ... Af denne fremgår, at hovedopgave 1996 omfatter følgende aktiviteter:

”...

- Uspecificeret: Uspecificeret opgave med ID 1996. Skal efterfølgende specificeres
- Kontor: Diverse administrativt arbejde, herunder besøg fra auditenheden og udenlandske inspektioner
- Oplæring tilsyn: Oplæring af kollegaer i tilsyn
- Ledelsesopgaver: Afdelingsdyrlægers ledelse
- Pause: Pause, som holdes under udførelse af arbejde, som registreres på aktivitetsnummer 1996
- Møde: Kan være: Afdelingsmøde, IA-møde, nærværssamtale, MUS-samtale, fagligt møde
- Proff. myndighedsudøvelse: Proff. Myndighedsudøvelse på slagteriet

...”

41. Vejledning til vagtplanlægning indeholder således heller ikke en beskrivelse af den enkelte aktivitet.

42. Sagsøgte har gennemgående besvaret sagsøgers opfordringer med generelle henvisninger til hovedopgavevejledningen. Dette på trods af, sagsøgte i processkrift J ... anfører:

”Fødevarestyrelsen kan derudover oplyse, at styrelsen i øjeblikket er i gang med at undersøge, om der udover hovedopgavevejledningen – i styrelsens enkelte afdelinger er udarbejdet retningslinjer for tidsregistrering. Så snart resultatet af disse undersøgelser kendes, vender styrelsen tilbage med oplysninger herom.”

43. Sagsøgte synes således selv at erkende, at disse bilag er utilstrækkeligt til at opfylde behovet for sagsoplysning ...

44. Som et yderligere eksempel på, at sagsøgerne gentagne gange har opfordret sagsøgte til at fremkomme med oplysninger vedrørende de konkrete aktiviteter, kan fremdrages sagsøgernes opfordring 5 og 6 i processkrift af 30. oktober 2019:

...

45. Sagsøgte undlod dog at besvare disse .

Fødevarestyrelsens gebyropkrævning mangler transparens

46. At gebyrmodellen mangler transparens, følger desuden af den af PwC udarbejdede rapport ...:

”Det gælder dog også, at gebyrmodellen er præget af manglende transparens. Fødevarestyrelsens generelle fordelingsmodel betyder, at det er uigennemsigtigt for virksomhederne, hvilke omkostninger der allokeres til de gebyrordninger, som de er underlagt” .

47. Tilsvarende opnåede sagsøgerne på møderne ikke den nødvendige indsigt:

...

Den enkelte medarbejder er den eneste, som kan bevidne den udførte aktivitet til grund for den foretagne registrering

48. På mødet den 11. oktober 2022 ... blev det ligeledes oplyst, at medarbejderne (kun) registrerer hovedopgaven, ligesom det er medarbejderne selv, som afgør, hvornår de har udført opgaver, som er kommet kødkontrollen til gode. Sagsøgte har således flere gange oplyst, at det er den enkelte medarbejder selv, som vurderer, om tiden vedrører en kontrolopgave:

...

49. Det er således udelukkende den enkelte medarbejder, som kan bevidne den udførte aktivitet, som ligger til grund for den foretagne registrering, hvilket taler for afhøring af den enkelte, ... Sker det ikke, gøres gældende, at sagsøgerne allerede skal have medhold, eftersom sagsøgte ikke blot har undladt at løfte sin bevisbyrde, men tillige har modsat sig, at beviset føres.

Den EU-retlige test kan ikke foretages for den specifikke aktivitet

50. Da sagsøgte ikke har dokumenteret, hvilke konkrete aktiviteter, der er foretaget, kan den EU-retlige test ikke gennemføres for hver enkelt specifikke opgave, men må i stedet foretages på de overordnede aktiviteter.

51. Sagsøgte har endvidere ikke anført, om denne påberåber sig punkt 1 eller 2 i bilag VI, hvorfor det er nødvendigt at gennemføre den EU-retlige test for begge punkter for samtlige aktiviteter.

52. Da sagsøgte ikke har dokumenteret sine gebyrfinansierede aktiviteter for aktivitet, er det således ikke muligt at vurdere, hvorvidt disse kommer andre delregnskaber til gode – enten udelukkende eller i højere grad. Dette understøttes af, at det af Fødevarestyrelsens notat om kødkontrollen og registreringer ... fremgår:

”I princippet kan alle medarbejdere ansat i enhederne under Kød-kontrollen udføre andre opgaver end dem, som vedrører delregn-skab 2” .

53. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at hvis retten finder, at en aktivitet skal flyttes og/eller fordeles over på et andet delregnskab/an-dre delregnskaber, skal det påvirke trækket på eksempelvis Statens ad-ministration og de øvrige beregninger, ... således det økonomiske træk reduceres tilsvarende.

Ad 1) Aktiviteter under hovedopgave 1996, som ikke kan gebyrfinansi-eres

54. Aktiviteterne under punkter b), f), i) j) og k) er administrative om-kostninger, som hverken er uadskilleligt forbundet med udførelsen af kødkontrol eller omfattet af den udtømmende opstilling i bilag VI, pkt. 2 til forordning nr. 882/2004, hvorfor omkostningerne ikke kan gebyrfi-nansieres ...

55. Allerede i C-477/18 (Gosschalk), præmis 61, er det præciseret, at der kun kan ske gebyrfinansiering, når de administrative og assisterende personale aflaster – og ikke fritager – det udførende personale for de aktiviteter, som er uadskilleligt forbundne med udførelsen af kødkon-trollen, og som det derfor påhviler det udførende personale at udføre ...

56. Som nævnt anvender Domstolen udelukkende begrebet "aflaste" og ikke "fritage". "Aflaste" indebærer, at ansvaret for opgaverne fortsat lig-ger hos det udførende personale. Der er således alene tale om en præci-sering af, at andre personalegrupper kan bistå med opgaver, som er uløseligt forbundet med kødkontrollens udførelse, og som derfor på-hviler det udførende personale til udførelse, medmindre de aflastes. Domstolen har således ikke udvidet, hvad der anses for selve udførel-sen – og heller ikke grundlaget for gebyrfinansiering.

57. Aktiviteterne under punkterne c) og h) er myndighedsudøvelse og sanktioner, som hverken er uadskilleligt forbundet med udførelsen af kødkontrol eller omfattet af den udtømmende opstilling i bilag VI, pkt. 2 til forordning nr. 882/2004, hvorfor omkostningerne ikke kan gebyrfi-nansieres ...

58. Aktiviteterne under punkterne d) og g) er kompetenceudvikling modsat efteruddannelse, jf. sag C-112/15 (Kødbranchens Fællesråd), præmis 42. Kompetenceudvikling er hverken uadskilleligt forbundet med udførelsen af kødkontrol eller omfattet af den udtømmende oplist-

ning i bilag VI, pkt. 2 til forordning nr. 882/2004, hvorfor omkostningerne ikke kan gebyrfinansieres ...

59. Aktiviteterne under punkterne a) og e) er hverken uadskilleligt forbundet med udførelsen af kødkontrol eller omfattet af den udtømmende opstilling i bilag VI, pkt. 2 til forordning nr. 882/2004, hvorfor omkostningerne ikke kan gebyrfinansieres ...

60. Der er desuden tale om ”enkelttydelser”, som ”købes” af Fødevarerstyrelsen, hvorfor disse ikke bør belaste den samlede lønudgift, der danner grundlag for samtlige slagteriers betaling af gebyrer for overheadomkostninger ...

61. *Subsidiært* gøres det gældende, at aktiviteterne kommer de øvrige ordninger til gode i højere eller mindst samme omfang som de aktiviteter, som opkræves på delregnskab 2, hvorfor de skal fordeles på samtlige delregnskaber.

Ad 2) Aktiviteter under hovedopgave 1996, som skal fordeles over alle 4 delregnskaber

62. Aktiviteterne under punkterne l), m) og n) kommer delregnskaberne 1, 14 og 15 til gode i højere eller mindst samme omfang som delregnskab 2, hvorfor der ikke er grundlag for at henvise samtlige disse aktiviteter udelukkende til delregnskab 2. Der bør derfor ske en fordeling af omkostningerne ved disse aktiviteter på samtlige fire delregnskaber, hvilket vil indebære en stigning i den andel, der i henhold til nedenstående tabel, ikke vedrører kødkontrollen.

Løn, 2016	Kr.
1-Bevillingsområdet	4.537.805
2-Kødkontrollen	187.490.090
14-Gebyrområdet	15.280.461
15-Markedsstyret område	82.216
I alt	207.390.572
Andel som ikke er delregnskab 2	9,6%

...

Ad 3) Sagsøgte omkostninger vedrørende sygdom og orlov kan ikke gebyrfinansieres

63. Aktiviteterne sygdom og orlov er ikke uadskilleligt forbundet med udførelsen af kødkontrol, hvilket tydeliggøres af, at der ligeledes betales løn til en afløser. Derudover er aktiviteterne ikke omfattet af den udtømmende opstilling i bilag VI, pkt. 2 til forordning nr. 882/2004, hvorfor omkostningerne ikke kan gebyrfinansieres ...

64. ...

Ad 4) Sagsøgte pauser skal fordeles over alle 4 delregnskaber

65. Pauser registreres "tilfældigt" alt efter, hvilken opgave den pågældende var i færd med, således "fordelingen" udelukkende er baseret på et tidsmæssigt sammenfald. Da aktiviteten "pause" ikke kommer den enkelte gebyrordning eller det enkelte slagteri til gode, skal opkrævnningen af gebyrer fordeles over alle 4 delregnskaber.

Ad 5) Sagsøgtes omkostninger til vareforbrug, tjenesteydelser, frugtordning, husleje m.m. i Lystrup kan ikke gebyrfinansieres

66. Udgifterne til vareforbrug, tjenesteydelser, frugtordning, motionsrum, vedligehold og håndværkerudgifter, el, vand og varme og husleje i [kødkontrolsekretariatet] ... er ikke uadskilleligt forbundet med udførelsen af kødkontrol. Derudover skal "lokaler" i den udtømmende opstilling i bilag VI, pkt. 2 til forordning nr. 882/2004 fortolkes snævert, jf. præmis 68 i Gosschalk, hvorfor dette ikke kan udvides til også at omfatte husleje i [kødkontrolsekretariatet] eller udgifterne til et motionsrum til brug for medarbejderne. Dermed er ingen af udgifterne omfattet af den udtømmende opstilling i bilag VI, pkt. 2 til forordning nr.

882/2004, hvorfor omkostningerne ikke kan gebyrfinansieres ...

67. *Subsidiært* gøres det gældende, at det for så vidt angår husleje med mere i [kødkontrolsekretariatet] er uklart, hvorvidt de 12%, som opkræves delregnskab 2, kommer de øvrige ordninger til gode i højere eller mindst samme omfang som delregnskab 2, hvorfor der skal ske en fordeling på samtlige delregnskaber.

Ad 6) Sagsøgte kan ikke kræve overhead til en række medarbejdere

68. Aktiviteterne, som de pågældende medarbejdere udfører, er hverken uadskilleligt forbundet med udførelsen af kødkontrol eller omfattet af den udtømmende opstilling i bilag VI, pkt. 2 til forordning nr.

882/2004, hvorfor omkostningerne ikke kan gebyrfinansieres ...

69. *Subsidiært* gøres det gældende, at de aktiviteter, som de pågældende medarbejdere udfører, kommer de øvrige ordninger til gode i højere eller mindst samme omfang som de aktiviteter, der opkræves på delregnskab 2, og derfor skal fordeles på samtlige delregnskaber.

...

Ad 9) Sagsøgte skal tilbagebetale det gebyrbeløb, som er opkrævet med urette med tillæg af rente

74. Det kan ikke passe, at staten skal kunne gøre sin administration uigennemsigtig og så spare penge derpå. Af statsautoriseret revisor Vidne 4's erklæring fremgår, at det er umuligt at formulere et økonomisk krav på baggrund af de cirka 100.000 modtagne sider og millioner af linjers "dokumentation" som Fødevarestyrelsen har valgt at "opfylde" sin bevisbyrde med:

"[...] umuliggør... opstille et evt. økonomisk krav" (Vidne 4, statsautoriseret revisor ...

75. Der er intet af det som sagsøgerne har gjort, som har forhindret sagsøgte i løbende at indrette sig efter de snævre EU-retlige kriterier som man – ganske ”overskudsagtigt” i forhold til, at det er sagsøgernes penge det drejer sig om – retfærdiggør med, at beløbene er beskedne, og at beløbsmæssigt mindre overskridelser af de EU-retlige rammer, må sagsøgerne forstå, ikke kan undgås, og derfor skal tåles af sagsøgerne, hvis udfordrede konkurrenceevne vises af det faldende antal branche-repræsentanter, hvilket yderligere forstærker sagsøgernes behov for gennem nærværende sag at opnå effektiv EU-retlig beskyttelse. Efter-som sagsøgte har tilsidesat forpligtelsen til at etablere gennemsigtighed og end ikke har oplyst, hvilket beløb, der opkræves for de omtvistede aktiviteter, påberåber sagsøgerne sig det EU-retlige effektivitetsprincip til støtte for at blive stillet som om sagsøgte havde valgt at opfylde sine forpligtelser.

Retspraksis om gebyropkrævning

76. Som nævnt, har Domstolen i tre sager fastslået, at bilag VI udgør lof-tet for opkrævning, som skal fortolkes udtømmende og snævert C-523/09, (Rakvere Piim), præmis 23, hvorefter bilag VI udgør loftet for opkrævning / ”fixing the ceiling rate” , C-112/15 (Kødbranchens Fælles-råd) og C-477/18 (Gosschalk). Dette har udløst tilbagebetaling og juste-ret, reduceret gebyropkrævning eksempelvis i Sverige ad flere om-gange.

Svensk dom, som sagsøgte lægger særlig vægt på, som bekræfter sagsøgernes synspunkt

77. ... Kammerrättens dom af 2024-03-11, som stadfæster Förvaltnings-rättens dom. Det gøres gældende, at også denne dom taler til fordel for sagsøgerne ...”

Himmerlandskød A/S har supplerende gjort gældende, at deres anbringender må læses således, at de også omfatter et anbringende om, at opkrævning af ge-byr til dækning af lønudgifter til personale i kødkontrolsekretariatet er retsstridig. Der er ikke tale om et nyt anbringende, idet spørgsmålet om lovligheden af alle administrative omkostninger hele tiden har været omfattet af sagen.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Fødevarestyrelsen har i processkrift af 6. juni 2025 anført navnlig:

”5.1 Indledning og hovedanbringender

EU-Domstolen har med *Gosschalk* -dommen entydigt fastslået, at både 2004-kontrolforordningen og 2017- kontrolforordningen giver medlem-sstaterne mulighed for at gebyrfinansiere ”*et overordnet system for offentlig kontrol*”, jf. dommens præmis 64. Dette indebærer, at medlemssta-terne har mulighed for at gebyrfinansiere omkostninger både til det personale, der direkte udfører kontrollerne, og til administrativt og as-sisterende personale. Det sidste forudsætter, at sådanne omkostninger indgår med ”*en andel svarende til den tid, som de aktiviteter, der er uløseligt forbundet med gennemførelsen af kontrolaktiviteterne, objektivt set kræver af dette personale*”, jf. præmis 67 ...

Det påhviler således de sagsøgte at føre bevis for, at omkostningerne, der ligger til grund for gebyropkrævningen, faktisk dækker over et overordnet system for offentlig kontrol og ikke indeholder uvedkommende omkostninger. For så vidt angår andre omkostninger end de direkte kontrolomkostninger påhviler det de sagsøgte at bevise, at disse kun er indregnet med en forholdsmæssig andel, som er fastsat under hensyn til den tid, som dette personale bruger på kontrolrelaterede aktiviteter. Bevisbyrden er løftet, hvis det kan dokumenteres, at omkostningsopgørelsen baserer sig på konkrete tidsregistreringer for kontrolpersonalet og/eller forsvarlige skøn over arbejdstiden forbundet med kontrollen for administrativt personale, og at der er dokumentation for de forskellige relevante driftsomkostninger, herunder redskaber, it-systemer m.v., der er nødvendige for systemet for offentlig kontrol. Dette stemmer fuldt overens med den prøvelsesstandard, som er anlagt af Förvaltningsrätten i Uppsala og opretholdt af Kamarrätten i Stockholm i de svenske retssager om kødkontrolgebyrer, jf. afsnit 3.5 ovenfor.

Det påhviler derimod ikke de sagsøgte at føre bevis for, at hver enkelt individuel aktivitet, som indgår i omkostningsposterne, har en sådan tilknytning til kødkontrollen, at ”*båndet på slagterierne ikke ville kunne køre*” foruden den pågældende aktivitet ... Et sådant dokumentations- eller tilknytningskrav kan på ingen måde udledes af *Gosschalk*-dommen.

Som nærmere gennemgået i det følgende er det de sagsøgte overordnede synspunkt, at Fødevarestyrelsen netop har tilrettelagt gebyrfinansieringen med henblik på at finansiere ”*et overordnet system for offentlig kontrol*”. Fødevarestyrelsen er overladt et skøn til at organisere kontrol-lens tilrettelæggelse, og herunder f.eks. bestemme, at administrative og understøttende funktioner skal henlægges i et kødkontrolsekretariat, at kontrollen skal understøttes af it-systemer osv. Fødevarestyrelsens system for kødkontrol er fuldt ud tilrettelagt inden for rammerne af dette skøn og udgør derfor ”*et overordnet system for offentlig kontrol*”, jf. nærmere afsnit 5.2 nedenfor.

Sagsøgernes synspunkter bærer på visse punkter præg af at angå meget tekniske og detaljerede forhold ved gebyrberegningen. Ved landsrettens prøvelse af gebyrberegningen skal der tages hensyn til, at der er tale om en kompleks økonomisk beregning, som er udarbejdet under hensyn til og på grundlag af oplysninger og data, som er til rådighed i Fødevarestyrelsens organisation. Kontrolforordningerne indeholder ingen mere detaljerede økonomisk-tekniske regler for, hvordan en omkostningsopgørelse skal udarbejdes, og der må således indrømmes styrelsen et betydeligt rum for gennemførelsesforanstaltninger, jf. afsnit 5.3 nedenfor.

Tilrettelæggelsen af kødkontrollen sikrer overordnet, at omkostningsgrundlaget for gebyropkrævningen altovervejende er baseret på faktiske tidsregistreringer foretaget dag til dag – både for kontrolpersonale og administrativt personale. For de relativt få og små poster, hvor omkostningerne er baseret på skøn, er der tale om forsvarlige skøn over ar-

bejdstid eller kødkontrollens andel af driftsomkostninger. Det betyder, at Fødevarestyrelsen har etableret en velegnet overordnet ramme til at sikre en ganske præcis omkostningsfordeling, jf. nærmere afsnit 5.4 nedenfor.

Sagsøgernes konkrete indsigelser mod gebyrberegningen gennemgås i afsnit 5.5 nedenfor. Indsigelserne angår overordnet kontrolpersonalets administrative tid og fravær samt forskellige administrative fællesomkostninger – dels vedrørende Kødkontrolsekretariatets domicil, dels vedrørende fællesfunktionerne i hovedkontoret i Glostrup. De sagsøgte overordnede synspunkt er, at alle aktiviteterne og omkostningerne nøje er afmålt i forhold til kødkontrollens reelle ressourcetræk og derfor kan anses for en del af det overordnede system for kødkontrollen.

I afsnit 5.7 gennemgås kontrolforordningernes krav om gennemsigthed, og afsnit 5.8 indeholder kortfattede bemærkninger om processer.

...

5.2. Kødkontrollen udgør et overordnet system for offentlig kontrol i overensstemmelse med EU-retten

Sagsøgernes overordnede synspunkt synes at være, at en aktivitet kun kan gebyrfinansieres, hvis de konkrete inspektioner af dyr på slagterierne fysisk ikke kunne finde sted foruden denne aktivitet ... Baseret på dette grundsynspunkt har sagsøgerne bl.a. anfægtet en række af de aktiviteter, som foretages i Fødevarestyrelsens kødkontrol, fordi de ikke mener, at disse aktiviteter er afgørende for, om "båndet kan rulle" .

De sagsøgte er ikke enige heri. Efter de sagsøgte opfattelse tillader kontrolforordningerne, at medlemsstaterne finansierer "*et overordnet system for offentlig kontrol*", jf. *Gosshalck* -dommens præmis 67, og medlemsstaterne er overladt en betydelig frihed til at bestemme, hvordan dette *overordnede system* skal tilrettelægges.

Kontrolforordningerne indeholder regler om udpegning af de kompetente myndigheder og organer, der kan foretage offentlig kontrol i medfør af forordningerne. Det fremgår desuden af 2017-kontrolforordningens artikel 5, stk. 1, litra e) og f), at de kompetente myndigheder skal råde over eller have adgang til et tilstrækkeligt stort personale med passende kvalifikationer og erfaring samt over hensigtsmæssige og korrekt vedligeholdte faciliteter og udstyr, således at offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter kan gennemføres effektivt.

Derimod bestemmes det ikke i forordningerne, hvordan medlemsstaterne konkret skal indrette systemet for offentlig kontrol. Det er derfor fuldt ud op til medlemsstaterne at indrette kontrollen på den måde, som medlemsstaterne finder mest hensigtsmæssig og under hensyn til forordningernes overordnede formål og at sikre en grundig og effektiv offentlig kontrol.

Kontrolforordningerne overlader det f.eks. til medlemsstaterne at beslutte, om de kontroludførende embedsdyrlæger selv skal udføre en række administrative opgaver forbundet med kontrollen (f.eks. kørsels-planlægning, økonomistyring, fakturering, generel vejledning af de kontrollerede virksomheder, udarbejdelse af manualer m.v.), eller om sådanne opgaver skal centraliseres hos specialiseret administrativt personale, eventuelt i særlige administrative enheder, så de kontroludførendes arbejde kan effektiviseres.

På tilsvarende måde forholder kontrolforordningerne sig ikke til, om man i medlemsstaten vælger at tilrettelægge kontrollerne, så alt foregår manuelt og analogt, eller om medlemsstaterne vælger at udvikle og anvende it-understøttelse af procedurerne med henblik på at gøre kontrollerne mere effektive og dermed mindre tidskrævende og i sidste ende billigere.

... Fødevarestyrelsen [har] organiseret kødkontrollen, så den samlet set består af kontrolpersonalet på slagterierne, der er ansvarlige for at foretage den daglige offentlige kontrol af dyrene. Derudover er der oprettet Kødkontrolsekretariatet i Skejby, som udgør en stabsfunktion, der understøtter det daglige kontrolarbejde på slagterierne. Endelig indgår kødkontrollen i Fødevarestyrelsens samlede organisation, og med henblik på at sikre synergi og effektivitet udføres en række administrative funktioner vedrørende kødkontrollen fra hovedkontoret i Glostrup, som i den forbindelse også udgør en del af kødkontrollen.

Fødevarestyrelsen har indrettet kødkontrollen på den måde, fordi dette sikrer den mest effektive offentlige kontrol, hvor de konkrete kontrol-opgaver udføres ude på slagterierne, mens visse af de administrative understøttende funktioner, bl.a. af hensyn til stordriftsfordele, er samlet i centraliserede og specialiserede enheder, der samlet set bidrager til en ensartethed i kontrollen på slagterier i Danmark. Denne organisering udgør samlet set utvivlsomt ”et overordnet system for offentlig kontrol”.

...

5.3. Prøvelsen af gebyrberegningen skal tage hensyn til, at kontrolforordningerne ikke indeholder detaljeret regulering af omkostningsopgørelsen

Sagsøgerne har med deres anbringender lagt op til, at landsretten skal foretage en særdeles indgående og detaljeret prøvelse af grundlaget for kødkontrolgebyrerne, hvor landsretten blandt mange andre ting skal forholde sig til tidsregistrering af pauser, medarbejderudviklingssamtaler (MUS), sidemandsoplæring og håndværkerudgifter.

Efter de sagsøgte opfattelse giver kontrolforordningerne imidlertid ikke grundlag for en så detaljeret efterprøvelse af omkostningsopgørelsen. Kontrolforordningerne overlader et betydeligt rum for konkrete gennemførelsesforanstaltninger og udelukker på ingen måde, at der i forbindelse med omkostningsallokering m.v. kan anvendes skøn og tilnærmelser.

Kontrolforordningerne stiller f.eks. ikke krav til, hvordan relevante omkostninger opgøres og fordeles mellem de kontrollerede, herunder om fordelingen sker ved forholdsmæssig allokering af indirekte omkostninger, dvs. fællesomkostninger (overhead), på grundlag af medgået tid (direkte henførbare omkostninger) eller en kombination heraf.

Det følger af fast retspraksis fra EU-Domstolen, at medlemsstaterne kan træffe gennemførelsesforanstaltninger til en forordning, når forordningen overlader dem et skøn, jf. EU-Domstolens dom af 21. december 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10 ... præmis 41-43, med henvisning til yderligere praksis. Når medlemsstaterne skal udfylde de skøn, de er tillagt med 2004-kontrolforordningen og 2017-kontrolforordningen, skal det ske under overholdelse af almindelige EU-retlige principper, herunder særligt proportionalitetsprincippet, jf. f.eks. *Danske Svineproducenter* -dommens præmis 52.

I forbindelse med proportionalitetsvurderingen indrømmes medlemsstaterne typisk en bredere skønsmargin, hvis der skal foretages en kompleks økonomisk eller teknisk-sagkyndig bedømmelse, jf. Niels Fenger, "EU-rettens påvirkning af dansk forvaltningsret", 4. udgave (2021), side 49, og Niels Fenger, "Forvaltningsret", 1. udgave (2018), side 324-325.

Fødevarestyrelsen er således overladt et skøn ved fastlæggelsen af de konkrete økonomiske principper for omkostningsallokering, som skal udmøntes efter dansk rets almindelige principper og praksis for gebyropkrævning, da sådanne foranstaltninger ikke er direkte reguleret af EU-retten.

Fødevarestyrelsens gebyrfinansiering af kødkontrollen gennemføres i overensstemmelse med de generelle regler og principper, der i dansk ret gælder for opkrævning af gebyrer, herunder delegationsforbuddet i grundlovens § 43 som fortolket af Højesteret i dom af 29. juni 1993, optrykt i U.1993.757 H ("gebyrdommen"), samt regler vedrørende hvilke udgifter der kan gebyrfinansieres, hvordan udgifterne fordeles på de gebyrpligtige (herunder om de skal være direkte eller indirekte), hvilken grad af dokumentation der kræves, hvordan de gebyrpålagte aktiviteter organiseres, hvorledes man håndterer ubalancer i indtægter og udgifter fra år til år m.v.

Gebyrerne er fastsat, så der er tilstræbt fuld dækning for de omkostninger, der er forbundet med kødkontrollen, jf. Finansministeriets budget-vejledning (april 2021), afsnit 2.3.1, og den konkrete fastsættelse af gebyrerne følger principperne om direkte og indirekte omkostninger, der fremgår af Økonomistyrelsens vejledning om prisfastsættelse (august 2022), afsnit 2.1, idet det bemærkes, at den konkrete opgørelsesmetode for gebyrer for kødkontrollen, herunder opdelingen i direkte og indirekte omkostninger, fremgår direkte af betalingsbekendtgørelsens §§ 3 og 4.

5.4. Organiseringen og økonomistyringen af kødkontrollen medfører, at der alene opkræves gebyrer for aktiviteter, der er uløseligt forbundet med kødkontrol

Det er overordnet Fødevarestyrelsens synspunkt, at principperne for økonomistyring af kødkontrollen betyder, at der kun indregnes omkostninger i gebyrerne, som har en uløselig sammenhæng med kontrollen.

For så vidt angår personalet på slagterierne (både embedsdyrlæger, tilsynsfunktionærer, sekretærer og sektionsledere) samt personalet i Kødkontrolsekretariatet gælder det, at disse dagligt skal fordele deres arbejdstid på hovedopgaver i overensstemmelse med hovedopgavevejledningen ... Kun tid registreret på kødkontrollens hovedopgaver (19XX) bliver henført til delregnskab 2 og indregnet i gebyrerne.

I praksis registrerer personalet i enhederne i hele kødkontrollen i gennemsnit ca. 10 pct. af deres tid på andre hovedopgaver ... og denne tid indgår således ikke i betalingen for kødkontrol.

Langt størstedelen af omkostningerne i kødkontrollen er baseret på tidsregistrering (eller bogføring af udgifter) på hovedopgaver ... I 2024 var de samlede omkostninger på delregnskab 2 i alt ca. 245 mio. kr., hvoraf kun 15,1 mio. kr. udgjorde skønsmæssigt fastsatte omkostninger, som er fastsat på baggrund af en tidsregistreringsstikprøve, jf. nærmere ... i det følgende.

Det er fuldt ud tilstrækkeligt og forsvarligt i lyset af det skøn, som Fødevarestyrelsen er overladt (jf. afsnit 5.3 ovenfor), at basere en omkostningsallokering på daglige tidsregistreringer, hvor det overlades til hver enkelt medarbejder konkret at vurdere, om en arbejdsopgave har vedrørt kødkontrollen eller andre aktiviteter. Hovedopgavevejledningen ... og den administrative understøttelse af denne vejledning i praksis af bl.a. sekretærer på slagterierne og personale i Kødkontrolsekretariatet sikrer fuldt ud, at medarbejderne har det fornødne grundlag til at tidsregistrere korrekt.

Personalet i Fødevarestyrelsens hovedkontor i Glostrup udfører understøttende funktioner som lønadministration, rådgivning i disciplinærsager og ved rekruttering, overenskomstforhandling for kødkontrollen, it-support og meget andet ... Disse funktioner er alle en del af ” *et overordnet system for offentlig kontrol* ”, jf. *Gosschalck* -dommens præmis 64, og kan indgå i gebyrfinansieringen forholdsmæssigt i forhold til den tid, som personalet rent faktisk bruger på opgaver relateret til kødkontrollen, jf. dommens præmis 67.

De sagsøgte synspunkter om omkostningerne til centrale funktioner i Glostrup er uddybet i afsnit 5.5.5 nedenfor.

5.1. Alle de af sagsøgerne anfægtede aktiviteter udgør en del af ” *et overordnet system for offentlig kontrol* ”, som lovligt kan gebyrfinansieres

5.5.1 Indledning

Denne sag har verseret siden marts 2019. Under sagens forberedelse har sagsøgerne anfægtet en lang række forhold ved Fødevarestyrelsens gebyropkrævning. Sideløbende hermed er der pågået omfattende ufor-

melle udenretlige drøftelser med henblik på tilskæring af sagens tvist. De sagsøgte opfordrede i processkrift Q af 7. februar 2025 sagsøgerne til at bekræfte, at anbringenderne i processkrift 25 af 1. oktober 2024 var udtømmende udtryk for de forhold, som anfægtes ved Fødevarerstyrelsens gebyropkrævning. De sagsøgte opfatter sagsøgernes processkrift 27 og 28 af 13. maj 2025 som en bekræftelse af denne opfordring, og at anbringenderne heri også er udtømmende for så vidt angår sagsøgernes påstand 8 nedlagt i processkrift 30 af 19. maj 2025.

De samlede indsigelser mod gebyropkrævningen kan efter de sagsøgtes opfattelse sammenfattes som følger:

- Hovedopgave 1996: Sagsøgerne anfægter, at kontrolpersonalet tidsregistrerer en række administrative aktiviteter m.v. på hovedopgave 1996, som herefter danner grundlag for gebyropkrævningen. Synspunktet er, at disse aktiviteter ikke har den fornødne tilknytning til kødkontrollen. De sagsøgte mener, at disse aktiviteter lovligt kan gebyrfinansieres som administrative og understøttende aktiviteter, jf. nærmere afsnit 5.5.2 nedenfor.
- Sygdom, orlov og pauser: Sagsøgerne anfægter, at der i gebyropkrævningen indgår omkostninger til løn under sygdom, orlov og pauser. Fælles for disse omkostninger er, at der er tale om løn under "fravær", dvs. tid "væk fra kontrolbåndet", som sagsøgerne ikke mener har tilknytning til kontrollen. De sagsøgte mener imidlertid, at der er tale om sædvanlige lønelementer, der kan gebyrfinansieres, jf. afsnit 5.5.3 nedenfor.
- Driftsudgifter ved Kødkontrolsekretariatets domicil: Sagsøgerne anfægter, at der i gebyrerne indgår en række driftsudgifter vedrørende Kødkontrolsekretariatets domicil (tidligere i Lystrup og nu i Skejby). Synspunktet er bl.a., at omkostninger til lokaler m.v. kun kan indregnes for den direkte kontrol og ikke for administrative og understøttende funktioner. De sagsøgte er ikke enige heri og mener, at omkostningerne kan indgå som en del af det overordnede system for kødkontrollen, og at de i øvrigt er opgjort efter forsvarlige og veldokumenterede skøn, jf. afsnit 5.5.4 nedenfor.
- Fællesfunktioner i hovedkontoret i Glostrup ("overhead"): En vedvarende indsigelse fra sagsøgerne under sagen har været, at der i gebyrerne indgår en omkostningspost til fællesfunktioner i hovedkontoret i Glostrup. Sagsøgerne anfægter, at disse fællesfunktioner udfører arbejde med den fornødne tilknytning til kødkontrollen. De sagsøgte mener derimod, at omkostningsposten er opgjort korrekt efter den forholdsmæssige del af arbejds-tiden, som konkret vedrører opgaver relateret til kødkontrollen, jf. afsnit 5.5.5 nedenfor.

...

Ovennævnte indsigelser, der gennemgås nærmere i det følgende, angår omkostningsposter, som sagsøgerne principalt mener skal udgå af gebyropkrævningen. Sagsøgerne har imidlertid også et subsidiært (og for visse poster principalt) synspunkt om, at visse omkostninger kan forblive i gebyropkrævningen, men skal fordeles forholdsmæssigt på flere delregnskaber. Dette synspunkt er adresseret i afsnit 5.6 nedenfor. De

sagsøgte mener overordnet, at det er fuldt forsvarligt i lyset af det skøn, som Fødevarestyrelsen har ved den økonomisk-tekniske omkostnings-opgørelse, at fordele de pågældende omkostninger til kødkontrollen. De meget begrænsede konsekvenser ved en eventuel mere præcis fordeling skal sammenholdes med de administrative byrder og omkostninger forbundet med at indføre et system, der understøtter så detaljeret tidsregistrering, at det faktisk er muligt at allokere omkostninger for hver enkelt aktivitet.

5.5.2 Hovedopgave 1996 (*"Anden kødkontrol end AM- og PM-kontrol"*)

5.5.2.1 Indledning

Sagsøgerne har anfægtet en række konkrete aktiviteter, som navnlig fremgår af hovedopgave 1996, jf. afsnit 4.5 ovenfor. Det gennemgående synspunkt synes at være, at (visse) aktiviteter "væk fra båndet" ikke kan gebyrfinansieres (f.eks. kontrolpersonalets pauser, sygdom, administrativ tid og ledelsesudviklingskurser) ...

Under alle omstændigheder gør de sagsøgte dog gældende, at samtlige af de anfægtede aktiviteter faktisk er en del af *"et overordnet system for offentlig kontrol"* og dermed kan gebyrfinansieres. ... [Det] følger ... netop af *Gosschalk*-dommen, at der utvivlsomt kan indgå omkostninger til administrative opgaver i gebyrerne.

Hovedopgave 1996 vedrører anden kødkontrol end AM- og PM-kontrol og omfatter en række kontrolopgaver, der også foregår direkte ude på de store slagterier. Sagsøgerne har i punktform oplistet de anfægtede aktiviteter som følger ...:

- " a) Udstedelse af eksportcertifikater og plombering b) Administrative aktiviteter vedr. kødkontrollens personale, som er tilknyttet virksomhederne*
- c) Sagsbehandling i forbindelse med dyreværnssager af indskærpelser og forbud*
- d) Deltagelse i lederudviklingsaktiviteter herunder ledersamlinger og netværksmøder*
- e) ...*
- f) Kontor - Diverse administrativt arbejde, herunder besøg fra auditenheden og udenlandske inspektioner*
- g) Oplæring tilsyn – Oplæring af kolleger i tilsyn h) Proff. Myndighedsudøvelse – Proff. myndighedsudøvelse på slagteriet i) Aktiviteter på egen virksomhed som eksempelvis kampagne, information på personalemøder m.m.*
- j) Sagsbehandling og ledelse i relation til virksomheder k) Møder, herunder afdelingsmøder og TA-møde"*

Sagsøgernes indsigelser mod disse aktiviteter falder i fire kategorier ...:

- 1) Administrative aktiviteter, som ifølge sagsøgerne kun kan gebyrfinansieres, når der er tale om den logistiske tilrettelæggelse af inspektionerne og bidrag til overvågning.

- 2) Myndighedsudøvelse i form af indskærpelser og forbud, der ifølge sagsøgerne er en "almen foranstaltning" og i øvrigt ikke er nævnt i 2004-kontrolforordningens bilag VI, punkt 2.
- 3) Ledelsesmæssige aktiviteter og oplæring.
- 4) Eksportcertifikater ...

5.5.2.2 Ad 1) Administrative aktiviteter

De sagsøgte er ikke enige i, at der kun kan finansieres administrative aktiviteter, når der er tale om "*det administrative og assisterende personales logistiske tilrettelæggelse af inspektionerne og deres bidrag til overvågning*". Gosschalk-dommens præmis 57-67 skal forstås sådan, at alle indirekte omkostninger fra administrative aktiviteter med tilknytning til kontrol-len kan gebyrfinansieres, så længe der kun medtages omkostninger sva-rende til den arbejdstid, der faktisk anvendes på opgaver relateret til kontrollen. Det betyder bl.a., at også omkostninger til centrale funktioner som jura og HR kan indgå i gebyrfinansieringen med en forholds-mæssig andel, jf. også Kammarrätten i Stockholms dom af 11. marts 2024 ...

Ikke desto mindre bemærkes det, at de anfægtede administrative aktiviteter omfattet af hovedopgave 1996 faktisk i meget vidt omfang vedrører den logistiske tilrettelæggelse af kontrollen og opfølgning herpå. De administrative opgaver, der fremgår af hovedopgave 1996, vedrører således de direkte kontrolopgaver, der foretages på de store slagterier. Arbejdet med at drive en kontrolsektion medfører en række administrative opgaver, herunder vagtplanlægning, håndtering af fakturaer, forberedelse i forbindelse med auditering og tilsyn samt forberedelse i forbindelse med f.eks. EU-inspektioner m.v. Det er således primært personalet på slagterierne, der anvender hovedopgave 1996, idet personalet i Kødkontrolsekretariatet hovedsageligt anvender hovedopgave 1998. Der er derfor tale om opgaver, der understøtter den egentlige kontrol, der foretages på slagterierne.

Hver enkelt medarbejder vurderer således konkret i forbindelse med dennes tidsregistrering, om der er tale om administrativ tid, der vedrører en kontrolopgave. Disse administrative opgaver registreres alene med den tid, der er brugt på opgaverne, og slagterierne bliver ikke opkrævet for mere, end hvad der er udført arbejde for.

De gebyrer, som slagterierne opkræves for de administrative aktiviteter, der fremgår af hovedopgave 1996, går til kontrolpersonalets og det administrative personales lønninger, ligesom der også kan indgå øvrige personaleudgifter i forbindelse hermed. Disse omkostninger kan gebyrfinansieres i overensstemmelse med 2004-kontrolforordningens artikel 27, stk. 4, litra a), jf. bilag VI, punkt 1 og 2, samt 2017-kontrolforordningens artikel 79, stk. 1, litra a), jf. artikel 81, litra a).

5.5.2.3 Ad 2) Myndighedsudøvelse og sanktioner

Sagsøgerne gør som omtalt også gældende, at de aktiviteter i hovedopgave 1996, der har karakter af myndighedsudøvelse eller sanktioner, herunder sagsbehandling i forbindelse med dyreværnssager af ind-

skærper og forbud, ikke kan gebyrfinansieres, da der er tale om en almen foranstaltning, og da indskærper eller udstedelse af forbud ikke fremgår af den udtømmende opstilling i punkt 2 i bilag VI til 2004-kontrolforordningen ...

Det sidstnævnte synspunkt beror på en misforståelse. Bilag VI, punkt 2, opregner ikke, hvilke *aktiviteter*, som kan gebyrfinansieres, men derimod hvilke *omkostningskategorier*, som kan indgå.

Det bestrides under alle omstændigheder, at myndighedsudøvelse i forbindelse med f.eks. dyreværnsager ikke skulle udgøre kontrol i kontrolforordningernes forstand, som kan gebyrfinansieres. Aktiviteten dækker navnlig over tidsforbrug til dyreværnsager, som rejses i AM- og PM-kontrollen, hvis kontrolpersonalet bliver opmærksomme på mulige overtrædelser. Hvis sagen bliver til en politianmeldelse, vil tidsforbruget fra dette tidspunkt skulle registreres på hovedopgave 1533 ... og er derved bevillingsfinansieret. Den myndighedsudøvelse, som tidsregistreres på hovedopgave 1996, er således helt almindelig offentlig kontrol, jf. f.eks. 2017-kontrolforordningens artikel 2, stk. 1, og administrativt arbejde til understøttelse heraf.

5.5.2.4 Ad 3) Ledelsesmæssige aktiviteter og oplæring

Sagsøgerne gør gældende, at de aktiviteter i hovedopgave 1996, der har karakter af kompetenceudvikling og oplæring af kollegaer i tilsyn, ikke kan gebyrfinansieres. Sagsøgerne anfører bl.a. under henvisning til *Kødblandens Fællesråd*-dommen, præmis 42, at gebyrfinansieringen ikke kan omfatte "kompetenceudvikling", som ifølge dem er forskelligt fra "efteruddannelse".

Både 2004- og 2017-kontrolforordningerne indeholder eksplicit krav om, at personale, som gennemfører offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter, skal modtage relevant uddannelse på sit kompetenceområde, jf. 2004-kontrolforordningens artikel 6, litra a) og b), og 2017-kontrolforordningens artikel 5, stk. 4, litra a)-c). Disse krav til efteruddannelse gælder ikke kun efteruddannelse af kontrolpersonalet, dvs. embedsdyrlæger og tilsynsfunktionærer, der fremgår af hovedopgave 1994, men også kompetenceudvikling for andet personale, der beskæftiger sig med kontrollen, herunder ledelsen og det administrative personale.

Omkostninger til efteruddannelse er desuden udtrykkeligt nævnt i 2004-kontrolforordningens bilag VI, punkt 2. I 2017-kontrolforordningen er det præciseret i artikel 81, litra e), at gebyrfinansiering kan dække "*omkostninger ved uddannelse af det personale, der er omhandlet i litra a), med undtagelse af den uddannelse, der er nødvendig for at opnå de fornødne kvalifikationer til at blive ansat af de kompetente myndigheder*". Sidstnævnte er i overensstemmelse med dommen i *Kødblandens Fællesråd*-sagen, hvor EU-Domstolen fastslog, at 2004-kontrolforordningen er til hinder for, "*at medlemsstaterne ved fastsættelsen af det gebyr, der opkræves hos virksomhederne i fødevarersektoren, medregner udgifter, der er forbundet med den obligatoriske grunduddannelse for officielle medhjælpere*", jf. dommens præmis 42. Det centrale i dommen er, at udgifter til en obligato-

risk grunduddannelse, som skal gennemføres, før man overhovedet kan udføre arbejde i kødkontrollen, ikke kan gebyrfinansieres.

Denne type uddannelse, dvs. uddannelsen til tilsynstekniker (i dag tilsynsfunktionær), som EU-Domstolen helt konkret forholdt sig til i *Kødbranchens Fællesråd*-dommen, kan dermed ikke sidestilles med den efteruddannelse, som personale, der allerede er ansat i kødkontrollen, gennemfører, mens de i øvrigt bidrager til udførelsen af kødkontrollen. Der er imidlertid intet belæg i dommen eller i forordningerne for at sondre mellem ”kompetenceudvikling” og ”efteruddannelse” alt efter det konkrete indhold af kurserne. De kompetenceudviklingsaktiviteter, der fremgår af hovedopgave 1996, er derfor i fuld overensstemmelse med uddannelseskravene i kontrolforordningerne og kan gebyrfinansieres i overensstemmelse med 2004- kontrolforordningens artikel 27, stk. 4, litra a), jf. bilag VI, punkt 2, samt 2017-kontrolforordningens artikel 79, stk. 1, litra a), jf. artikel 81, litra e).

5.5.2.5 Ad 4) Eksportcertifikater ...

...

Selv om ovennævnte aktiviteter måtte vedrøre enkelttydelser, der betales af de enkelte slagterier, er der fortsat tale om kontrolopgaver, der er omfattet af både 2004- og 2017-kontrolforordningerne.

For så vidt angår udstedelse af eksportcertifikater dækker denne aktivitet over den kontrol, som kontrolpersonalet skal foretage, når der skal ske eksport af kød til et tredjeland. I den forbindelse tilgår der også tidsforbrug til udfærdigelse og udstedelse af certifikatet. Disse aktiviteter er omfattet af definitionerne på ”kontrol” og/eller ”andre officielle aktiviteter” i 2017-kontrolforordningens artikel 2, og lønomkostninger i forbindelse hermed kan derfor gebyrfinansieres. Det er uden betydning, om der er tale om ”enkeltydelser”, idet det afgørende er, at der faktisk udføres kontrol.

...

5.5.3 Sygdom, orlov og pauser

...

De sagsøgte fastholder, at der kan indgå omkostninger til løn under sygdom og orlov. Fødevarestyrelsens ansatte har ret til løn under sygdom i medfør af de gældende overenskomster. Omkostninger ved fravær udgør derfor almindelige lønomkostninger, som er omfattet af 2004-kontrolforordningens artikel 27, stk. 4, litra a), jf. bilag VI, punkt 1, samt 2017-kontrolforordningens artikel 79, stk. 1, litra a), jf. artikel 81, litra a). Det følger i øvrigt klart af disse bestemmelser, at der også kan indregnes lønelementer i gebyrerne til social sikring, pension og forsikring. Retten til løn under sygdom er et helt sædvanligt ansættelsesvilkår for overenskomstdækket arbejde i Danmark og udgør en central del af den sociale sikring for de pågældende medarbejdere.

Tilsvarende gælder for pauser. Pauser indgår i den tid, der er registreret på den hovedopgave, som på- gældende medarbejder var i gang med at udføre, da medarbejderen tog en pause. Kontrolpersonalet har overenskomstmæssige krav på pauser og står i øvrigt til rådighed un-der disse. Der er således tale om sædvanlige lønomkostninger.

Det bemærkes i øvrigt, at orlov og sygefravær over 30 dage fordeles mellem slagterierne som fællesomkostninger, jf. betalingsbekendtgørelsens § 4, stk. 4, nr. 4 og 5. Dette bidrager til at sikre proportionaliteten af omkostningerne, således at det enkelte slagteri ikke belastes uforholds-mæssigt hårdt af f.eks. en konkret kontrolmedarbejders langtidssyg-dom.

5.5.4 Driftsudgifter ved Kødkontrolsekretariatets domicil

Sagsøgerne har bl.a. anfægtet, at der i gebyrfinansieringen indgår en række driftsudgifter vedrørende Kødkontrolsekretariatets domicil ... herunder vareforbrug, tjenesteydelser, frugtordning og husleje ... De pågældende omkostninger indgår som en del af den skønsmæssigt fast-satte betaling til fællesfunktioner i hovedkontoret i Glostrup (konkret enheden Forretningsservice), idet udgifterne afholdes centralt i Fødeva-restyrelsen. Omkostningerne er fastsat med en fordelingsnøgle efter, hvor stor en andel af de samlede medarbejdere på det pågældende do-micil som er ansat i Kødkontrolsekretariatet ...

Disse omkostninger er omfattet af 2004-kontrolforordningens artikel 27, stk. 4, litra a), jf. bilag VI, punkt 2, samt 2017-kontrolforordningens arti-kel 79, stk. 1, litra a), jf. artikel 81, litra b) og c), idet der er tale om sæd-vanlige omkostninger ved faciliteter og udstyr, herunder omkostninger ved vedligeholdelse og forsikring og andre omkostninger i forbindelse hermed, samt omkostninger ved forbrugsvarer og værktøj. Disse om-kostninger kan derfor lovligt gebyrfinansieres efter EU-retten. Der er ikke grundlag for sagsøgernes synspunkt om, at bl.a. ”lokaler” kun kan forstås som lokaler til det direkte kontrolpersonale og ikke til det admi-nistrative personale.

Det falder fuldt ud inden for rammerne af Fødevarestyrelsens skøn ved tilrettelæggelse af kontrollen at vælge en organisering med et centralt placeret sekretariat til varetagelse af administrative funktioner.

Det bemærkes, at der, navnlig som følge af at langt størstedelen af per-sonalet i kødkontrollen har tjenestested på slagterierne, er tale om gan-ske beskedne omkostningsposter. Som det fremgår af ... udgjorde driftsudgifter under forretningsservice ca. 1,23 mio. kr. i stikprøven fra 2018, mens beløbet i 2023 udgjorde ca. 0,57 mio. kr. Dette beløb er i gen-nemsnit årligt fordelt med ca. 3 pct. til Himmerlandskød A/S ...

5.5.5 Fællesfunktioner i hovedkontoret i Glostrup (”overhead”)

5.5.5.1 Opgørelsen af lønomkostninger

...

Lønomkostninger til fællesfunktioner i hovedkontoret i Glostrup udgør omkostninger til administrativt og assisterende personale, som er en del af det overordnede system for kødkontrol og omfattet af 2004- kontrolforordningens artikel 27, stk. 4, litra a), jf. bilag VI, punkt 1 og 2, samt 2017-kontrolforordningens artikel 79, stk. 1, litra a), jf. artikel 81, litra a), b), c), e) og f). Omkostningerne kan gebyrfinansieres i overensstemmelse med *Gosschalk*-dommens præmis 64, når de indgår med en forholdsmæssig andel fastsat efter den tid, som personalet rent faktisk bruger på opgaver relateret til kødkontrollen, jf. dommens præmis 67.

Det sidstnævnte er sikret gennem et konkret skøn over den arbejdstid, som faktisk går til opgaver relateret til kødkontrollen. Det er fuldt for-svarligt at opgøre omkostninger til disse understøttende funktioner ef-ter en skønsmæssig vurdering af arbejdstiden, jf. også *Kammarrätten i Stockholms* dom af 11. marts 2024 ... For perioden fra 2019 og frem er skønnet i øvrigt baseret på konkrete tidsregistreringsstikprøver, hvor personalet faktisk i en periode blev instrueret i at registrere deres dag-lige arbejdstid på kødkontrolrelaterede opgaver ...

For så vidt angår perioden til og med 2019 var omkostningerne til Føde-varestyrelsens centrale enheder i hovedkontoret i Glostrup, der under-støtter kødkontrollen samt omkostningerne til husleje for Kødkontrolse-kretariatet og kontorartikler, der stilles til rådighed for kødkontrollen, fastsat efter et skøn over det samlede ressourceforbrug hertil, ... Der er – og må nødvendigvis være – tale om en approksimation. Det gøres gældende, at en sådan approksimation ikke er i strid med forordnings-grundlaget, når den er baseret på objektive faktorer.

Som det fremgår ... blev skønnet på 10 mio. kr. (hvoraf 6,9 mio. kr. ud-gjorde træk på fællesfunktioner i hovedkontoret i Glostrup) fastsat i for-bindelse med en ny organisering af kødkontrollen i Fødevarestyrelsen i kølvandet på kritik fra branchen vedrørende de relativt høje kontrolom-kostninger i Danmark og den negative påvirkning af slagteriernes kon-kurrenceevne på det internationale marked. Den overordnede kontekst for fastsættelsen af skønnet viser, at der var stort fokus på omkostnings-opgørelsen hos både Fødevarestyrelsen og erhvervet, og at man tilsig-tede at undgå, at omkostningerne skulle stige for erhvervet som følge af beslutningen om en ændret organisering i Fødevarestyrelsen. Dette un-derstøtter, at de skønnede omkostninger ikke var fastsat for højt.

Hertil kommer, at opgørelsen af omkostningerne til Fødevarestyrelsens centrale enheder, der blev foretaget i 2018 og 2023, jf. straks nedenfor, sandsynliggør, at der i perioden fra 2016 til og med 2019 under alle om-stændigheder ikke har været opkrævet for mange omkostninger, idet opgørelserne fra 2018 og 2023, som er baseret på konkrete tids- og om-kostningsregistreringer inden for en afgrænset periode, har medført, at overheadbeløbet er blevet hævet efter en nyberegning for at sikre endnu større omkostnings- ægthed.

Fra og med 2020 har omkostningerne til Fødevarestyrelsens hovedkon-tor været opgjort på baggrund af tidsregistreringsstudier og specifikke opgørelser af driftsudgifter foretaget i afgrænsede perioder ... Tidsregi-streringsstudierne er et meget præcist udtryk for, hvor stor en andel af

tiden i de centrale fælles funktioner, der anvendes på kødkontrolrelaterede opgaver, idet hver enkelt medarbejder konkret og individuelt har skullet registrere tid, som man i overensstemmelse med instruktionerne vurderede vedrørte kødkontrollen.

Sagsøgerne har bl.a. anfægtet gebyrfinansieringen af lønomkostninger til fællesfunktioner baseret på medarbejdernes stillings- og uddannelsesbetegnelser. Disse betegnelser er imidlertid uden betydning for, om lønomkostningerne kan gebyrfinansieres. Det afgørende er udelukkende, om de konkrete medarbejdere har udført opgaver relateret til kødkontrollen. Tidsregistreringerne dokumenterer udførelsen ned til hver enkelt konkrete medarbejder, hvor stor en andel af arbejdstiden, der enten direkte har angået kødkontrollen eller har angået fælles projekter m.v., som også kom kødkontrollen til gode ...

Det kan ikke påhvile Fødevarestyrelsen at føre konkret bevis for hver enkelt aktivitet, der faktisk blev udført af personalet omfattet af tidsregistreringsstikprøven. Der er på ingen måde grundlag i kontrolforordningerne eller *Gosschalk*-dommen for at antage, at prøvelsen af omkostningsopgørelsen skal ske på et sådant detaljeringsniveau, så eventuelle enkeltstående fejl kan føre til, at opkrævede gebyrer skal tilbagebetales. Det afgørende er, at personalet har været klart instrueret og understøttet under gennemførelsen af stikprøven og konkret har vurderet, hvornår det udførte understøttende arbejde enten specifikt for kødkontrollen eller tværgående opgaver, der også kom kødkontrollen til gode ...

5.5.5.2 Overhead på lønomkostninger

...

Som det fremgår ... har Fødevarestyrelsen i forbindelse med opgørelserne i 2018 og 2023 af omkostninger forbundet med træk på centrale funktioner i hovedkontoret tillagt alle lønomkostninger et overhead på 28,4 pct. De 28,4 pct. skal dække overheadudgiften for de medarbejdere i hovedkontoret, der understøtter kødkontrollen. Procentsatsen er udregnet på baggrund af et årsværk med en årlig løn på 0,6 mio. kr. og dækker over bl.a. omkostninger til Statens Administration, Statens IT, kompetenceudvikling, ledelse m.v., jf. nærmere bilag AN.

De sagsøgte gør gældende, at det både er sædvanligt og rimeligt, at offentlige myndigheder i fællesomkostninger indregner sådanne overheadomkostninger, og at dette ikke er i strid med det skøn, som medlemsstaterne er overladt efter EU-retten.

Det følger af Økonomistyrelsens vejledning om prisfastsættelse (august 2022), afsnit 2.1, at offentlige myndigheders indirekte omkostninger også udgøres af bl.a. generelle fællesomkostninger, som er det overhead, der understøtter den samlede virksomheds opgavevaretagelse. Fødevarestyrelsens indregning af overhead på 28,4 pct. er derfor fuldt ud i overensstemmelse med Økonomistyrelsens vejledning.

Hertil kommer, at det ovennævnte overhead på 28,4 pct. alene er blevet lagt oveni lønomkostningerne, som er blevet opgjort på baggrund af

konkrete timeregistreringer foretaget af ansatte i Fødevarestyrelsen, der har udført opgaver, der konkret har vedrørt – direkte eller indirekte – kødkontrollen. Styrelsens tillæg af overhead på 28,4 pct. i de to opgørelser vedrører således kun de lønudgifter, som medarbejdere i Fødevarestyrelsens hovedkontor i Glostrup har haft til understøttelse af kødkontrollen, og det er baseret på rimelige økonomiske skøn, der ligger inden for det skøn, som medlemsstaterne har efter EU-retten.

Der er i øvrigt tale om et ganske beskedent beløb på højst omkring 1 mio. kr. årligt ... ud af samlede omkostninger på delregnskab 2 på 200-250 mio. kr. årligt i perioden 2019-2024

...

5.6. Sagsøgernes indsigelser om allokering af nærmere bestemte omkostninger til andre delregnskaber er ugrundede

Sagsøgerne har et gennemgående synspunkt om, at omkostninger forbundet med bestemte aktiviteter m.v. skal *”fordeles på samtlige delregnskaber”* og ikke blot henføres til delregnskab 2 ...

De sagsøgte forstår det sådan, at sagsøgerne mener, at omkostningerne skal fordeles i samme forhold som de samlede omkostninger under en-heder i kødkontrollen ... Der er overordnet set tale om tid væk fra den fysiske kontrol, dvs. tid som bruges på forskellige generelle administrative aktiviteter såsom nærværssamtaler, vagtplanlægning og lignende. De sagsøgte forstår, at rationalet er, at en andel af f.eks. en nærværssamtale også burde henføres til øvrige delregnskaber, i det omfang den pågældende medarbejder udfører arbejde relateret til andre delregnskaber. Det ville enten betyde, at tiden f.eks. skulle henføres til andre ge-byrordninger (delregnskab 14) eller til det bevillingsfinansierede om-råde (delregnskab 1).

De sagsøgte er ikke enige i, at en sådan allokering ville være mere retvisende, eller at den nuværende praksis medfører, at gebyropkrævningen ikke er i overensstemmelse med kravene i 2004- og 2017-kontrolforordningerne. Den nuværende ramme for økonomistyring sikrer, at administrative aktiviteter i videst muligt omfang registreres på den hovedopgave, som de vedrører, jf. bl.a. aktivitetsfortegnelsen i hovedopgavevejledningen ...

Pauser indgår i den tid, der er registreret på den hovedopgave, som pågældende medarbejder var i gang med at udføre, da medarbejderen tog en pause. Dette er retvisende, da medarbejderen står til rådighed i sin pause, og det resulterer i, at pauser faktisk også fordeles mellem delregnskaber ...

Fravær (både over og under 30 dage) fordeles mellem delregnskaber i henhold til den konkrete medarbejders faktiske arbejdstidsfordeling mellem delregnskaberne ... Sagsøgernes subsidiære synspunkt om, at omkostninger ved sygdom under 30 dage skal fordeles på alle delregnskaber, synes således at bero på en misforståelse. Det er netop sådan, at det faktisk bliver fordelt – både for sygdom over og under 30 dage. For-

skellen på sygdom over og under 30 dage er kun, at den andel af sygdom over 30 dage, som henføres til delregnskab 2, fordeles blandt alle slagterierne som en fællesomkostning, jf. betalingsbekendtgørelsens § 4, stk. 4, nr. 6, og ikke bliver opkrævet direkte over for det pågældende slagteri.

De få generelle administrative aktiviteter registreret på hovedopgave 1996, som ikke kan henføres direkte til en konkret kontrolopgave, henføres til delregnskab 2, da langt størstedelen af kontrolpersonalets tid anvendes på kødkontrol.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at den beløbsmæssige betydning af sagsøgernes synspunkt er minimal. Langt hovedparten af de timer, som indgår i faktureringsgrundlaget, er registreret på delregnskab 2, ... Der-til kommer, at de få generelle administrative aktiviteter, som i dag ikke bliver fordelt mellem delregnskaber (nærværssamtaler, faglig opdate-ring m.v.), også udgør en meget lille andel af personalets samlede arbejdstid. Det nuværende system er indrettet efter ønske fra branchen med henblik på et tilvejebringe et enkelt og administrerbart system. Konsekvensen af sagsøgernes synspunkt ville derfor være, at et meget lille antal timer ville skulle fordeles med en meget lille andel til andre delregnskaber. Disse meget begrænsede konsekvenser skal sammenholdes med de administrative byrder og omkostninger forbundet med at indføre et system, der understøtter så detaljeret tidsregistrering, at det faktisk er muligt at allokere omkostninger for hver enkelt aktivitet.

Overordnet gør de sagsøgte således gældende, at metoden for allokering af omkostninger mellem delregnskaber fuldt ud er egnet til at sikre overensstemmelse med kontrolforordningernes krav. En omkostningsberegning er meget kompleks og kan teoretisk altid gøres mere præcis ved at stille krav om endnu mere detaljerede tidsregistreringer og avancerede beregningsmodeller. Der kan på ingen måde udledes et krav om absolut præcision af 2004-kontrolforordningens artikel 27, stk. 4, jf. bi-lag VI, eller 2017-kontrolforordningens artikel 81. Fødevarestyrelsens omkostningsberegning sikrer fuldt tilstrækkelig grad af præcision i identificeringen af de omkostninger, som er uløseligt forbundet med kødkontrollen.

5.7. Fødevarestyrelsens kødkontrolgebyrordning lever op til EU-rettens gennemsigtighedskrav

2004- og 2017-kontrolforordningerne indeholder visse krav til gennemsigtighed i medlemsstaternes gebyrordninger for offentlig kontrol. ...

Efter 2004-kontrolforordningens artikel 27, stk. 12, skal medlemsstaterne offentliggøre metoden til beregning af gebyrer, mens medlemsstaterne efter 2017-kontrolforordningens artikel 85, stk. 1, skal sikre "*en høj grad af gennemsigtighed*" med hensyn til de elementer, der fremgår af artiklens stk. 2, herunder metoden, der anvendes til at fastsætte gebyrer og omkostningsfordeling m.v. Disse oplysninger skal desuden gøres offentligt tilgængelige, jf. 2017-kontrolforordningens artikel 85, stk. 2.

Fødevarestyrelsens kødkontrolgebyrer lever fuldt ud op til disse gennemsigthedskrav, særligt fordi metoden for opgørelsen af gebyrerne er gennemsigelig og fremgår direkte af betalingsbekendtgørelsens § 4 og suppleres yderligere af styrelsens hovedopgavevejledning ..., lige-som det fremgår klart af de månedlige budgetrapporter, der udsendes til de store slagterier, hvilke omkostninger der opkræves gebyrer for.

Selv i det tilfælde, at styrelsens kødkontrolgebyrordning ikke levede op til kontrolforordningernes gennemsigthedskrav, ville dette ikke kun-ne medføre, at styrelsen ikke er berettiget til at opkræve gebyrer for den udførte kontrol, jf. også de svenske domme ...

5.8 Sagsøgernes krav om procesrenter

... [Det er] de sagsøgte opfattelse, at de sagsøgte ikke kan pålægges at betale procesrenter, da der er tale om en anerkendelsespåstand, der som det helt klare udgangspunkt ikke kan medføre, at der skal betales rente, jf. Lars Lindencrone Petersen, "Renteloven med kommentarer", 6. ud-gave (2023), side 100.

Det vil således alene være i det tilfælde, hvor sagsøgerne nedlægger en betalingspåstand, at der kan kræves procesrenter efter rentelovens § 8, stk. 1, og forrentningen vil i det tilfælde først løbe fra tidspunktet, hvor betalingspåstanden nedlægges, jf. betragtningerne om rentelovens § 3, stk. 4, i Lars Lindencrone Petersen, "Renteloven med kommentarer", 6. udgave (2023), side 100.

...

7. SAGSOMKOSTNINGER

Når landsretten skal tage stilling til spørgsmålet om sagsomkostninger, er det de sagsøgte opfattelse, at det må komme sagsøgerne til skade, at de med deres procesførelse har foranlediget et meget betydeligt res-sourceforbrug, uanset om de sagsøgte frifindes eller ej.

Sagen blev anlagt i 2019. Siden sagens anlæg har der været omfattende dialog i form af møder og skriftlige spørgsmål og svar mellem sagsø-gerne og Fødevarestyrelsen, ligesom Fødevarestyrelsen har delt et gan-ske omfangsrigt materiale efter sagsøgernes forespørgsel. Fødevaresty-relsen har i den forbindelse gjort sig store bestræbelser på at besvare alle spørgsmål og klarlægge alle relevante forhold ved kødkontrolgeby-erne. Undervejs har sagsøgerne løbende tilføjet nye påstande og an-bringender og fremsat en lang række opfordringer, som samlet set har gjort det vanskeligt for de sagsøgte at forstå omfanget af søgsmålet.

Baggrunden for ovennævnte beskrevne proces har været, at sagsøgerne har anlagt retssagen med henblik på at afbryde forældelse af sagsøger-nes eventuelle krav på tilbagebetaling af gebyrer, uden at sagsøgerne dog har været i stand til at konkretisere deres krav.

Hertil kommer den særlige omstændighed, at mandataren har anlagt retssagen på vegne af sagsøgere uden retsevne. For så vidt angår Vejle

Eksportslagteri A/S har mandataren således anlagt sagen på dennes vegne på trods af, at Vejle Eksportslagteri A/S ophørte med at eksistere, *inden* retssagen blev anlagt. For så vidt angår Århus Slagtehus A/S har mandataren videreført retssagen på vegne heraf på trods af, at Århus Slagtehus A/S blevet taget under konkursbehandling den 1. februar 2023.

Da sagen angår konkrete gebyropkrævninger hos sagsøgerne, herunder Vejle Eksportslagteri A/S og Århus Slagtehus A/S, har Fødevarerstyrelsen selv sagt brugt ressourcer på at fremskaffe oplysninger og undersøge forhold relateret disse sagsøgere, uden at de sagsøgte på noget tidspunkt er blevet orienteret om disse sagsøgers manglende ret-sevne.”

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har supplerende gjort gældende, at sagsøgerens anbringende om, at opkrævning af gebyr til dækning af lønudgifter til personale i kødkontrolsekretariatet er retsstridig, må anses for frafaldet under forberedelsen af sagen og først genfremsat under hovedforhandlingen. Der er tale om et nyt anbringende, der ikke bør tillades fremsat, jf. retspleje-lovens § 368.

Landsrettens begrundelse og resultat

Spørgsmålet om fremsættelse af nyt anbringende

Landsretten finder, at Himmerlandskød A/S’ anbringende om, at opkrævning af gebyr til dækning af lønudgifter til personale i kødkontrolsekretariatet er retsstridig har en tæt og logisk sammenhæng med Himmerlandskød A/S’ anbringender om, dels at der ikke kan opkræves gebyr til dækning af omkostninger ved administrative aktiviteter vedrørende kødkontrollens personale, som er tilknyttet virksomheden, dels at der ikke kan opkræves gebyr til dækning af lønomkostninger til en række medarbejdere i Fødevarerstyrelsens hovedkontor.

Herefter, og på grundlag af parternes omfattende skriftveksling om udgifter relateret til kødkontrolsekretariatet og de forklaringer, der under hovedforhandlingen er afgivet herom, findes de sagsøgte at have haft tilstrækkelig mulighed for at varetage deres interesser. Landsretten finder derfor ikke grundlag for at nægte anbringendet fremsat.

Den overordnede problemstilling

Det følger af artikel 26 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarerlovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes, at medlemsstaterne skal sikre, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol, og at disse midler kan tilvejebringes ved indførelse af gebyrer eller afgifter. I overensstemmelse hermed følger det af artikel 27, stk. 1, at medlemsstaterne kan opkræve gebyrer eller omkostninger for at dække omkostning-

ger i forbindelse med den offentlige kontrol, idet medlemsstaterne dog efter artikel 27, stk. 2, skal opkræve gebyrer for de aktiviteter, der henvises til i forordningens bilag IV, afdeling A og bilag V, afdeling A. I henhold til bekendtgørelse nr. 1718 af 30. december 2024 § 3 og tidligere gældende bekendtgørelser er Fødevarestyrelsens kontrol med de virksomheder, der er autoriserede til slagting, fuldt ud gebyrfinansierede.

2004-forordningens artikel 27, stk. 4, bestemmer, at de gebyrer, der opkræves med henblik på offentlig kontrol, ikke må være højere end de udgifter, der afholdes af den ansvarlige kompetente myndighed efter de i bilag VI nævnte beregningskriterier.

Med virkning fra den 14. december 2019 blev 2004-forordningen erstattet af Eu-ropa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 625 af 15. marts 2017, der indeholder mere udførlige regler om finansiering af den offentlige kontrol, men i det væsentlige viderefører ordningen efter 2004-forordningen om, at udgifter ved kontrollen kan finansieres fuldt ud ved pålæg af gebyrer, der ikke må overstige de faktiske omkostninger ved den gennemførte offentlige kontrol.

Denne sag angår, om udgifter til en række nærmere angivne aktiviteter med rette er indgået i beregningen af de gebyrer, som er pålagt Himmerlands Kød A/S, og om beregningen af visse udgifter bør tilsidesættes.

Lønudgifter vedrørende administrative aktiviteter

Himmerlands Kød A/S har gjort gældende, at der ikke er hjemmel til at opkræve gebyrer for udgifter forbundet med administrative opgaver i relation til udførelse af kontrollen med slagterierne, herunder administrative opgaver udført på slagterierne, i kødkontrolsekretariatet og i Fødevarestyrelsen.

Efter 2017-forordningens artikel 81 fastsættes gebyrer på grundlag af bl.a. omkostninger til lønninger til personale, herunder assisterende og administrativt personale, der er involveret i gennemførelse af offentlig kontrol, mens der efter 2004-forordningens bilag VI i grundlaget for opkrævningen af gebyrer indgår ”lønninger til personale, der udfører offentlig kontrol” .

Som anført i EU-Domstolens dom vedrørende 2004-forordningen i de forenede sager C-477/18 og 478/18, Gosschalk, præmisserne 57-65, kan lønninger og omkostninger til administrativt og assisterende personale danne grundlag for gebyrberegningen. EU-Domstolen fastslår nærmere i dommens præmis 64, at medlemsstaterne skal iværksætte et finansieringssystem, som sikrer tilrettelæggelsen og ikke bare gennemførelsen af den offentlige kontrol, således at medlemsstaterne kan indføre et overordnet system for offentlig kontrol, som ikke er begrænset til kontrolarbejdets udførelse.

Udgifter til dækning af lønninger til personale, der udfører administrative opgaver i relation til kødkontrollen, kan herefter indgå i beregningsgrundlaget for opkrævning af gebyr.

I Danmark har myndighederne valgt at organisere kontrollen således, at arbejdet hermed udføres dels på slagterierne, dels i et sekretariat, og således at disse enheder er underlagt Fødevarestyrelsen som overordnet myndighed. Udgifter til lønninger til personale i disse tre organisatoriske enheder, der udfører administrative opgaver, der klart kan henføres til kødkontrollen, kan derfor som udgangspunkt indgå i beregningsgrundlaget for opkrævning af gebyr.

Spørgsmålet er herefter, om de sagsøgte i fornødent omfang har godtgjort, at opgørelsesmetoden for den andel af arbejde, der klart kan henføres til kødkontrollen, i fornødent omfang sikrer, at der alene opkræves gebyr for arbejde, der klart er relateret til kødkontrollen.

På baggrund af sagens skriftlige materiale og de afgivne forklaringer lægger landsretten til grund, at kødkontrollens administrative personale på de enkelte slagterier utvivlsomt løfter arbejdsopgaver, der klart er forbundet med gennemførelsen af kødkontrollen, herunder navnlig planlægning, tidsregistreringer og andre opgaver direkte relateret til de daglige kontroller udført af dyrlæger og tilsynspersonale.

Landsretten lægger endvidere på baggrund af sagens skriftlige materiale og de afgivne forklaringer til grund, at personalet i kødkontrolsekretariatet ligeledes udfører arbejdsopgaver, der er klart forbundet med gennemførelsen af kødkontrollen, herunder navnlig medvirken til tilrettelæggelse af kødkontrollen, faglig understøttelse af medarbejderne på slagterierne og personalehåndtering.

Endelig lægges det navnlig efter de afgivne forklaringer til grund, at også en række medarbejdere i Fødevarestyrelsens hovedkontor udfører arbejdsopgaver, der er klart forbundet med gennemførelsen af kødkontrollen. Det bemærkes herved, at den EU-retlige regulering indebærer, at den nærmere organisering af kontrollen og den administrative opbygning heraf overlades til medlemsstaterne. Nærmere bestemt findes arbejdsopgaver udført centralt i Fødevarestyrelsen indenfor områderne Kontrol og forvaltning, Økonomi, HR, Data og forretningsprocesser, IT, samt Kunder og Forretningsservice efter de afgivne forklaringer at kunne omfatte administrative opgaver, der må anses for klart at være forbundet med kødkontrollen. Dette gælder således også de medarbejdere, som er omfattet af sagsøgernes anbringende 6.

Efter bevisførelsen lægger landsretten til grund, at alle medarbejdere på slagterierne og i kødkontrolsekretariatet registrerer deres arbejdstid efter Fødevarestyrelsens regnskabsinstruks med tilhørende vejledning, herunder ved registre-

ring af arbejdsopgaver under den relevante hovedopgave i henhold til hovedopgavevejledningen. Hovedopgavevejledningen med tilhørende regnskabsinstruks findes herved sammenholdt med de afgivne forklaringer om konkret vejledning af medarbejdere ved tvivlsspørgsmål og efterfølgende løbende kontrol af registreringer at udgøre tilstrækkeligt grundlag for registrering af de udførte opgaver. Det findes således i fornødent omfang godtgjort, at den anvendte registrering af tidsforbrug kan danne grundlag for beregningen af de udgifter til lønninger, der er klart forbundet med gennemførelse af kødkontrollen.

De lønudgifter vedrørende administrativt arbejde udført i Fødevarestyrelsens hovedkontor, der er indgået i beregningsgrundlaget for de opkrævede gebyrer, bygger på et skøn baseret på tidsregistreringer i henholdsvis 2018 og 2023. Efter det fremlagte notat om aktivitetsregistrering fra den 1. januar 2018 og instruks af 13. januar 2023 sammenholdt med de afgivne forklaringer herom, finder landsretten, at de udførte tidsstudier kan lægges til grund for opgørelsen af, hvilken andel af de ansattes arbejdstid, der relaterer sig til kødkontrollen, og at disse tidsstudier med rette kan danne grundlag for beregningsgrundlag i årene 2020 og frem. Landsretten finder endvidere ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte de skønnede opgørelser, der er foretaget forud for 2018, og som gav grundlag for opkrævningerne af lønudgifter ved Fødevarestyrelsens hovedkontor frem til 2019.

Det fremgår af sagen, at der til lønomkostningerne ved Fødevarestyrelsens hovedkontor, som opgjort som anført ovenfor, er tillagt 28,4% til dækning af indirekte omkostninger, der dækker bl.a. generelle fællesomkostninger, der understøtter den samlede virksomheds opgavevaretagelse. Landsretten finder, at der principielt kan være grundlag for at tillægge lønomkostninger en forholdsmæssig andel sådanne omkostninger, og at en sådan udgift kan anses for klart forbundet med kødkontrollen. Det forudsætter imidlertid, at der foreligger en fyldestgørende dokumentation for omkostningerne.

Som sagen er forelagt for landsretten, hvor der alene er oplyst om skønnede beløb i forhold til SAM, Barselsfond, SIT, kompetenceudvikling, diverse udgifter, kontormøder mv. og ledelse, findes det ikke tilstrækkeligt godtgjort, at der er grundlag for at tillægge de skønnede lønomkostninger relateret til kødkontrol-løn 28,4 %.

Om særlige administrative aktiviteter

Himmerlandskød A/S har gjort gældende, at en række administrative aktiviteter ikke har en sådan uløselig sammenhæng med kødkontrol, at udgifterne herved kan indgå i gebyrberegningen. Det er nærmere anført, at dette gælder efteruddannelse, lederudviklingssamtaler, oplæring af kolleger, faglig opdatering, personalemøder og andre møder.

Landsretten finder, at disse opgaver må anses for at udgøre naturligt integre-rede elementer af på kvalificeret vis at løse den opgave, som udførelse af kontrol med slagterierne udgør. Landsretten finder derfor, at udgifterne herved kan danne grundlag for gebyrberegningen.

Omkostninger ved orlov og sygdom

Himmerlandskød A/S har gjort gældende, at udgifter til dækning af omkostninger ved orlov og sygdom ikke kan danne grundlag for gebyrberegningen.

Landsretten forstår anbringendet således, at det angår de i bekendtgørelse nr. 1799 af 22. december 2015 § 3, stk. 4, nr. 5 og 6, omhandlede omkostninger ved henholdsvis barsels- og forældreorlov samt aflønning under sygemelding, som nærmere præciseret i nr. 6.

Det fremgår af Fødevarestyrelsens notat af 31. august 2023, at fraværet fordeles forholdsmæssigt i forhold til, hvor personens aktive timer bliver registreret, og at dette betyder, at timerne fordeles til alle delregnskaber forholdsmæssigt i forhold til, hvor der er registreret timer. Endvidere fremgår det, at al refusion til Fødevarestyrelsen vedrørende disse omkostninger alene bliver modregnet på delregnskab 2, dvs. kødkontrollen.

Det følger af artikel 81, litra a, i Europa-Parlaments og Rådets forordning (EU) nr. 625 af 15. marts 2017, at personaleomkostninger tillige omfatter omkostninger til personalets sociale sikring. Med henvisning hertil og i forlængelse af det i øvrigt anførte vedrørende lønomkostninger finder landsretten, at der er tale om omkostninger, der kan gebyrfinansieres. Landsretten finder, at disse omkostninger tillige må anses for at være omfattet af forordning (EF) nr. 882 af 29. april 2004, bilag VI, nr. 1, om lønninger.

Driftsomkostninger ved kødkontrolsekretariatet

Det følger af artikel 81, litra b og c, i Europa-Parlaments og Rådets forordning (EU) nr. 625 af 15. marts 2017, at omkostninger ved faciliteter og udstyr, herunder omkostninger ved vedligeholdelse og forsikring og andre omkostninger i forbindelse hermed samt omkostninger ved forbrugsvarer og værktøj kan gebyrfinansieres, når omkostningerne er en del af den offentlige kontrol, jf. artikel 79, stk. 1, litra a. Det følger tillige af forordning nr. 882 af 29. april 2004, bilag VI, nr. 2, at personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol, herunder lokaler, redskaber, udstyr mv. kan indgå i beregningen af gebyr.

Det lægges, som sagen er oplyst, til grund, at omkostningerne er fastsat efter en fordelingsnøgle, således at omkostningerne, der henføres under kødkontrollen og dermed danner grundlag for gebyrfinansieringen, beregnes efter andelen af

de medarbejdere ved domicilet, hvor kødkontrolsekretariatet har til huse, der er ansat ved kødkontrollen.

Med henvisning hertil, og idet der er dokumenteret en klar sammenhæng mellem kødkontrollen og lønomkostningerne ved kødkontrolsekretariatet, finder landsretten, at omkostninger til husleje, el, vand og varme, vedligehold, tjene-steydelser og mindre omkostninger til forbrugsvarer og frugtordning relateret til kødkontrolsekretariatets lokaler er tilstrækkeligt sandsynliggjorte og derfor tillige kan gebyrfinansieres.

Dyreværnssager

Det fremgår af artikel 2, stk. 1, nr. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882 af 29. april 2004 og artikel 1, stk. 2, litra d og f, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 625 af 15. marts 2017, at kontrol med dyre-sundheds- og dyrevelfærdsbestemmelser er en integreret del af den offentlige kontrol, der skal udføres i henhold til forordningerne.

Som sagen er forelagt for landsretten, og navnlig idet det ikke er konkretiseret hvilke konkrete aktiviteter, der ikke skal kunne gebyrfinansieres, finder landsretten ikke grundlag for at anfægte den fordeling af omkostninger i forbindelse med dyreværnssager, der er fastlagt af Fødevarestyrelsen.

Udstedelse af eksportcertifikater

Det følger af artikel 2, stk. 1, nr. 12, og artikel 30 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882 af 29. april 2004 og artikel 2, stk. 1, litra b, artikel 87-88 samt betragtning 36 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 625 af 15. marts 2017, at de enkelte landes myndigheder har pligt til at medvirke til certificering i forbindelse med eksport.

Landsretten finder herefter, at udgifter ved udstedelse af eksportcertifikater ligger inden for rammerne af, hvad der kan gebyrfinansieres.

Fordeling af omkostninger på andre delregnskaber

Landsretten lægger efter det oplyste til grund, at Fødevarestyrelsens medarbejdere skal registrere deres arbejdstid. Tidsregistreringen sker på hovedopgaver, hvorved omkostningerne fordeles til det relevante delregnskab. Alene arbejds-tid relateret til kødkontrollen fordeles således til delregnskab 2.

Landsretten finder på denne baggrund ikke grundlag for at anfægte den fordeling på delregnskaber, som Fødevarestyrelsen for nuværende foretager.

Efter bevisførelsen for landsretten lægges det til grund, at pauser følger den aktivitet, som det pågældende medarbejder var i færd med at udføre på det tids-punkt, hvor pausen blev holdt. Dette giver heller ikke landsretten anledning til at anfægte den nuværende fordeling mellem delregnskaber.

Konklusion og sagsomkostninger

Landsretten tager Fødevarestyrelsens frifindelsespåstand til følge dog således, at styrelsen ikke har grundlag for at lægge 28,4 % til de opgjorte lønomkostninger ved Fødevarestyrelsens hovedkontor.

Efter sagens udfald skal Himmerlandskød A/S betale 600.000 kr. til Fødevarestyrelsen til udgifter til advokatbistand inkl. moms. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelse af beløbet navnlig taget hensyn til sagens omfang, forløb og varighed.

THI KENDES FOR RET:

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Fødevarestyrelsen frifindes, dog således at styrelsen ikke kan lægge 28,4 % til de opgjorte lønomkostninger ved Fødevarestyrelsens hovedkontor.

I sagsomkostninger skal Himmerlandskød A/S inden 14 dage betale 600.000 kr. til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Fødevarestyrelsen. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

Publiceret til portalen d. 14-11-2025 kl. 10:00

Modtagere: Sagsøgte Fødevarestyrelsen, Sagsøgte Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Sagsøger Århus Slagtehus A/S under konkurs v/kurator advokat Corna Levin Munch, Sagsøger Vejle Eksportslagteri AS, Sagsøger Himmerlandskød A/S