

**2010 11-1****En virksomhed var ikke part i en sag om en anden virksomheds markedsføring af et kransekageprodukt**

Fødevaremyndighederne ville ikke anse en virksomhed for part i en sag om markedsføring og mærkning af en anden virksomheds kransekageprodukt. Fødevarestyrelsen havde truffet afgørelse over for den anden virksomhed om at den ikke måtte bruge betegnelsen "kransekage" om et produkt med et mandelindhold på 1,6 pct. Der var krav om et højere indhold af mandler i "kransekage". Fødevarestyrelsens afgørelse kom til at danne grundlag for myndighedernes fremtidige praksis om kravene til indholdet af mandler i kransekage.

Virksomheden som ikke var blevet anset for part i "kransekagesagen", klagede herefter til ombudsmanden.

Ombudsmanden lagde til grund at afgørelsen i "kransekagesagen" ikke havde retsvirkninger for den virksomhed der ønskede partsstatus, og at virksomhedens interesse i sagen derfor var afledet og indirekte. Desuden var der en række andre virksomheder som nok også havde en interesse i sagen, og det fremgik ikke at netop virksomheden der klagede til ombudsmanden, var berørt i særlig grad.

Ombudsmanden var på den baggrund enig med fødevaremyndighederne i at virksomheden ikke var part.

(J.nr. 2009-2324-309).

1. juni 2010

**Forvaltningsret
113.1****Ombudsmandens udtalelse**

"Sagen drejer sig om hvorvidt virksomhed (A) som producent af kransekage bør tillægges partsstatus i en sag ved fødevaremyndighederne vedrørende markedsføring og mærkning af en anden virksomheds kransekageprodukt (virksomhed (B)'s produkt '(Y)-Kransekage').

I den pågældende sag traf Fødevarestyrelsen afgørelse om at virksomhed (B) ikke måtte anvende betegnelsen kransekage om produktet der havde et mandelindhold på 1,6 pct. Desuden skulle mængden af mandler have fremgået af mærkningen på kransekageproduktet. Afgørelsen kom siden til at danne

grundlag for fødevarermyndighedernes praksis vedrørende kravene til mandel-indholdet i kransekageprodukter.

Spørgsmålet er i denne sag om virksomhed (A) kan anses for part i sagen med den begrundelse at virksomheden (også) producerer kransekage til det danske marked, og at sagens udfald kunne forventes at få – og rent faktisk fik – betydning for myndighedernes fremtidige praksis på området.

1. Retsgrundlaget

Det forvaltningsretlige partsbegreb er ikke defineret i forvaltningsloven. Med støtte i forvaltningslovens forarbejder (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 133-135) antages det dog almindeligvis i den juridiske litteratur og i praksis at partsbegrebet omfatter ansøgere, klagere og andre med væsentlig og individuel interesse i sagens udfald.

Den som en afgørelse er stilet til (afgørelsens adressat), vil som følge heraf altid være omfattet af partsbegrebet. Ved afgørelsen af hvorvidt andre fysiske eller juridiske personer kan have status som part i en given sag, skal der som nævnt foretages en vurdering af om de pågældende har en tilstrækkelig væsentlig og individuel interesse i sagens udfald.

I kravet om at interessen skal være væsentlig, ligger at afgørelsen i sagen skal angå den pågældendes forhold med en vis intensitet og styrke. Jo mere direkte den enkelte rammes af afgørelsens retsvirkninger, des mere taler det for partsstatus. Det at man har (personlig eller faglig) interesse i en sag, begrunder f.eks. ikke i sig selv partsstatus. Eksempelvis vil en person der har foretaget anmeldelse af et formodet strafbart forhold til politiet, ikke i almindelighed være part i sagen ved anklagemyndigheden. Se i den forbindelse bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 67 ff.

Er der udsigt til at en meget stor (og ubestemt) personkreds vil blive berørt af afgørelsen, kan væsentlighedskriteriet indsnævre kredsen til dem der er berørt i særlig grad, jf. bl.a. min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 274 ff*. Betragtningen har nær sammenhæng med det andet hovedkriterium, kravet om at der skal være tale om en individuel interesse. Se Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 73 ff, og nedenfor herom.

I væsentlighedsbetingelsen indgår som udgangspunkt et krav om at der skal være et vist direkte forhold mellem den involverede interesse og parten. I sagens natur vil der ofte være tale om en afledet interesse i de tilfælde hvor andre end den umiddelbare adressat for en afgørelse ønsker at få tillagt partsstatus, men der må ikke være for mange mellemled mellem sagen og

personen/virksomheden der ønsker partsstatus. Interessen må med andre ord ikke være for indirekte. En sag om f.eks. tilladelse til sammenlægning af landbrugsjorder vil således ikke – medmindre der som den nedennævnte sag foreligger særlige omstændigheder – kunne medføre partsstatus for en anden landbruger i området der er eller forudser at ville komme i en lignende situation. Den pågældende må i stedet rejse sin egen sag ved myndighederne. Se Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 69, og omtalen af sagen trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 51 ff*, om et tilfælde hvor der forelå sådanne særlige omstændigheder at en anden landbruger i området burde have været tillagt partsstatus.

Se i den forbindelse også dommen U 2000.2165 Ø om Miljøstyrelsens udstedelse af miljøgodkendelse til Københavns Lufthavn. En lejer på lufthavnens område som blev begrænset i sin virksomhed på grund af vilkårene for godkendelsen, ønskede – modsat lufthavnen – at klage over afgørelsen. Efter landsrettens opfattelse havde den pågældende lejer ikke en 'selvstændig væsentlig individuel miljømæssigt værnet interesse' i sagens udfald hvorefter partsstatus ikke kunne anerkendes.

Det andet hovedkriterium, at der skal være tale om en individuel interesse, udelukker partsstatus i forhold til sager om love og andre generelle retsakter og – efter omstændighederne – også i forhold til konkrete afgørelser der berører et stort (og muligvis ubestemt) antal personer, virksomheder mv. Synspunktet er at jo større en personkreds der er berørt af en afgørelse, des mere udtyndes interessen for den enkelte. Omvendt stiger interessen for den eller dem i personkredsen der i særlig grad er berørt, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 73 ff.

Jeg har således ved flere lejligheder udtalt at sager om beslutninger der på ensartet grundlag gør indgreb i en større personkreds' interesser, ikke uden videre giver medlemmer af denne personkreds eller sammenslutninger af disse, partsstatus. Se bl.a. min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 191 ff* (hvor partsstatus efter min opfattelse ikke kunne anerkendes), og mine udtalelser i beretningerne for henholdsvis 1999, s. 457 ff*, og 2004, s. 274 ff* (hvor jeg nåede til det modsatte resultat).

Partsbegrebet og praksis herfor er blandt andet behandlet af Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret (2009), s. 76 ff, Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 61 ff, John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 128ff, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 210 ff.

2. Ombudsmandens vurdering

Ved Fødevarestyrelsens afgørelse af 4. oktober 2007 blev virksomhed (B) påbudt at ophøre med at anvende betegnelsen 'kransekage' om et produkt med et mandelindhold på 1,6 pct. Som det fremgår af udtalelse af 25. september 2009 fra Sekretariatet for Fødevarer- og Veterinærklager, kom afgørelsen i den konkrete sag til at danne grundlag for fødevarermyndighedernes efterfølgende praksis vedrørende kravene til mandelindholdet i kransekageprodukter.

I klagen til mig har du som direktør for virksomhed (A) gjort gældende at fødevarermyndighedernes afgørelse 'i høj grad' påvirker virksomheden. Af oplysningerne i sagen fremgår at virksomheden har produceret kransekage siden 19xx, at man siden 20xx har investeret (...) kr. i virksomhedens kransekage-top, og at det er forventningen at dette produkt i løbet af nogle år vil udgøre en væsentlig del af virksomhedens produktion.

Ved brev af 2. oktober 2009 har du desuden henvist til at der – da sagen blev rejst – kun var to industrielle udbydere af kransekager. Den anden var – ifølge dine oplysninger – endda var gået konkurs på tidspunktet for Fødevarestyrelsens afgørelse.

Spørgsmålet er herefter om virksomhed (A) under disse omstændigheder kan siges at have en sådan væsentlig og individuel interesse i sagens udfald at virksomheden burde være tillagt partsstatus. Jeg bemærker i den forbindelse følgende:

Fødevarermyndighedernes afgørelse i sagen om '(Y)-Kransekage' var udelukkende rettet mod virksomhed (B) som adressat, og afgørelsen havde dermed ikke retsvirkninger for virksomhed (A). Interessen i sagens udfald beroede derimod på at virksomheden – på linje andre udbydere af kransekage – blev omfattet af en ændret praksis som kunne få betydning for virksomhedens fremtidige produktion og salg af kransekageprodukter.

I lyset af ovenstående mener jeg det må lægges til grund at virksomhed (A)'s interesse i sagen er en afledt indirekte interesse.

Jeg må endvidere lægge til grund at ikke kun virksomhed (A), men også en række andre virksomheder i form af eventuelle importører af kransekage samt bager- og konditorvirksomheder, havde en potentiel interesse i sagens udfald, jf. oplysningerne i brev af 13. november 2009 fra Sekretariatet for Fødevarer- og Veterinærklager. I tilknytning hertil bemærker jeg at der heller ikke er oplysninger i sagen om at virksomhed (A) er berørt i særlig grad set i forhold til andre virksomheder.

Samlet set kan det herefter ikke give mig anledning til kritik at Sekretariatet for Fødevarer- og Veterinærklager ved afgørelsen af 12. august 2008 godkendte Fødevarestyrelsens afgørelse om ikke at tillægge virksomhed (A) partsstatus i sagen om '(Y)-Kransekage' med henvisning til at virksomheden ikke havde en tilstrækkelig væsentlig og individuel interesse i sagen."

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 18. april 2007 skrev direktøren for virksomhed A til Fødevarestyrelsen og anmodede om partsstatus i to sager som var under behandling i styrelsen. Fødevarestyrelsen lagde til grund at virksomheden ønskede at være part dels i en sag om markedsføring af produktet "X-Makroner" produceret af virksomhed A for virksomhed C, dels i en sag om mærkning af produktet "Y-Kransekage" fra virksomhed B.

I sagen om "X-Makroner" kom Fødevarestyrelsen ved afgørelse af 3. juli 2007 frem til at virksomhed A som producent af makronerne havde en så "stærk og anerkendelsesværdig" interesse i sagen at virksomheden burde tillægges partsstatus.

For så vidt angår sagen om "Y-Kransekage", meddelte Fødevarestyrelsen ligeledes ved afgørelse af 3. juli 2007 afslag på at tillægge virksomhed A partsstatus under henvisning til at virksomheden ikke kunne anses for at have en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald.

Den 9. juli 2007 klagede direktøren for virksomhed A til styrelsen over afslaget. Han henviste til at virksomhed A siden 19xx har produceret kransekager som stænger eller toppe og de senere år også som dybfrostvarer. Desuden oplyste han at virksomheden siden 20xx har investeret ca. (...) kr. i en kransekagetop, og at det er forventningen at produktet i løbet af nogle år vil andrage en væsentlig del af virksomheden.

Den 12. juli 2007 oversendte styrelsen virksomhed A's klage til behandling i Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, departementet. Den 1. februar 2008 overgik behandlingen af klagen til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Sekretariatet for Fødevarer- og Veterinærklager (herefter sekretariatet). Den 12. august 2008 godkendte sekretariatet Fødevarestyrelsens afgørelse. Sekretariatet begrundede afgørelsen således:

"Der findes i dansk ret ikke nogen indholdsmæssig definition af partsbegrebet, idet der forudsættes en anvendelse af forvaltningsrettens traditionelle partsbegreb. Spørgsmålet om, hvem der har status som part, afgøres på grundlag af en række kriterier for graden og arten af tilknytning til den pågældende sag, herunder om vedkommende er adressat, ansøger

eller klager eller i øvrigt har en direkte, væsentlig, individuel og retlig interesse i sagen.

I sagen vedrørende (Y-)Kransekage er (virksomhed A) hverken adressat, ansøger eller klager og kan derfor ikke tillægges partsstatus ud fra disse kriterier.

(Virksomhed A) er én blandt flere udbydere af kransekageprodukter på det danske marked, og Sekretariatet for Fødevarer- og Veterinærklager finder ikke, at det under sagen er sandsynliggjort, at Fødevarestyrelsens afgørelse i en sag, hvor en forbrugersammenslutning har klaget over mærkningen af et kransekageprodukt markedsført af en anden virksomhed, skulle være af en så direkte, væsentlig og individuel interesse for Deres virksomhed, at De bør gives status som part i sagen.

Sekretariatet for Fødevarer- og Veterinærklager er enig med Fødevarestyrelsen i, at styrelsens afgørelse i sagen om (Y-)Kransekage ikke berører (virksomhed A) med en sådan intensitet og styrke, at selskabet kan anses for at have en tilstrækkeligt væsentlig og individuel interesse i sagen til at opnå partsstatus, og sekretariatet finder derfor ikke grundlag for at ændre Fødevarestyrelsens afgørelse.”

Forud herfor – ved afgørelse af 4. oktober 2007 – havde Fødevarestyrelsen truffet afgørelse i den bagvedliggende sag. Af afgørelsen fremgår at virksomhed B's markedsføring af "Y-Kransekage" ansås for vildledende efter fødevarereforordningens artikel 16, og at mærkningen var i strid med mærkningsbekendtgørelsens § 28. Fødevarestyrelsen henviste som begrundelse herfor til at et produkt alene må betegnes som kransekage hvis der er et vist, ikke ubetydeligt indhold af mandler i produktet, og at et mandelindhold på 1,6 pct. ikke er tilstrækkeligt. Overtrædelsen af mærkningsbekendtgørelsen forelå fordi mærkningen af "Y-Kransekage" ikke angav mængden af mandler i produktet.

Ved brev af 19. juni 2009 og ved en fax af samme dato klagede direktøren for virksomhed A til mig over at virksomheden med sekretariatets afgørelse var blevet nægtet partsstatus i en sag "som er vital for vores virksomhed". Direktøren henviste til en vedlagt vejledning fra Fødevarestyrelsen (vejledningens pkt. 9.1), hvoraf han mente at kunne udlede at der var truffet en afgørelse "som i høj grad påvirker vores virksomhed".

Den 6. august 2009 skrev jeg til sekretariatet og bad om en udtalelse om sagen fra både Fødevarestyrelsen og sekretariatet. Samtidig bad jeg om at låne myndighedernes akter i sagen.

Ved brev af 25. september 2009 fremkom sekretariatet med sine bemærkninger til sagen og vedlagde samtidig Fødevarestyrelsens udtalelse af 14. september 2009. Af sekretariatets udtalelse fremgår blandt andet følgende:

”Fødevarestyrelsen og Sekretariatet for Fødevare- og Veterinærklager (herefter ’fødevaremyndighederne’) tager udgangspunkt i, at forvaltningsloven ikke indeholder nogen indholdsmæssig definition af partsbegrebet, men at der findes vejledning til fortolkning af partsbegrebet i forvaltningslovens forarbejder, praksis hos Folketingets Ombudsmand, retspraksis samt juridisk litteratur.

På baggrund af disse retskilder kan det sluttet, at partsbegrebet omfatter klagere, ansøgere samt andre, der har en væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse.

...

Det kan endvidere sluttet at, at beslutninger, der på ensartet måde gør indgreb i interesserne hos en større personkreds, ikke uden videre giver medlemmer af denne personkreds eller sammenslutninger af disse partsstatus (FOU 94.191).

I klagesagen vedrørende (Y-)Kransekage var (virksomhed A) hverken adressat, ansøger eller klager, og selskabet kunne derfor ikke tillægges partsstatus ud fra disse kriterier.

Videre har fødevaremyndighederne fundet, at udfaldet af klagesagen vedrørende (Y-) Kransekage ikke berørte (virksomhed A), som er én af mange kransekageproducenter i Danmark, med en sådan intensitet og styrke, at selskabet kunne anses for at have en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen.

Mærkningsvejledningens pkt. 9.1

Fødevarestyrelsen har overfor Sekretariatet for Fødevare- og Veterinærklager telefonisk bekræftet, at den afgørelse, der henvises til i eksemplet under mærkningsvejledningens pkt. 9.1, faktisk er afgørelsen i den klagesag, som (virksomhed A) anmodede om partsstatus i.

Det omhandlede eksempel i mærkningsvejledningen er således udtryk for, at (virksomhed A) muligvis har vist sig at have en *væsentlig* interesse i afgørelsen, idet denne kom til at danne grundlag for Fødevarestyrelsens efterfølgende praksis vedrørende kravene til mandelindholdet i kransekageprodukter.

Efter sekretariatets opfattelse ændrer dette imidlertid ikke ved rigtigheden af Fødevarestyrelsens og sekretariatets afgørelser om ikke at tillægge (virksomhed A) partsstatus i den pågældende klagesag.

At en administrativ afgørelse får en sådan betydning for praksis, og dermed for en videre kreds af virksomheder, er imidlertid ikke ensbetydende med, at hver enkelt af disse virksomheder har haft en *individuel* interesse i den pågældende afgørelse.”

Den 1. oktober 2009 sendte jeg Fødevarestyrelsens udtalelse af 14. september 2009 og sekretariatets udtalelse af 25. september 2009 til direktøren for virksomhed A så han kunne komme med sine eventuelle bemærkninger til udtalelserne.

I brev af 2. oktober 2009 bemærkede direktøren at det var forkert når sekretariatet i udtalelsen af 25. september 2009 skrev at virksomhed A er én blandt mange udbydere af kransekager i Danmark. Han henviste herved til at der – da sagen blev rejst – var to industrielle udbydere af kransekager i Danmark hvoraf den ene var virksomhed A. Den anden var gået konkurs da Fødevarestyrelsen traf afgørelse. Der var derfor ingen til at udtale sig på industriens vegne eller til at føre sagen videre til domstolene.

Den 6. oktober sendte jeg en kopi af direktørens brev af 2. oktober 2009 til sekretariatet. Jeg bad om at modtage Fødevarestyrelsens og sekretariatets eventuelle bemærkninger til det som direktøren havde skrevet i sit brev af 2. oktober 2009.

Ved brev af 13. november 2009 sendte sekretariatet mig fødevareremyndighedernes bemærkninger.

Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”Fødevarestyrelsen bemærker for det første, at selskabets anbringende om, at (virksomhed A) var den ene af i alt to industrielle udbydere af kransekage i Danmark, da klagesagen mod (Y-)Kransekage begyndte, er en påstand, som ikke dokumenteres i selskabets brev af 2. oktober 2009.

For det andet bemærker styrelsen, at den kreds af virksomheder, som kan have haft en interesse i udfaldet af den pågældende klagesag, efter styrelsens opfattelse ikke kan begrænses til industrielle udbydere af kransekage, men tillige eventuelle importører af produktet samt et formentlig betydeligt antal mindre producenter i form af konditor- og bagerforretninger.

Fødevarestyrelsen fastholder på den baggrund, at (virksomhed A) ikke havde en sådan individuel interesse i udfaldet af klagesagen, at selskabet burde have været tillagt partsstatus, og Fødevarestyrelsen fastholder i det hele sin udtalelse af 14. september 2009.

Sekretariatet for Fødevarer- og Veterinærklager tilslutter sig Fødevarestyrelsens ovenstående bemærkninger og fastholder i det hele sekretariatets udtalelse af 25. september 2009.”

Den 7. januar 2010 sendte jeg en kopi af udtalelsen til direktøren for virksomhed A.

NOTER: (*) FOB 1988, s. 51, FOB 1994, s. 191, FOB 1999, s. 457, og FOB 2004, s. 274.