

Kemi og Fødevarekvalitet
J.nr. 2025-09526
Ref. ISAQU
Dato: 22-08-2025

Høringsnotat om forslag til lov om ændring af lov om hold af dyr (bemyndigelse til at fastsætte regler om overvågning af dyr for kemiske stoffer)

Et udkast til lovforslag har været i ekstern høring i perioden fra den 28. maj til den 27. juni 2025.

Lovforslaget har til formål at indføre en ny bemyndigelse i lov om hold af dyr, jf. lov-bekendtgørelse nr. 62 af 19. januar 2024, således at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler om overvågning af dyr for kemiske stoffer, som kan udgøre en risiko for fødevaresikkerheden, folkesundheden eller samfundsøkonomien. Herunder regler om udtagning af prøver fra dyr og produkter af dyr samt om laboratorieundersøgelse heraf.

For at styrke den nationale handlingsplan for PFAS påtænkes hjemlen i første omgang udmøntet for overvågning af PFAS i græssende kvæg.

Der er modtaget høringssvar fra følgende eksterne høringssparter: Landbrug & Fødevarer, Bæredygtigt Landbrug samt Veterinær- og Fødevaremyndigheden i Grønland på vegne af Departementet for Fiskeri, Fangst, Landbrug og Selvforsyning.

I det følgende redegøres for de væsentligste bemærkninger i høringssvarene fra Landbrug & Fødevarer og Bæredygtigt Landbrug. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris bemærkninger til høringssvarene er anført med kursiv.

Veterinær- og Fødevaremyndigheden i Grønland har på vegne af Departementet for Fiskeri, Fangst, Landbrug og Selvforsyning ingen bemærkninger til udkast til lovforslaget.

Høringssvarene har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

Bemærkninger til lovforslaget

Landbrug & Fødevarer bemærker, at lovforslaget anses for at være unødvendig regulering, der ikke stemmer overens med de generelle, politiske mål om regelforenklning.

Landbrug & Fødevarer anfører, at i henhold til Lov om hold af dyr, § 30 a kan Fødevarestyrelsen allerede pålægge et dyr et offentligt tilsyn, herunder udtage prøver, når der er mistanke om, at dyret gennem foder eller på anden måde har indtaget eller optaget PFAS i en koncentration, som kan udgøre en risiko for fødevaresikkerheden.

I henhold til proportionalitetsprincippet er det den retsudstedendes pligt at vælge en tilgang, som fremkalder den ønskede virkning på den mindst indgribende måde over for retsaktens adressater, og det er Landbrug & Fødevarers opfattelse, at der med forslaget er et misforhold mellem mål og middel.

Landbrug & Fødevarer understreger, at den stikprøvebaserede screening, som ændringsforslaget giver hjemmel til, vil få store økonomiske konsekvenser for de besætninger, der sættes under offentligt tilsyn på grund af forhøjede værdier. Et fuldt overblik over samtlige økonomiske konsekvenser for besætninger, der sættes under offentligt tilsyn, og som dermed får restriktioner i forhold til slagtning af dyr og begrænsede muligheder for at tilføje eller fjerne dyr fra besætningen, mangler stadig at blive kortlagt.

Landbrug & Fødevarer støtter den nuværende testning af landbrugsdyr for kemiske stoffer, der udgør en risiko for folkesundheden, når der er mistanke om forurening på de områder, hvor dyrene græsser. Landbrug & Fødevarer bakker også op om den stikprøvevise overvågning af animalske fødevarer for forekomst af kemiske stoffer, der kan udgøre en sundhedsrisiko.

Landbrug og Fødevarer er imod det fremlagte forslag til ændring af lov om hold af dyr, og opfordrer til at bevare den nuværende model for overvågning af PFAS i levende dyr og animalske produkter. Dette vil sikre, at indsatsen fortsat kan fokuseres på de områder, hvor der er mistanke om problemer. Landbrug & Fødevarer opfordrer til, at Fødevarestyrelsen går i dialog med erhvervet, inden der arbejdes videre med lovforslaget.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bemærker indledningsvist, at det i henhold til EU's fødevareregler¹ i udgangspunktet er fødevareproducentens ansvar at sikre, at markedsførte fødevarer ikke udgør en risiko for fødevaresikkerheden. Hvis fødevareproducenten antager eller har grund til at antage, at f.eks. dyrenes foder udgør en risiko for fødevaresikkerheden, er producenten forpligtet til at iværksætte passende foranstaltninger og må bære den økonomiske byrde herved.

Samtidigt er det dog Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris vurdering, at generel undersøgelse af fødevareproducerende dyr for kemiske stoffer kan medvirke til at nedbringe forekomst af sundhedsskadelige, kemiske stoffer i fødevarer. Det er således ministeriets opfattelse, at der er behov for at gennemføre stikprøvebaserede undersøgelser af fødevareproducerende dyr med henblik på at indsamle data for at kunne følge udviklingen og få et overblik over udbredelsen af de kemiske stoffer i fødevarer. En sådan overvågning vil medvirke til at forbedre fødevaresikkerheden.

Aktuelt er der i relation til de sundhedsskadelige per- og polyfluoralkylstoffer (PFAS) en særlig risiko for, at kvæg ved afgræsning kan blive forurenede med stofferne i niveauer, som kan udgøre en risiko for fødevaresikkerheden. Den aktuelle PFAS-forurening er ikke kun en punktkildeforurening, men også en diffus forurening, der mistænkes for at stamme fra havskum, der blæser ind over kysterne. Der eksisterer ikke en fuld kortlægning over forureningens udbredelse i Danmark. Eksisterende viden fra Fødevarestyrelsens risikohåndtering har vist, at der i relation til fødevarerisikoen opnås en bedre indikation heraf gennem udtagning og analyse af blod fra

¹ Artikel 17 og 19 i forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed med senere ændringer.

eksponerede dyr, fremfor alene på baggrund af miljøprøver. Kvæg vil ved afgræsning af et areal have et evt. indhold af PFAS i blodet, der afspejler indholdet af PFAS i græsset fra arealet. Denne viden om fødevarerens sikkerhed kan ikke på samme måde genfindes i målinger af indhold af PFAS i græsset, da en repræsentativ prøve af græs vil være svær at opnå pga. af eksempelvis variation i indhold af PFAS pga. af vind, vejr- og topografiske forhold på arealet. Derfor vil en græsprøve ikke tage højde for dyrenes udsættelse for og optagelse af PFAS ved afgræsning.

Stikprøvebaserede undersøgelser af græssende kvæg for PFAS vil give Fødevarestyrelsen samt foder- og fødevarerproducenter et bedre grundlag for at identificere og håndtere risici tidligt i fødevarerekæden. Ved fund af forhøjet PFAS i et dyr vil Fødevarestyrelsen i henhold til gældende ret kunne pålægge et offentligt tilsyn og et midlertidigt slagteforbud af dyr forurenet med PFAS, som opretholdes, indtil dyret er afgiftet til et niveau, som ikke udgør en fødevarerensikkerhedsmæssig risiko. Herved forøges fødevarerensikkerheden, ligesom det sikres, at kød fra forurenede dyr undgår destruktion senere i fødevarerekæden som følge af, at EU's maksimalgrænseværdier² for PFAS i kød ikke er overholdt.

Resultater fra de stikprøvebaserede undersøgelser af græssende kvæg for PFAS vil desuden bidrage til at styrke forståelsen af sammenhængen mellem forekomst af PFAS i foder, dyr og fødevarer.

Lovforslaget vil med mindst mulig indgriben bidrage til en kortlægning over forurening med kemiske stoffer, som kan udgøre en fødevarerisiko, hvilket vil bidrage til at forøge fødevarerensikkerheden, såvel som det vil være med til imødegå potentielt fødevarerensikkerhedsspild gennem tidlige foranstaltninger, der sikrer, at dyr afgiftes til et niveau, som ikke udgør en fødevarerensikkerhedsmæssig risiko. Det er således Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vurdering, at lovforslaget er nødvendig regulering, som er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bemærker endvidere, at det er ministeriets vurdering, at stikprøvebaserede undersøgelser ikke i sig selv vil have større økonomiske konsekvenser for erhvervet, da disse alene kræver blodprøve af kvæget, når det er kommet ind på stald. Kvæg vil i forbindelse med disse undersøgelser ikke blive pålagt et offentligt tilsyn og et midlertidigt slagteforbud. Hvis der for dyr bliver konstateret en forurening med PFAS i et niveau, som kan udgøre en risiko for fødevarerensikkerheden, vil Fødevarestyrelsen pålægge dyrene et offentligt tilsyn og et midlertidigt slagteforbud i henhold til gældende ret. Ministeriet bemærker endvidere, at et dyr vil kunne flyttes mellem besætninger, selvom det er pålagt et midlertidigt slagteforbud.

Det er Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vurdering, at ca. 50-75 kvægbesætninger årligt vil blive underlagt overvågning, og at undersøgelserne og prøveudtagningerne på den enkelte besætning forventes gennemført på 1-2 timer. De administrative konsekvenser vurderes som følge heraf til ikke at overstige 4 mio. kr., hvorfor de ikke er kvantificeret nærmere.

² Forordning (EU) 2023/915 af 25. april 2023 om maksimalgrænseværdier for bestemte forurenende stoffer i fødevarer med senere ændringer.

Fødevarestyrelsen har på opfordringen fra Landbrug og Fødevarer afholdt dialogmøde med dem om lovforslaget i uge 34.

Bæredygtigt Landbrug foreslår, at der til den foreslåede nye bemyndigelse tilføjes mulighed for at fastsætte regler om, at lodsejeren forud for afgræsning med tredjemands dyrehold på ekstensive afgræsningsarealer skal dokumentere, at arealet ikke er forurennet med kemiske stoffer, der kan optages i planter eller dyr, og som kan udgøre en risiko for fødevaresikkerheden, folkesundheden eller samfundsøkonomien.

Bæredygtigt Landbrug bemærker endvidere, at lovforslaget giver mulighed for stikprøvekontrol uden konkret mistanke (jf. § 33 a, stk. 1), og at det rejser en række spørgsmål:

- Hvilke kemiske stoffer skal overvåges?
- Hvornår vurderes et stof at udgøre en reel risiko for fødevaresikkerheden, folkesundheden eller samfundsøkonomien (jf. formuleringen i § 33 a, stk. 1)?
- Hvor findes den nødvendige dokumentation, herunder referenceværdier og risikovurderinger, som kan sikre ensartet myndighedspraksis?

Bæredygtigt Landbrug efterlyser således en udtømmende liste over de kemiske stoffer, der vil være omfattet af overvågningen – samt klare, fagligt funderede grænseværdier, i det Bæredygtigt Landbrug mener, at det skal sikres, at der ikke igangsættes indgreb mod dyrehold på et usagligt eller uforholdsmæssigt grundlag.

Bæredygtigt Landbrug anfører, at det i denne sammenhæng er helt centralt, at der stilles krav til kommuner, statslige myndigheder og andre lodsejere om at dokumentere forureningsrisici på arealer, hvor der foretages afgræsning med tredjemands dyrehold – eksempelvis på strandenge, lavbundsarealer og oversvømmelsesområder. Det er derfor også nødvendigt at have en udtømmende liste over hvilke kemiske stoffer, der overvåges, samt grænseværdier. Eksemplet om de PFAS-forurenede enge ved Slagelse, som grænsede op til brandøvelsesterræn, vidner om, at der er behov for en udtømmende liste over stoffer. Ligeledes er det essentielt, at eksempelvis urensset spildevand ikke må udledes kystnært eller i vandløb uden prøvetagning for totalmængde og koncentration for de samme stoffer, som omfattes af §33 a.

Bæredygtigt Landbrug finder det problematisk, at lovgivere ikke forholder sig til de problemstillinger, der opstår ved afgræsning af ekstensive engarealer, som regelmæssigt oversvømmes af vand forurennet med kemiske stoffer i ukendte mængder. Lovforslaget tager således ikke højde for, hvem der har ansvaret, hvis dyr eller produkter kasseres som følge af overvågningen. Retsprincippet forureneren skal betale synes at forsvinde med §33 a, da der i lovforslaget ikke inddrages en stillingtagen til ansvar for ophavet til de kemiske stoffer. Med §33 a risikerer den enkelte dyreholder således at miste sine værdier, når der ydes et samfundsmæssigt bidrag ved afgræsning, hvorefter han kan stævne forureneren for tab – og hvordan skal det bevises, hvem der er forureneren, hvis ikke der er krav til at måle for samme kemiske stoffer ved udledninger.

Bæredygtig Landbrug finder det derfor helt afgørende, at ansvaret for forurening af arealer og dyr placeres hos den egentlige forurener. Det gælder, uanset om forureningen stammer fra historiske aktiviteter, industri, kommunale udledninger, spildevandshåndtering eller anden menneskelig aktivitet. Det må ikke blive den enkelte dyreholder, der står med regningen – hverken for undersøgelsesomkostninger,

afværgeforanstaltninger eller økonomiske tab som følge af eventuelle produktionsbegrænsninger. Princippet om, at forureneren betaler, bør være gennemgående og eksplicit anført i lovgivningen (jf. § 33 a i det foreslåede lovforslag).

Bæredygtig Landbrug opfordrer kraftigt til, at det sikres:

- At ansvaret for forurening forbliver hos forureneren
- At krav og grænseværdier bliver gennemsigtige, dokumenterbare og risikobaserede

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bemærker indledningsvist, at det i henhold til EU's fødevareregler³ i udgangspunktet er henholdsvis foderproducentens og fødevareproducentens ansvar at sikre, at markedsført foder, herunder også bortforpagtning af afgræsningsmuligheder, og fødevarer ikke udgør en risiko for fødevaresikkerheden. Hvis foderproducenten eller fødevareproducenten antager eller har grund til at antage, at f.eks. dyrenes foder udgør en risiko for fødevaresikkerheden, er producenten forpligtet til at iværksætte passende foranstaltninger og må bære den økonomiske byrde herved.

Det er således Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris vurdering, at der med den foreslåede nye bemyndigelse ikke er behov for at tilføje mulighed for at fastsætte regler om, at lodsejeren forud for afgræsning med tredjemands dyrehold på ekstensive afgræsningsarealer skal dokumentere, at arealet ikke er forurennet med kemiske stoffer, der kan optages i planter eller dyr, og som kan udgøre en risiko for fødevaresikkerheden, folkesundheden eller samfundsøkonomien.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bemærker endvidere, at det ikke er muligt at opstille en udtømmende liste over kemiske stoffer, som kan udgøre en risiko for fødevaresikkerheden. Det skyldes, at der løbende opnås ny viden om kemiske stoffer og deres skadelighed for menneskers sundhed. Det er væsentligt, at ministeriet ikke er begrænset af en liste over kemiske stoffer baseret på nuværende viden, men at ministeriet løbende får mulighed for at identificere potentielle risici og kan implementere passende foranstaltninger for at sikre fødevaresikkerheden, folkesundheden eller samfundsøkonomien.

I udgangspunktet vil overvågningen dog være relevant for de kemiske stoffer, hvor der er fastsat maksimalgrænseværdier for indholdet heraf i fødevarer i Kommissionens forordning (EU) 2023/915 af 25. april 2023 om maksimalgrænseværdier for bestemte forurenende stoffer i fødevarer og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1881/2006 med senere ændringer.

Maksimalgrænseværdierne er fastsat på baggrund af anbefalinger fra Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet (EFSA), der har vurderet, at menneskers indtag og optag af disse kemiske stoffer allerede ligger over et niveau, som er sundhedsmæssigt acceptabelt. Maksimalgrænseværdierne er fastsat på et niveau, der er så lavt, som det med rimelighed er opnåeligt for fødevareproducenten. Fødevarer, der indeholder

³ Artikel 17, 19 og 20 i forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed med senere ændringer.

kemiske stoffer i niveauer, som overstiger de fastsatte maksimalgrænseværdier, betragtes som farlige fødevarer⁴.

Der kan dog forekomme tilfælde, hvor overvågning kan være relevant for kemiske stoffer, hvor EU (endnu) ikke har fastsat maksimalgrænseværdier. Det vil det være, hvis en konkret risikovurdering viser, at de kemiske stoffer kan være sundhedsskadelige for mennesker at indtage. Det er i EU's fødevareregler⁵ bestemt, at risikovurderinger skal være baseret på tilgængelig videnskabelig dokumentation, og at de skal være uafhængige, objektive og gennemskelige.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bemærker afslutningsvist, at lovforslaget ikke ændrer på det generelle princip i miljølovgivningen om, at det er forurenere, der betaler de omkostninger, der er forbundet med at forebygge, begrænse og udbedre en forurening. For den aktuelle PFAS-forurening gælder dog, at det ikke kun er en punktkildeforurening, men også en diffus forurening, der mistænkes for at stamme fra havskum, der blæser ind over kysterne. Tilstedeværelsen af PFAS på græsningsarealer kan desuden være et resultat af lovlig brug eller bortskaffelse af stofferne. Det er derfor ikke i alle tilfælde muligt at etablere en direkte årsagssammenhæng mellem forekomsten af PFAS på græsningsarealer og en specifik hændelse.

⁴ Artikel 14 i forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed med senere ændringer.

⁵ Artikel 6, stk. 2, i forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed med senere ændringer.