



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.8.2007
KOM(2007) 469 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om eksisterende lovgivningsbestemmelser, systemer og praksis i medlemsstaterne og på fællesskabsplan med hensyn til ansvaret i fødevarer- og foderstofsektoren og om gennemførlige systemer for finansiel sikkerhedsstillelse i foderstofsektoren på fællesskabsplan i overensstemmelse med artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 183/2005 af 12. januar 2005 om krav til foderstofhygiejne

{SEC(2007)1066}

DA

DA

RESUMÉ

Ved meget omfattende hændelser må samfundet bære udgifterne til tilbagetrækning, transport, oplagring og destruktion af foder, fødevarer og dyr samt til analyser og andre administrative udlæg. Hvem skal betale?

Princippet om, at foderstofvirksomhedsledere er ansvarlige for enhver overtrædelse af den relevante lovgivning om foderstofsikkerhed og for direkte følger af at trække produkter tilbage fra markedet og behandle og/eller destruere foderstoffer, dyr og fødevarer fremstillet heraf, er fastsat i artikel 8 i forordning (EF) nr. 183/2005 om foderstofhygiejne¹. Lovgiveren valgte imidlertid ikke at lade forordningen indeholde finansieringsbestemmelser vedrørende finansiel sikkerhedsstillelse i foderstofsektoren. Kommissionen skal dog forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport - i givet fald ledsaget af et forslag til retsakt. Formålet med denne rapport er at bane vejen for et effektivt system for finansiel sikkerhedsstillelse for foderstofvirksomhedsledere. **Rapporten i sin fulde længde (på engelsk) er vedlagt som bilag til denne rapport.**

I rapporten gennemgås i første omgang de eksisterende lovgivningsbestemmelser, systemer og praksis med hensyn til **ansvaret** og **finansiel sikkerhedsstillelse** i foderstofsektoren og andre sektorer på fællesskabsplan og i nationalt regi. Derudover indeholder rapporten forslag til et gennemførligt og brugbart sikkerhedsstillelsessystem på fællesskabsplan. Flere forskellige modeller for finansiel sikkerhedsstillelse analyseres, og denne analyse omfatter derfor måske nok flere aspekter end grundlaget i artikel 8.

Finansiel sikkerhedsstillelse i foderstofsektoren er en teknisk gennemførlig mulighed, forudsat at der fastsættes klare regler for dækning og udløsende faktorer. Den økonomiske betydning for foderstofvirksomhedslederne vil variere, men vil først og fremmest afhænge af dækningens omfang. Indførelse af obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse er imidlertid ikke et populært scenario blandt foderstofvirksomhedslederne. Dertil kommer, at forsikringssektoren ikke har udviklet produkter, der ville dække behovet for finansiel sikkerhedsstillelse, hvis der blev indført et obligatorisk krav herom fra den ene dag til den anden.

Kommissionen foreslår derfor - på baggrund af spørgsmålets komplekse karakter og vanskelighederne med at indføre systemet uden videre - at der senest to år efter offentliggørelsen af denne rapport gennemføres en bred offentlig debat om de forskellige løsningsmodeller, efterfulgt af yderligere analyser af udgifterne til finansiel sikkerhedsstillelse og en vurdering af de potentielle resultater af et sådant tiltag. I mellemtiden forventes det ikke, at medlemsstaterne pålægger foderstofvirksomhedslederne at dokumentere, at de er omfattet af finansiel sikkerhedsstillelse. På grundlag af de erfaringer, der gøres i de kommende år, vil det kunne blive nødvendigt at tage hensyn til uforudsete problemstillinger og/eller nye politikker. Kommissionen ville så overveje behovet for forslag til lovgivning med henblik på at tackle de pågældende problemstillinger via den fælles beslutningsprocedure og derved med deltagelse af Rådet og Europa-Parlamentet.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 183/2005 af 12. januar 2005 om krav til foderstofhygiejne (EUT L 35 af 8.2.2005, s. 1).

RETSGRUNDLAG

I henhold til artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 183/2005 om krav til foderstofhygiejne "forelægger Kommissionen [...] Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om finansiel sikkerhedsstillelse inden for foderstofsektoren" med henblik på "at udarbejde et effektivt system med finansiel sikkerhedsstillelse for foderstofvirksomhedsledere." "Ud over at undersøge eksisterende nationale lovgivningsbestemmelser, systemer og praksis med hensyn til ansvar inden for foderstofsektoren og relaterede sektorer skal rapporten i givet fald ledsages af lovgivningsmæssige forslag om et sådant gennemførligt og brugbart sikkerhedsstillelssystem på fællesskabsplan. Denne sikkerhedsstillelse bør dække alle de omkostninger, som lederne kan gøres ansvarlige for som en direkte følge af at trække produkter tilbage fra markedet og behandle og/eller destruere foderstoffer, dyr og fødevarer fremstillet heraf."

INDLEDENDE UNDERSØGELSER OG DRØFTELSER

Som en hjælp til Kommissionen i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport fik en ekstern konsulent til opgave at gennemføre en undersøgelse af finansiel sikkerhedsstillelse i foderstofsektoren med hovedvægten lagt på:

- en omkostningsanalyse af tidligere hændelser, hvor det har været nødvendigt at trække foder, dyr bestemt til fødevarereproduktion og fødevarer fremstillet heraf tilbage fra markedet
- en gennemgang af de eksisterende lovgivningsbestemmelser, systemer og praksis på fællesskabsplan og i nationalt regi (i EU-25 og ét EØS-land uden for EU²) med hensyn til ansvar og finansiel sikkerhedsstillelse, hovedsagelig i fødevarer- og foderstofsektoren
- en konsekvensanalyse og en feasibilityundersøgelse af virkningerne af forskellige modeller for finansiel sikkerhedsstillelse i foderstofsektoren

Til brug for undersøgelsen gennemførtes i 2005, på møder og via spørgeskemaer, en omfattende høring af de interesserede parter. I møderne deltog europæiske organisationer, der repræsenterer foderstofvirksomhedsledere og forsikringssektoren. Spørgeskemaerne blev sendt til europæiske og nationale foderstofvirksomhedsorganisationer og nationale kompetente myndigheder.

Ud over denne undersøgelse modtog Kommissionen kommentarer fra en lang række europæiske og nationale foderstofvirksomhedsorganisationer og andre interesserede parter, som repræsenterer de største foderstof- og fødevarereproducenter, husdyravlere, andelsejede foderstofvirksomheder, producenter af fodertilsætningsstoffer, forblandinger og foderblandinger, kornmøller, lager- og transportvirksomheder samt forsikringssektoren.

² Man modtog svar fra 24 kompetente myndigheder, som repræsenterede alle EU's 25 medlemsstater bortset fra Grækenland og Malta samt Norge – det eneste af de tre EØS-lande uden for EU, der var med i undersøgelsen.

FÆLLESSKABSLOVGIVNINGEN OG ANSVAR

Traktaterne indeholder ikke et specifikt retsgrundlag, der bemyndiger Fællesskabet til at lovgive om ansvar. I mangel af sådanne bestemmelser er de fællesskabsregler vedrørende ansvar, der nu engang findes, baseret på **de enkelte sektorer**s kompetence inden for blandt andet folkesundhed, miljø, landbrug og transport.

FORMER FOR OG UDBYDERE AF FINANSIEL SIKKERHEDSSTILLELSE

De former for finansiel sikkerhedsstillelse, der er blevet analyseret som mulige modeller, er: forsikring i form af en frivillig eller en obligatorisk forsikringsordning, bankgarantier og bankopsparinger, sektorspecifik pooling, f.eks. via oprettelse af et gensidigt forsikringsselskab, og særlige fonde med offentlig deltagelse eller backupstøtte. Det gælder for alle disse modeller, at det er vigtigt at vide, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at markedet kan og vil udbyde det pågældende produkt.

Vælger man en obligatorisk model, er det nødvendigt at sikre, at alle de foderstofvirksomhedsledere, der pålægges at overholde det fastsatte krav, nu også gør det. Håndhævelse af reglerne ville derfor påhvile de kompetente myndigheder inden for rammerne af registreringsproceduren eller andre offentlige kontrolaktiviteter.

Et problem, der ville skulle løses med en sådan obligatorisk forsikringsordning, er spørgsmålet om, hvordan man kan sikre finansiel sikkerhedsstillelse også for virksomheder, der opfattes som så risikobetonede, at ingen forsikringsselskaber eller andre garantistillere er villige til at påtage sig risikoen for dem.

Forsikringsmodeller

Er det muligt at forsikre mod tilbagekaldelser?

En forsikring kan være løsningen på et behov for at dække en risiko, hvor principperne om forudsigelighed, uafhængighed, stabilitet og sjældenhed er opfyldt. Forudsigelighed betyder, at det er muligt at beregne sandsynligheden for en tilbagekaldelse over tid samt at afgrænse hele den gruppe, der skal forsikres. Dette synes at gøre sig gældende: Der foreligger statistikker over i det mindste de mest omfattende tilbagekaldelser og baggrunden for disse. Det ville imidlertid være nødvendigt at undlade at medtage de deraf følgende konsekvenser, f.eks. yderligere tilbagekaldelser foranlediget af tilbagekaldelsen af en ingrediens, da det i vid udstrækning er umuligt at forudsige disse, og de derfor snarere ville falde ind under forsikringer tegnet af virksomhederne længere tilbage i kæden. Med uafhængighed menes, at skadelidte ikke selv bør kunne være årsag til en tilbagekaldelse. Dette er mere problematisk: Tilbagekaldelser, der åbenlyst kan tilskrives skadelidtes forsømmelse eller andre forhold, der kan tilskrives ham, ville skulle holdes ude fra forsikringen. Stabilitet indebærer, at antallet af tilbagekaldelser og den gennemsnitlige værdi, de repræsenterer, skal ligge ret stabilt, eller at det er muligt at beregne ændringer heri over tid. Med sjældenhed menes, at i hvert fald meget omfattende tilbagekaldelser skal høre til sjældenhederne. Tilbagekaldelserne opfylder umiddelbart både stabilitets- og sjældenhedskriteriet.

Obligatorisk eller frivillig forsikring?

Forsikringsordninger kan være obligatoriske, hvilket betyder, at alle aktører skal tegne forsikring til dækning af de relevante risici. En obligatorisk forsikring er normalt betydeligt billigere end en frivillig forsikring, fordi risikoen spredes over samtlige aktører.

En frivillig forsikringsmodel er ofte forbundet med det problematiske fænomen advars selektion: De aktører, der forventer at ville få brug for forsikringen - dvs. dem, der regner med at skulle tilbagekalde produkter - vil tegne forsikringerne. Dette indebærer, at risikoen for forsikringstagerne generelt vil være højere, hvilket er ensbetydende med højere forsikringspræmier. Derudover er spørgsmålet for så vidt angår den finansielle sikkerhedsstilling, hvad en frivillig ordning ville betyde for de virksomheder, der skulle vælge ikke at tegne den frivillige forsikring - hvad ville man acceptere som finansiell garanti for denne gruppe?

Selvrisiko, genforsikring, risikostyring

Til en forsikring er der normalt knyttet en selvrisiko som en procentdel, et absolut beløb eller en kombination heraf. Dette betyder, at skadelidte selv vil skulle afholde udgifter op til det beløb, selvrisikoen er på, mens forsikringsselskabet dækker resten af udgifterne. Almindeligvis er der ikke nogen øvre grænse for forsikringsselskabets andel. Når der er tale om meget store forsikringskrav, er forsikringerne dog normalt genforsikret hos genforsikringsselskaber, som overtager risikoen for meget store krav for den første forsikringsgiver. Forsikringsdækningen skal være defineret klart og utvetydigt og bør i overensstemmelse med uafhængighedsprincippet ikke omfatte nogen risici, hvor forsikringstager selv kan influere på forsikringskravet. De forskellige risici kan i vid udstrækning begrænses med forebyggende foranstaltninger og effektiv risikostyring fra forsikringstagers side. Dette afspejles ofte af forsikringspræmiens størrelse og kan bidrage til at begrænse risikoen for tilbagekaldelser. Endelig omfatter forsikringsprodukterne i visse tilfælde en ret til at opkræve supplerende præmier til dækning af ekstraordinære tab. Dette betyder, at præmierne efter et år med større forsikringskrav normalt vil blive tilpasset i overensstemmelse med det nye risikoniveau, men også at der vil blive opkrævet et supplerende beløb for at sikre, at de skadelidte med store tab får erstatning.

Forsikringspræmien

Generelt beregnes forsikringspræmien under hensyntagen til de faktorer, der influerer på risikoen: Visse forretningsområder kan være forbundet med en større sandsynlighed for tilbagekaldelser, større virksomheder kan i sagens natur have større risici og tab, og f.eks. beliggenhed kan være af betydning. I år uden forsikringsbegivenheder vil præmierne kunne falde, og også risikoforebyggelse vil kunne udmøntes i lavere præmier. Det er klart, at selvrisikoens størrelse kan være af stor betydning for forsikringsselskabets udgifter og dermed præmiens størrelse. Det beløb, selvrisikoen fastsættes til, bør være af en sådan størrelse, at udgifter til tilbagekaldelser, der er mindre end dette beløb, under normale omstændigheder kan afholdes af virksomhedslederen selv.

Hvor meget ville en forsikring koste?

Der er tradition for, at foderstofvirksomhedsledere selv håndterer mindre omfattende tilbagekaldelser, og umiddelbart er der ikke noget, der taler for at ændre ved denne procedure. Til gengæld ville de ikke have tilstrækkelige midler til at klare store, omfattende forsikringsbegivenheder med alvorlige konsekvenser. Af dette burde man kunne udlede, at en forsikringsmodel, hvor der opereres med en ret stor selvrisiko, kunne være en passende løsning.

Foderstofvirksomhedslederne opfatter i dag udgifterne til en eventuel forsikringsordning som konkurrenceforvridende, idet de frygter meget store udgifter. Hvis den valgte forsikringsmodel til finansiel sikkerhedsstillelse blev begrænset til kun at dække meget store risici, ville forsikringspræmierne dog sandsynligvis kunne holdes i et fornuftigt leje. Hvis f.eks. selvriskoen blev fastsat til et beløb, der svarede til en virksomhedsleders årlige indtægt eller omsætning - kun meget store tab som følge af tilbagekaldelser ville være dækket - ville forsikringspræmien ikke være signifikant. Ifølge de foreliggende oplysninger har der i de seneste 5-10 år været udgifter på ca. 3 mia. EUR i forbindelse med nogle få, omfattende tilbagekaldelser fordelt på omkring 5 mio. virksomheder, og dette på et husdyrmarked med en omsætning på rundt regnet 129 mia. EUR i 2005 (EU-25). På grundlag af en omtrentlig beregning - og man skal holde sig for øje, at der er tale om et meget løseligt og unøjagtigt skøn over udgiftsniveauet - ville de faktiske årlige udgifter til mere omfattende tilbagekaldelser fordelt ligeligt mellem virksomhederne være på blot 60-120 EUR pr. virksomhed.

Hvad ville være en gennemførlig forsikringsmodel?

Eftersom virksomhedslederne hidtil selv har kunnet håndtere mindre risici, forekommer det at være realistisk at lade dem fortsætte med at gøre det også fremover. Imidlertid ville de have behov for beskyttelse i form af finansiel sikkerhedsstillelse mod udgifterne til og konsekvenserne af større, mere omfattende tilbagekaldelser. En gennemførlig løsningsmodel til sikring af finansiel sikkerhedsstillelse, såfremt der ville være tale om en forsikringsbaseret model, kunne derfor være en obligatorisk forsikring for alle virksomhedsledere og med en temmelig stor selvrisiko. Denne model ville dog skulle godkendes af forsikringsbranchen og genforsikringsselskaberne - der skulle være forsikringsselskaber, der udbød disse produkter i alle de berørte lande. I nogle EU-lande eksisterer disse modeller allerede i form af produktansvarsforsikringer, men ingen af dem er obligatoriske. Denne forsikringstype kunne udvides til også at dække tilbagekaldelse af foder.

Private løsningsmodeller

Hvis virksomhedslederne ikke pålægges en obligatorisk model, kunne de f.eks. på eget initiativ tegne en forsikring som beskrevet ovenfor. De kunne også sikre sig ved hjælp af almindelige bankopsparinger.

I økonomisk henseende ville der imidlertid med bankopsparinger skulle sættes betydeligt større pengebeløb til side på bankkonti eller som andre former for opsparing til sikring mod sådanne tilbagekaldelser, end der ville være behov for med alternative løsningsmodeller, og fra et samfundsmæssigt synspunkt ville der næppe heller være tale om en effektiv løsningsmodel. Dertil kommer, at ingen almindelig opsparing ville kunne dække potentielle, om end lidet sandsynlige, omfattende tilbagekaldelser. Selvom opsparingerne var tilstrækkeligt store som finansiel sikkerhed, ville der stadig skulle findes en løsning til de tilfælde, hvor udgifterne til tilbagekaldelsen er større end det opsparede beløb.

En forsikring til dækning af risikoen for de sjældne, omfattende tilbagekaldelser kombineret med opsparing til dækning af udgifterne til "almindelige" tilbagekaldelser kunne dog alligevel muligvis være en gennemførlig løsning.

En frivillig forsikring som det eneste produkt til imødekommelse af behovet for finansiel sikkerhedsstillelse ville være forbundet med en række åbenlyse problemer: For det første er det ikke alle, der ville tegne forsikringen. Hvad ville de øvrige virksomhedsledere have af finansielle garantier? For det andet ville en frivillig forsikring næppe være særlig populær, idet forsikringspræmien kunne vise sig at blive meget høj. Dette skyldes, at de aktører, der dækker sig ind med forsikringer, ofte er dem, der med størst sandsynlighed vil få brug for forsikringen inden for en nær fremtid, dvs. dem, der med størst sandsynlighed vil tilbagekalde produkter. Desuden vil forsikringsbranchen kun være villig til at tilbyde denne type forsikring, hvis der er tilstrækkelig markedsinteresse for produktet.

En anden gennemførlig konstellation kunne være at kombinere en obligatorisk forsikring med en stor selvrisiko med frivillig dækning af mindre risici. I dette scenario ville virksomhedslederen købe supplerende forsikringsdækning med en mindre selvrisiko.

Bankgarantier

Bankgarantier er en anden løsningsmodel. I praksis ville dette betyde, at virksomhedslederen ville betale for en bankgaranti for et bestemt beløb. Dette beløb ville blive frigjort under visse omstændigheder, som virksomhedslederen og banken har fastsat på forhånd. Disse garantier er normalt dyrere end de tilsvarende forsikringsprodukter, og adgangen til garantierne kunne vise sig at være et problem, idet bankerne ikke nødvendigvis vil være villige til at tilbyde dem.

Pooling

Det er et spørgsmål, om sammenbringning af alle foderstofvirksomhedsledere - eller virksomhedslederne på samme trin i en given sektor - i en pulje med henblik på dækning af medlemmernes udgifter i forbindelse med tilbagekaldelse af foder er ensbetydende med hensigtsmæssig finansiel sikkerhedsstillelse efter betydningen i forslaget til forordning. Hvis man opnåede almindelig opbakning til et sådant projekt, og hvis det kunne sikres, at det var effektivt, ville det måske kunne gennemføres på den ene eller den anden måde, enten som et alternativ til eller som et supplement til obligatoriske forsikringsordninger på markedet. I praksis ville det formodentlig indebære, at der ville blive oprettet et særligt gensidigt forsikringsselskab med henblik på dækning af denne risiko i en given sektor. En sammenslutning af virksomhedsledere kunne stille de nødvendige garantimidler (startkapital) og managementekspertise til rådighed eller påtage sig ansvaret for tilsynet med puljen eller det gensidige selskab. En sådan pulje ville formodentlig skulle omfatte hele EU, hvis grundlaget skulle være tilstrækkelig bredt til at sikre, at puljen var betalingsdygtig. De præmier, der ville skulle opkræves fra medlemmerne i en sådan pulje, ville i det store og hele blive fastsat som en hvilken som helst forsikringspræmie. Derudover ville pengene, i modsætning til, hvad der gør sig gældende for forsikringer med årlige præmier, ikke være tabt i tilfælde af, at der ikke sker tilbagekaldelse, men ville være til rådighed senere. Dermed ville indbetalingerne med tiden kunne sættes ned. Til pooling kunne også knyttes en forpligtelse for puljens medlemmer til at foretage yderligere, supplerende indbetalinger i år med mange erstatningskrav.

Særlige fonde

Situationen er noget anderledes, når det drejer sig om offentlige udligningssystemer med deltagelse af de ansvarlige myndigheder, som man har set det blandt andet i forbindelse med dækningen af tabene som følge af husdyrepidemier i visse EU-lande. Offentlig-private partnerskaber kan antage forskellige former, fra statslige institutioner såsom socialsikringsorganer til private fonde med obligatorisk medlemskab og statsligt tilsyn. Det er let at eliminere problemer vedrørende forsikringsdækning, når staten garanterer for fondens udbetalinger i tilfælde af tab. Dette kan forvaltes via f.eks. statslig deltagelse, tilskud i form af delvis overtagelse af tab, forhåndsfinansiering af store tab med opkrævning på et senere tidspunkt eller andre garantier.

Et problem vedrørende de særlige fonde er, at de er ensbetydende med en betydelig statsintervention, som er i strid med principperne om et frit marked og skal være meget velbegrunder, sådan som det er tilfældet i forbindelse med naturkatastrofer eller husdyrepidemier. Dertil kommer, at staten udligner underskud ved at påtage sig risici, som ikke kan forsikres, og tilbyde genforsikringsdækning for exceptionelt store tab, således at den ender med at bruge offentlige midler til at udbedre skader forårsaget af private virksomheder.

IKKE-LOVGIVNINGSMÆSSIGE INITIATIVER PÅ MELLEMLANG SIGT

På grund af spørgsmålets komplekse karakter, og fordi **det er vanskeligt at indføre et system for finansiel sikkerhedsstillelse fra den ene dag til den anden**, vil der i kølvandet på denne rapport blive lanceret en bred offentlig debat. Kommissionen foreslår således:

- at der åbnes en debat om de forskellige muligheder for finansiel sikkerhedsstillelse med virksomhedslederne, **forsikringssektoren**, medlemsstaterne og andre interesserede parter, og at **udbyderne af finansiel sikkerhedsstillelse** opfordres til at **udvikle produkter**, der vil kunne imødekomme en kommende stigning i efterspørgslen efter finansiel sikkerhedsstillelse, under hensyntagen til aspekterne vedrørende **dækning** og **udløsende faktorer**, som beskrives i denne rapport
- at indlede drøftelser med **medlemsstaterne** med henblik på at fremme:
- principperne om bedste praksis inden for **risikostyring** for så vidt angår tilbagekaldelse af **foder** og fødevarer, især i **meget omfattende sager**, med henblik på udvikling af **retningslinjer** på dette område og
- **afklaring af spørgsmålet om ansvaret** i forbindelse med tilbagekaldelse af foder og fødevarer.

Disse indledende skridt bør afsluttes inden for to år efter offentliggørelsen af denne rapport. Indtil da forventes det ikke, at medlemsstaterne pålægger foderstofvirksomhedslederne at dokumentere, at de er omfattet af finansiel sikkerhedsstillelse. Derudover vil Kommissionen foretage yderligere analyser af udgifterne til finansiel sikkerhedsstillelse, efterfulgt af en vurdering af de potentielle resultater af et sådant tiltag.

KONKLUSIONER

Ledere af fødevarer- og foderstofvirksomheder skal sikre, at de krav i fødevarerlovgivningen, der er relevante for deres aktiviteter, er opfyldt for fødevarer og foder i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled i den virksomhed, som er under deres ledelse, og kontrollere, at de pågældende krav overholdes. **Selv om reglerne om erstatningsansvar i tilknytning til fødevarerlovgivningen generelt skal tilpasses på nationalt plan, er foderstofvirksomhedsledere i henhold til fællesskabslovgivningen ansvarlige for enhver overtrædelse af de relevante bestemmelser om foderstofsikkerhed.** Indtil videre er de imidlertid ikke forpligtet til at fremlægge dokumentation for finansiel sikkerhedsstillelse, der sikrer, at de kan betale de udgifter, de er pligtige at betale.

Når man ser bort fra udgifter til **supplerende offentlig kontrol**, indeholder **fællesskabslovgivningen** ikke specifikke bestemmelser om ansvaret i fødevarer sektoren; det er derimod medlemsstaterne selv, der skal vedtage de relevante regler. Med hensyn til **foderstofsektoren** gælder der særlige fællesskabsprincipper for ansvaret inden for foderstofhygiejne, men disses anvendelighed i praksis afhænger af den nationale lovgivning, hvori det er fastsat, hvilke retlige forhold og forpligtelser der er afgørende for ansvars placering, samt under hvilke forhold og hvilke betingelser sådanne forhold og forpligtelser opstår. Der er visse indbyrdes forskelle på de undersøgte **nationale systemer** for så vidt angår ansvar. Desuden beror tilbagekaldelser beordret af de kompetente myndigheder generelt på lovgivningen i den pågældende medlemsstat, risikovurderinger og administrative skøn. Dette betyder, at en foderstofvirksomhedsleders finansielle risiko i forbindelse med erstatningskrav for eventuel tilbagekaldelse og bortskaffelse af foder kan variere fra land til land.

Finansiell sikkerhedsstillelse i foderstofsektoren - f.eks. i form af forsikring, bankgarantier, opsparing, pooling og fonde - er i princippet en teknisk gennemførlig mulighed. I hvilket omfang det i praksis ville være muligt for foderstofvirksomhedslederne at opnå dækning, afhænger imidlertid af, hvordan et sådant system for finansiell sikkerhedsstillelse er tilrettelagt. Der er en risiko for, at et system for finansiell sikkerhedsstillelse, hvis det ikke er udformet hensigtsmæssigt, og hvis der ikke tages hensyn til **kriterierne vedrørende forsikringsdækning**, kunne skabe en situation, hvor det ville være nærmest umuligt at opnå dækning på det private marked, eller hvor prisen ville være uoverkommeligt høje præmier. Der vil skulle fastsættes klare regler vedrørende **dækningsbegrænsninger** og **udløsning af den finansielle sikkerhedsstillelse**.

Om end der opereres med produktansvarsforsikringer i visse medlemsstater, er de praktiske erfaringer yderst begrænsede, især med **forsikring mod tilbagekaldelser i foderstofsektoren**. Det er i dag reelt ikke muligt at vide, hvilket niveau præmierne for denne type forsikring bør ligge på, f.eks. når den skulle dække sager med omfattende tilbagekaldelser og bortskaffelse af foder - dvs. hvor selvriskoen ville være temmelig stor. Visse ordninger finder dog allerede anvendelse eller er under forberedelse i sektoren for foderblandinger. De fleste **forsikringsselskaber** er p.t. meget tilbageholdende med at gå ind på markedet, om end nogle af dem tilsyneladende er villige til at påtage sig risikoen på meget strenge forsikringsvilkår. Det væsentligste spørgsmål er derfor ikke, om denne type forsikring mod tilbagekaldelse og bortskaffelse af foder er til rådighed (det er den i visse lande), men derimod hvordan, hvornår og på hvilke betingelser de store europæiske forsikringsselskaber vil være villige til at gå ind på markedet.

Forsikringssektoren er imod et obligatorisk system for finansiell sikkerhedsstillelse i foderstofsektoren - indførelsen af en hvilken som helst obligatorisk forsikring ville generelt møde stor modstand i forsikringssektoren på grund af de åbenlyse problemer, der er forbundet med sådanne modeller. De nationale forsikrings sammenslutninger evaluerede for nogle år siden denne model og advarede mod tiltag inden for forsikring mod tilbagekaldelser i foderstofsektoren. De stiller sig i øvrigt tvivlende over for, om et sådant system ville gøre det muligt for foderstofvirksomhedslederne at opfylde kravene vedrørende finansiell sikkerhedsstillelse, eller om det ville opfylde den politiske målsætning om at overføre udgifterne til tilbagekaldelser og bortskaffelse fra det offentlige til den private sektor. Produktansvarsforsikringer eksisterer dog allerede i visse medlemsstater, og deres opbygning og anvendelsesområde ligger tæt på den dækning, der efterspørges her.

Mange af foderstofvirksomhedsledernes repræsentanter er også imod et system for finansiel sikkerhedsstillelse og ville, såfremt et sådant system alligevel indføres, foretrække en frivillig model. En fordel ved et **frivilligt system** er muligheden for at indgå kontrakter i overensstemmelse med de enkelte virksomhedsleders specifikke behov og forhold, uden at virksomheder, der ikke kan eller vil deltage, sættes ud af spillet. Den største ulempe ved denne model er, at præmien ville kunne forventes at blive høj, ligesom det, at ordningen ikke var obligatorisk, ville kunne betyde, at det kun var en lille procentdel af virksomhedslederne, der var dækket - en tendens, der ville blive forstærket af de høje præmier. Hvis dette var tilfældet, ville virksomhedsledere med erstatningsansvar, der var berørt af en hændelse, men ikke var omfattet af finansiel sikkerhedsstillelse, selv skulle skaffe midler til dækning af udgifterne til tilbagekaldelse og bortskaffelse. Kunne eller ville de pågældende virksomhedsledere ikke betale, ville dette i sidste ende bringe målsætningen om ikke at bruge offentlige midler til foderstofsikkerhedshændelser i fare. Det er derfor usandsynligt, at et sådant system ville reducere den økonomiske byrde for de offentlige myndigheder i omfattende krisesituationer, og regeringerne ville fortsat være under pres for at støtte ramte virksomheder.

Visse **kompetente myndigheder** er tilhængere af - og andre kunne godt forestille sig - et system for finansiel sikkerhedsstillelse, men de er uenige om, hvorvidt systemet skulle være obligatorisk eller ej.

I den reviderede Lissabon-strategi blev **forenkling** udpeget som et prioriteret aktionsområde for EU. Målet er at skabe vækst og beskæftigelse i Europa, og der fokuseres derfor på de elementer i fællesskabsretten, der vedrører konkurrenceevnen for virksomheder i EU. Det overordnede mål er at bidrage til en EU-lovgivning, der sikrer den højest mulige standard for lovgivning under overholdelse af nærheds- og proportionalitetsprincippet. I den forbindelse skal forenklingen **gøre lovgivningen, både på EU-niveau og på nationalt plan, mindre tyngende og lettere at anvende, således at de opstillede mål kan nås mere effektivt.**

Bestemmelserne i forordningen om **foderstofhygiejne**, blandt andet om indkøb af foder, sporbarhed, hygiejne, HACCP-principperne og registrering, er sammen med andre **fødevarerikkerhedsbestemmelser** et vigtigt skridt på vejen mod en begrænsning af risiciene og forebyggelse af ulykker. **Gennemfører foderstofvirksomhedslederne alle disse bestemmelser til punkt og prikke, vil dette være med til at begrænse sandsynligheden for alvorlige hændelser med foder og fødevarer** som dem, vi har været vidne til i de senere år. Den nye ramme for **offentlig kontrol**, som er ved at blive gennemført af myndighederne med ansvar for kontrollen af, at virksomhedslederne overholder lovgivningen, kunne være endnu et effektivt redskab til **stærkelse af foderstof- og fødevarerikkerheden.**