



Bruxelles, den 14.9.2018
COM(2018) 627 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om medlemsstaternes offentlige kontrol i almindelighed (2014-2016) med henblik på
verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og
dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes**

{SWD(2018) 402 final}

DA

DA

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. RESUMÉ.....	2
2. INDLEDNING.....	3
3. RETLIG RAMME.....	4
4. GENNEMGANG AF MEDLEMSSTATERNES ÅRSRAPPORTER.....	4
4.1. MODTAGELSE OG GENNEMGANG AF MEDLEMSSTATERNES ÅRSRAPPORTER.....	4
4.2. TILRETTELÆGGELSE OG UDFØRELSE AF OFFENTLIG KONTROL.....	5
4.3. KONSTATET MANGLENDE OVERHOLDELSE.....	6
4.4. HÅNDHÆVELSE: FORANSTALTNINGER TRUFFET VED MANGLENDE OVERHOLDELSE.....	7
4.5. NATIONALE AUDITSYSTEMER.....	7
4.6. RESSOURCER.....	7
5. KONTROLAKTIVITETER GENNEMFØRT AF KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE I MEDLEMSSTATERNE.....	8
6. KOMMISSIONENS OPFØLGNING OG HÅNDHÆVELSE.....	10
7. KONKLUSIONER.....	11

1. RESUMÉ

I denne rapport beskrives det samlede resultat af kontrolaktiviteter, som nationale myndigheder¹ og Kommissionen har gennemført med det formål at sikre et højt niveau af sundhedsbeskyttelse og tillid inden for fødevarer, dyrevelfærd, økologisk landbrug og kvalitetsordninger. Disse områder er af afgørende betydning for dagliglivet for borgerne i Den Europæiske Union (EU) og for at sikre, at handelen med fødevarer, dyr og planter kan fungere gnidningsfrit, både inden for selve EU og med tredjelande. Rapporten omfatter årene 2014-2016, og det konkluderes heri, at medlemsstaternes nationale myndigheder i deres årsrapporter om offentlig kontrol har påvist, at de fortsat udfylder den vigtige rolle, de spiller i henhold til fødevarer- og foderlovgivningen. Initiativer, der har til formål at forbedre effektiviteten af offentlig kontrol og håndhævelse — fra reorganisering af tjenester til forbedret anvendelse af IT-værktøjer — er særligt opmuntrende og klart nødvendige for at tackle den udfordring, der ligger i at anvende de offentlige budgetter mere effektivt.

Ikke desto mindre er Kommissionen også opmærksom på medlemsstaternes klare signaler om, at personaleressourcerne til kontrol er stadig mere begrænsede, og om, at en potentiel yderligere reduktion risikerer at få negativ indflydelse på niveauet for/kvaliteten af kontrollen og på kapaciteten til at reagere på nødsituationer. Dette vil formentlig blive et vigtigt emne i den fremtidige udvikling af offentlig kontrol, og Kommissionen vil tage nøje hensyn hertil i udviklingen af lovgivning inden for rammerne af dens initiativ om bedre lovgivning, ligesom medlemsstaterne formentlig vil søge at adressere det med bl.a. nye IT-systemer, reorganisering og optimerede procedurer.

På grundlag af en analyse af Kommissionens kontroller, der er eksemplificeret i det arbejdsdokument fra dens tjenestegrene², der ledsager denne rapport, kan det fastslås, at medlemsstaterne råder over de fornødne kontrolsystemer til at sikre generelt acceptable niveauer af overholdelse. Imidlertid konstateres der under Kommissionens kontroller fortsat også mangler i den offentlige kontrol, og det understreges, at der fortsat er plads til forbedring, og at det bør undgås at lade stå til. I den sammenhæng bifalder Kommissionen medlemsstaternes enorme indsats for yderligere at styrke deres risikobaserede og målrettede kontrol, støtte denne med effektive IT-systemer m.m.

Kommissionens systematiske opfølgning på resultaterne af sine kontroller — om nødvendigt suppleret med andre håndhælsesværktøjer, herunder fornuftig anvendelse af traktatbrudsproceduren — viser sig fortsat at være et effektivt middel til at adressere manglende overholdelse af EU-kravene og er vigtig i forbindelse med Kommissionens styrkede indsats for et dybere og mere retfærdigt indre marked og for bedre lovgivning, to vigtige politiske prioriteter for den nuværende Kommission³. Kommissionen støtter også medlemsstater og tredjelande i deres gennemførelse af EU-reglerne på forskellig vis, for

¹ I henhold til artikel 44, stk. 4 og 6, i forordning (EF) nr. 882/2004 skal Kommissionen hvert år forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes offentlige kontrol i almindelighed og gøre den offentligt tilgængelig.

² Commission staff working document accompanying the document: Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on the overall operation of official controls performed in Member States (2014-2016) to ensure the verification of compliance with food and feed law, animal health and welfare rules.

³ [Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission af 15. juli 2014](#) og [opgavebeskrivelserne af 1. november 2014 fra formanden til næstformændene](#) og kommissærerne.

eksempel med teknisk bistand og uddannelse ved hjælp af "Bedre uddannelse — større fødevarerikkerhed"(BTSF)-værktøjet og ved aktivt at fremme overholdelse af reglerne.

Kommissionens kontroller og opfølgingsaktiviteterne i forbindelse hermed giver medlemsstaterne, Kommissionen og interesserede parter et klart billede af niveauet for gennemførelsen af foderstof- og fødevarerlovgevingen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne. Endvidere bidrager de i betydeligt omfang til den lovgivningsmæssige revisionsproces, der har til formål at sikre, at EU-lovgivningen er "egnet til formålet". Med forordning (EU) 2017/625, der finder anvendelse fra december 2019⁴, vil vedtagelsen af de gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter, der er omhandlet i denne forordning, give mulighed for at anvende den viden, der opnås under Kommissionens kontrol- og opfølgingsaktiviteter, til at styrke og støtte den offentlige kontrol i de kommende år. Målet er, at virksomheder og myndigheder med de nye regler vil drage fordel af en reduceret administrativ byrde, mere effektive procedurer og styrkede kontroller. Forbrugerne vil drage fordel af større gennemsigtighed med hensyn til, hvordan der gennemføres kontroller for at sikre fødevarerikkerhed og høje standarder for plantesundhed, dyresundhed og dyrevelfærd og for at forhindre svig.

2. INDLEDNING

Der er fastsat en omfattende EU-retlig ramme, der har til formål at sikre høje niveauer af sundhedsbeskyttelse og tillid inden for fødevarerikkerhed, dyre- og plantesundhed, dyrevelfærd, økologisk landbrug og kvalitetsordninger. Disse områder har stor indflydelse på dagligdagen for EU-borgerne, der med rette forventer høje standarder. Høje standarder er også afgørende for, at handelen med fødevarer, dyr og planter kan fungere gnidningsfrit, både inden for selve EU og med tredjelande. Effektiv gennemførelse af offentlig kontrol⁵, der understøtter disse standarder, er afgørende for at bevare den EU-retlige rammes troværdighed.

Kommissionen spiller en vigtig rolle i den samlede EU-kontrolramme, der er fastsat i forordning (EF) nr. 882/2004⁶, og som indebærer, at der sikres et højt niveau af gennemsigtighed. I henhold til nævnte forordnings artikel 44, stk. 4 og 6, skal Kommissionen hvert år forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes offentlige kontrol i almindelighed og gøre den offentligt tilgængelig på grundlag af:

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625 af 15. marts 2017 om offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter med henblik på at sikre anvendelsen af fødevarer- og foderlovgevingen og reglerne for dyresundhed og dyrevelfærd, plantesundhed og plantebeskyttelsesmidler, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001, (EF) nr. 396/2005, (EF) nr. 1069/2009, (EF) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 og (EU) 2016/2031, Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 og (EF) nr. 1099/2009 samt Rådets direktiv 98/58/EF, 1999/74/EF, 2007/43/EF, 2008/119/EF og 2008/120/EF og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 og (EF) nr. 882/2004, Rådets direktiv 89/608/EØF, 89/662/EØF, 90/425/EØF, 91/496/EØF, 96/23/EF, 96/93/EF og 97/78/EF og Rådets afgørelse 92/438/EØF (forordningen om offentlig kontrol) ([EUT L 95 af 7.4.2017, s. 1](#)).

⁵ Ved "offentlig kontrol" forstås alle former for kontrol, som den kompetente myndighed eller Unionen gennemfører for at undersøge, om foderstof- og fødevarerlovgevingen, samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne, overholdes korrekt.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarerlovgevingen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes ([EUT L 165 af 30.4.2004, s. 1](#)).

- de årsrapporter, som de nationale myndigheder aflægger om deres kontrolaktiviteter
- resultatet af Kommissionens kontroller i medlemsstaterne og
- andre relevante oplysninger.

Denne rapport omfatter perioden 2014-2016.

3. RETLIG RAMME

Ved forordning (EF) nr. 178/2002⁷, den "generelle fødevarerlov", tillægges fødevarer-/foderstofvirksomheder hovedansvaret for at sikre, at fødevarer er sikre hele vejen gennem fødevarer-/foderkæden. Forordning (EF) nr. 834/2007⁸ indeholder krav til økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter. Forordning (EU) nr. 1151/2012⁹ indeholder krav til kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer.

Medlemsstaterne skal verificere, at virksomhedslederne overholder kravene i EU-retten vedrørende fødevarer- og fodersikkerhed, dyresundhed, dyrevelfærd og plantesundhed, økologisk produktion og kvalitetsordninger. De skal anvende offentlige kontrolsystemer i dette øjemed. Der er ved forordning (EF) nr. 882/2004 fastsat krav til disse kontrolsystemer og til udførelse af offentlig kontrol.

Medlemsstaterne skal udarbejde flerårige nationale kontrolplaner og årsrapporter om udførelsen af deres kontrol. De skal forelægge deres kontrolplaner og årsrapporter for Kommissionen¹⁰.

Der er ved forordning (EF) nr. 882/2004 også fastsat regler vedrørende Kommissionens kontroller af, at medlemsstaterne overholder forpligtelserne i den relevante EU-lovgivning.

4. GENNEMGANG AF MEDLEMSSTATERNES ÅRSRAPPORTER

4.1. MODTAGELSE OG GENNEMGANG AF MEDLEMSSTATERNES ÅRSRAPPORTER

I perioden 2014-2016 indsendte kun få medlemsstater deres årsrapporter til Kommissionens tjenestegrene inden for den frist, der er fastsat i artikel 44, stk. 3, i forordning (EF) nr. 882/2004 ("senest seks måneder efter udgangen af det år, rapporterne omhandler"). Denne manglende overholdelse af den fastsatte frist afspejler blandt andet, at medlemsstaterne oplever vanskeligheder med hensyn til at indsamle alle nødvendige data til årsrapporten på centralt plan. Følgende anskueliggør dette: Pr. 10. juli 2017 havde tre

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer- og Foderstofmyndighed og om procedurer vedrørende fødevarer- og foderstofsikkerhed ([EFT L 31 af 1.2.2002, s. 1](#)).

⁸ Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2092/91 ([EUT L 189 af 20.7.2007, s. 1](#)).

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1151/2012 af 21. november 2012 om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer ([EUT L 343 af 14.12.2012, s. 1](#)).

¹⁰ Artikel 41-44 i forordning (EF) nr. 882/2004.

(af 28) medlemsstater indsendt årsrapporten for 2016, 25 medlemsstater havde indsendt årsrapporten for 2015, og samtlige 28 medlemsstater havde indsendt årsrapporten for 2014. Medlemsstaternes årsrapporter varierer også betydeligt med hensyn til forelæggelsen af data og med hensyn til karakteren af de data, der forelægges.

Disse to forhold stiller de af Kommissionens tjenestegrene, der skal udarbejde den rapport, der kræves ved artikel 44, stk. 4, i forordning (EF) nr. 882/2004, over for den betydelige udfordring, der ligger i at gennemgå alle de årsrapporter, der er modtaget for det pågældende år, med henblik på at identificere vigtige tendenser i udførelsen af den offentlige kontrol og i de tilfælde af manglende overholdelse af reglerne, der konstateres under denne kontrol. Det igangværende arbejde med udviklingen af den gennemførelsesretsakt, der er omhandlet i artikel 113, stk. 2, i forordning (EU) 2017/625, forventes i fremtiden at bidrage til at adressere dette problem, ved at der indføres standardformularer til brug ved medlemsstaternes forelæggelse af årsrapporter. Sådanne formularer vil også gøre det muligt for medlemsstaterne lettere og hurtigere at indsamle oplysninger til årsrapporten på centralt plan og forelægge oplysningerne for Kommissionens tjenestegrene.

4.2. TILRETTELÆGGELSE OG UDFØRELSE AF OFFENTLIG KONTROL

Det blev i medlemsstaternes årsrapporter dokumenteret, at den tendens i retning af stadig mere risikobaseret kontrol, der allerede gør sig gældende i medlemsstaterne, fortsætter. Det betyder, at ressourcerne anvendes bedst, ved at der fokuseres på de områder, der indebærer de største risici. Imidlertid — og som bekræftet ved audit gennemført af Kommissionens tjenestegrene — anvendes der ikke risikobaseret kontrol på alle områder, hvor en sådan kontrol er ønskelig.

Der er særlige vanskeligheder forbundet med at fortolke eller sammenligne data vedrørende tilfælde af manglende overholdelse af reglerne, der konstateres under offentlig kontrol udført i henhold til forordning (EF) nr. 882/2004. I henhold til nævnte forordnings artikel 3 skal kontrollen foretages med en hyppighed, der tager hensyn til risici. Konstateres der et tilsyneladende stort antal tilfælde af manglende overholdelse, er dette derfor ikke nødvendigvis udtryk for et generelt lavt niveau af overholdelse, men kan faktisk være udtryk for god, risikobaseret målretning af kontrollen. Det er ikke muligt at afgøre, hvorvidt et stort antal tilfælde af manglende overholdelse af reglerne afspejler målrettet offentlig kontrol eller et lavt niveau af overholdelse, alene ved gennemgang af årsrapporterne. Sådanne afgørelser skal træffes ud fra vurderinger på stedet, som for eksempel dem, der foretages under audit gennemført af Kommissionens tjenestegrene (se kapitel 5).

Endnu en virkning af den stadig voksende anvendelse af risikobaseret kontrol er, at data vedrørende manglende overholdelse af reglerne ikke er direkte sammenlignelige fra år til år, da mere målrettet kontrol meget vel kan føre til konstatering af (relativt) flere tilfælde af manglende overholdelse. Dette forhold fremhæves i en række af medlemsstaternes årsrapporter.

En klar fordel ved mere målrettet kontrol er, at der potentielt er flere ressourcer tilgængelige til opfølgning og håndhævelse, og det blev i en række rapporter dokumenteret, at der sker fremskridt på dette område. Medlemsstaterne kan således først fokusere mere på systematisk opfølgning på problemer i forbindelse med offentlig kontrol og håndhævelse og dernæst på kontrol- og håndhævestiltag rettet mod

virksomhedsledere med en dårlig historik med hensyn til overholdelse af reglerne, hvilket forbedrer produkternes generelle sikkerhed og bidrager til at skabe lige vilkår for alle virksomhedsledere og dermed også til et velfungerende indre marked.

Nogle rapporter indeholder oplysninger om andre aktiviteter, der gennemføres for at gøre kontrol og håndhævelse mere effektive og produktive generelt. Disse aktiviteter omfatter reorganisering og konsolidering af kontroltjenester, forbedret samarbejde mellem tjenestegrene, koordinering af kontrol samt ny fordeling af kontrolopgaver. Navnlig den øgede brug af IT-systemer, der støtter indsamling, formidling og analyse af kontrol- og håndhævelsesdata, bør fremhæves. Dette bidrager igen til bedre koordinering og målretning/planlægning af kontrollen. Presset på ressourcer og på de offentlige budgetter i alle medlemsstater er drivkraften bag denne indsats for at forbedre effektiviteten.

Endelig nævnes det i størstedelen af rapporterne, at udførelsen af kontrollen er blevet forbedret gennem revision af procedurer, tilrettelæggelse af uddannelse og øget tilgængelighed af relevant dokumentation (herunder online). I rapporterne blev resultaterne af nationale audit (se *Nationale auditsystemer*, kapitel 4.4) også identificeret som en relevant kilde til forbedringer og effektivisering. Kommissionens tjenestegrene udførte audit i medlemsstaterne for at få oplysninger om foranstaltninger, der er truffet med henblik på at verificere effektiviteten af deres kontrol, jf. forordning (EF) nr. 882/2004. Dette har været vigtigt med hensyn til at understrege behovet for et større fokus på kvaliteten end på antallet af kontroller som en målestok for effektivitet generelt.

4.3. KONSTATET MANGLENDE OVERHOLDELSE

De vigtigste områder, hvor medlemsstaterne har konstateret manglende overholdelse af reglerne, er blandt andet driftsmæssige, strukturelle eller udstyrmæssige hygiejnekrav, risikoanalyse og kritiske kontrolpunkter (HACCP), mærkning af fødevarer og foder, tilsætningsstoffer i fødevarer og foder samt ringe eller ingen registerføring og mikrobiologisk kontaminering. Selv om de bagvedliggende årsager til disse problemer kun i begrænset omfang er identificeret, ser nogle af dem ud til at være forbundet med stor personaleudskiftning i fødevarer- og foderstofvirksomheder; noget, der har indflydelse på den fortsatte anvendelse af god hygiejnepraksis, og som ofte hænger sammen med lave lønninger, manglende uddannelse af fødevarer- og foderstofvirksomhedslederne og/eller med manglende viden om kravene. Det sidste giver anledning til betænkeligheder, i betragtning af at virksomhedslederne i lovgivningen om fødevarer og foder er hovedansvarlige for korrekt anvendelse af reglerne.

I betragtning af det bidrag, som HACCP yder til, at der fremstilles sikre fødevarer, og med henblik på a) at få et godt, samlet billede af situationen og b) at identificere muligheder for forbedring gennemførte Kommissionen en række audit af HACCP i 2014. Resultaterne af disse audit er samlet i en oversigtsrapport, der blev offentliggjort i juni 2015¹¹. Dette har igen ført til initiativer vedrørende uddannelse, til udveksling af oplysninger om god praksis og til en revision af de nuværende HACCP-krav samt retningslinjer vedrørende disse krav. Tilsvarende — og med hensyn til hygiejne — har Kommissionens tjenestegrene i tæt samarbejde med medlemsstaterne påbegyndt en revision af den driftsmæssige hygiejne og den offentlige kontrol på slagterier for at finde ud af, hvordan der kan sikres en bedre slagtehygiejne. Dette arbejde har til formål at identificere fælles problemer og formidle god praksis og har elementer af uddannelse.

4.4. HÅNDHÆVELSE: FORANSTALTNINGER TRUFFET VED MANGLENDE OVERHOLDELSE

Medlemsstaterne skal angive i deres rapporter, hvilke håndhævelsesforanstaltninger der er blevet truffet. Selv om der blev fremlagt data om håndhævelse, er det, uanset kvaliteten eller detaljeringsgraden af oplysningerne, meget vanskeligt at foretage meningsfulde sammenligninger mellem medlemsstaternes rapporter. Ikke desto mindre fremgår det af rapporterne, at der generelt lægges større vægt på opfølgning og håndhævelse. Nogle medlemsstater rapporterede om indførelse af administrative bøder (i modsætning til håndhævelse via de nationale domstole) eller forhøjelse af sådanne bøder for at opnå en afskrækkende virkning. Interessante eksempler på alternative og angiveligt effektive midler til at øge overholdelsen af reglerne er annullering af bøder, hvis den, der har overtrådt reglerne, følger uddannelse, flere officielle inspektioner og højere gebyrer for dem, der overtræder reglerne, samt uddannelse efterfulgt af inspektioner for at måle effektiviteten heraf.

4.5. NATIONALE AUDITSYSTEMER

De audit, som medlemsstaterne gennemfører af deres offentlige kontrolsystemer, jf. forordning (EF) nr. 882/2004, er vigtige med hensyn til den generelle forvaltning af den pågældende kontrol, da de giver sikkerhed for, at kontrollen foretages, som den skal, samt oplysninger om, hvor effektiv den er, og forslag til forbedringer. Samtlige medlemsstater bekræfter, at der gennemføres audit, men en række medlemsstater rapporterede, at begrænsede ressourcer satte grænser for gennemførelsen af planlagte auditprogrammer. Der er betydelig variation medlemsstaterne imellem, men dette er forventeligt, da de alle har deres egne auditcykluser og er tilbøjelige til at fokusere på forskellige prioritetsområder. Kommissionens tjenestegrene fortsætter på deres side med at organisere regelmæssige møder med medlemsstaternes nationale auditekspertter (netværket af nationale auditsystemer) for at dele og drøfte erfaringer og fælles problemer samt identificere god/bedste praksis med hensyn til at adressere auditkravet. Endvidere har Kommissionens tjenestegrene gennemført en række audit i netværket af nationale auditsystemer for at få et mere dækkende billede af deres funktionsmåde (se kapitel 5 for yderligere oplysninger).

4.6. RESSOURCER

¹¹ [Rapportreference: Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarer \(SANTE\) 2015-7752: HACCP.](#)

I betragtning af presset på de offentlige budgetter interesserede Kommissionens tjenestegrene sig særligt for, hvad medlemsstaternes rapporter oplyste om tilgængelige ressourcer til kontrol, også selv om medlemsstaterne for øjeblikket endnu ikke skal rapportere specifikt om dette aspekt. Ikke desto mindre blev dette emne adresseret i mange af rapporterne. I nogle af dem blev det entydigt erklæret, at personalet er utilstrækkeligt til at sikre, at alle kontroller gennemføres, som de skal. Af andre fremgår det, at der — på specifikke områder eller visse kontrolniveauer — er nået en grænse, hvor yderligere reduktion vil sætte niveauerne for og/eller kvaliteten af kontrollen og kapaciteten til at reagere på nødsituationer på spil. Maksimering af effektiviteten identificeres også som et klart mål for kontrolstrategien i en række medlemsstater. Manglen på ressourcer vedrørte ikke kun personale, men også udstyr i nogle medlemsstater (f.eks. i laboratorier) eller transportmidler til kontrolpersonale, hvilket har indflydelse på udførelsen af kontrollen.

5. KONTROLAKTIVITETER Gennemført af Kommissionens Tjenestegrene i Medlemsstaterne

I forbindelse med EU's kontrol gennemfører Kommissionens tjenestegrene audit for at verificere, at foderstof- og fødevarerlovgivningen, dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne samt kravene for offentlig kontrol overholdes. Auditrapporter indeholder henstillinger med hensyn til at adressere de konstaterede mangler. Både rapporterne, medlemsstaternes handlingsplaner med hensyn til at adressere henstillingerne samt landeprofilerne, der dokumenterer, hvordan handlingsplanerne skrider frem, offentliggøres¹² og giver således interesserede parter og borgere en faktabaseret og gennemsigtig redegørelse for, i hvilket omfang medlemsstaterne gennemfører EU-retten korrekt.

Kommissionens kontrolaktiviteter i medlemsstaterne, der mere detaljeret er eksemplificeret i det dokument fra dens tjenestegrene¹³, der ledsager denne rapport, havde fokus på vigtige prioriteter for Kommissionen, for eksempel offentlige kontrolsystemer for plantebeskyttelsesprodukter ("PPP'er"), dyrevelfærd og antimikrobiel resistens, men også mange andre områder af afgørende betydning for fødevarer sikkerhed, dyresundhed eller plantesundhed.

Flere af Kommissionens auditserier i medlemsstaterne omfattede kontrol af markedsføring og anvendelse samt godkendelse og bæredygtig anvendelse af PPP'er^{14,15,16}. Der blev konstateret svagheder med hensyn til godkendelsen og markedsføringen af PPP'er på flere områder, men også stadig mere veludviklede offentlige kontrolsystemer med hensyn til brugerne. Der er gjort fremskridt med hensyn til gennemførelsen af direktivet om

¹² https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en.

¹³ Commission staff working document accompanying the document: Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on the overall operation of official controls performed in Member States (2014-2016) to ensure the verification of compliance with food and feed law, animal health and welfare rules.

¹⁴ [Rapportreference: GD \(SANTE\) 2016-6004: Plantebeskyttelsesmidler — markedsføring og anvendelse.](#)

¹⁵ [Rapportreference: GD \(SANTE\) 2016-6250: Plantebeskyttelsesmidler — godkendelse.](#)

¹⁶ [Rapportreference: GD \(SANTE\) 2014-7567: Pesticider.](#)

bæredygtig anvendelse af pesticider¹⁷ med indførelse af uddannelse og certificeringsordninger for professionelle brugere og kontrol af sprøjteudstyr. Imidlertid underudnyttes den integrerede bekæmpelse af skadegørere — en hjørnesteen i direktivet — fortsat. Der er behov for, at medlemsstaterne adresserer problemer i deres reviderede nationale handlingsplaner, som Kommissionen vil gennemføre audit af. Alle de ovennævnte aktiviteter har til formål at forbedre medlemsstaternes nuværende kontrolsystemer og give forbrugerne sikkerhed for stadig mere ansvarlig og bæredygtig anvendelse af PPP'er.

På dyrevelfærdsområdet indledte Kommissionen et treårigt projekt med det formål at lette og sikre bedre dyrevelfærd under transport. Der blev blandt andet udarbejdet retningslinjer for god praksis for fem vigtige dyrearter (kvæg, heste, svin, fjerkræ og får), og det blev vurderet, hvorvidt anvendelsen heraf førte til bedre overholdelse af EU's velfærdsregler. Besøg i medlemsstater, der anvender god praksis med hensyn til kontrol af dyretransportkøretøjer, bidrog sammen med den udveksling mellem medlemsstaternes nationale kontaktpunkter, som Kommissionen medvirkede til, til yderligere beskyttelse af dyr under transport. Nyttige var også en skrivebordsundersøgelse samt auditserier om beskyttelse af dyr på slagtetidspunktet, der gjorde det muligt at dele bedste praksis og at tilrette særlige uddannelsesarrangementer.

I forbindelse med Europa-Kommissionens handlingsplan mod den stigende trussel fra antimikrobiel resistens (AMR) fra 2011 gennemførte Kommissionen audit om gennemførelsen af den obligatoriske overvågning og indberetning af AMR i dyr og fødevarer samt informationsindsamlingsaktiviteter om politikker med henblik på at tilskynde til fornuftig anvendelse af antibiotika i dyr. De muligheder for forbedring og de eksempler på god praksis, der blev identificeret under disse aktiviteter, blev også anvendt i udarbejdelsen af EU's omfattende "One Health-handlingsplan mod antimikrobiel resistens"¹⁸.

Det er værd at fremhæve to andre aktiviteter fra Kommissionens side.

For det første udarbejdes der nu "oversigtsrapporter" for de fleste auditserier. Formålet med disse er at give et samlet billede af de kontroller, der foretages af medlemsstaterne på et givet område, og identificere problematikker, der er relevante for alle medlemsstater. De fremhæver endvidere vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen af den relevante lovgivning samt eksempler på god praksis, der er blevet identificeret. For det andet gøres der — som supplement til auditarbejdet — større brug af skrivebordsundersøgelser og factfinding-besøg for at give Kommissionen en klar indsigt i, hvordan EU-retten fungerer, og i problemer, der kan opstå ved anvendelsen heraf. Der udarbejdes og offentliggøres også oversigtsrapporter om disse aktiviteter.

Disse to aktiviteter er specifikt udformet til at støtte Kommissionens politik om revision af lovgivningen, der har til formål at sikre, at EU-lovgivningen er ajourført, at den kan anvendes og håndhæves med rimelige omkostninger, og at den er på niveau med udviklinger ude i virkeligheden og dermed "egnet til formålet". Kontroller udført af

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/128/EF af 21. oktober 2009 om en ramme for Fællesskabets indsats for en bæredygtig anvendelse af pesticider (EUT L 309 af 24.11.2009, s. 71).

¹⁸ https://ec.europa.eu/health/amr/antimicrobial-resistance_en.

Kommissionens tjenestegrene bidrager direkte til dagsordenen for bedre regulering¹⁹. Det er i oversigtsrapporterne også angivet, hvilke tiltag der planlægges som svar på konklusionerne heri. Med henblik på at formidle oplysninger om konklusioner, god praksis eller erfaringer, der er beskrevet i disse rapporter, deles de også i forbindelse med BTSF-programmet²⁰.

6. KOMMISSIONENS OPFØLGNING OG HÅNDHÆVELSE

Effektive, kontinuerlige tiltag med henblik på at sikre, at EU-retten gennemføres og anvendes korrekt i hele Unionen, er fortsat en prioritet for Kommissionen på de områder, der er omfattet af denne rapport. Kommissionens systematiske opfølgning på resultaterne af de audit, den gennemfører, og henstillingerne i forbindelse hermed er beskrevet i den tidligere rapport²¹. Disse procedurer er fortsat effektive med hensyn til at håndtere langt størstedelen af de konstaterede mangler. Medlemsstaterne traf i slutningen af december 2016 korrigerende foranstaltninger eller gav på tilfredsstillende vis udtryk for at ville adressere følgende henstillinger inden for acceptable tidsfrister:

- 97 % af de henstillinger, som audit i rapporteringscyklussen 2012-2014 udmøntede sig i, og
- 94 % af de henstillinger, som audit i rapporteringscyklussen 2013-2015 udmøntede sig i.

Kommissionens nuværende håndhævespolitik indebærer, at den skal overvåge anvendelsen og gennemførelsen af EU-retten, bidrage til at løse problemer med medlemsstaterne med henblik på at afhjælpe eventuelle overtrædelser af lovgivningen og i henhold til artikel 258 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde²² indlede traktatbrudsprocedurer, hvis det er relevant. Indledningen af sådanne procedurer mod medlemsstater, der ikke sikrede, at kravene vedrørende *æglæggende høners velfærd* og forbuddet mod ikke-stimulusberigede bure blev gennemført i 2012, førte til, at flere medlemsstater traf korrigerende foranstaltninger, hvilket i de fleste tilfælde afværgede behovet for at gå videre med retssager. Dette anskueliggør, at fornuftig anvendelse af traktatbrudsproceduren på områder af stor vigtighed, for hvilke der i lovgivningen er fastsat klare retlige krav, kan vise sig at være meget effektive med hensyn til at opnå de ønskede korrigerende foranstaltninger. Kommissionen anvendte en lignende tilgang med hensyn til svins velfærd i besætningerne og gruppeopstaldning af søer.

På trods af disse bestræbelser er anvendelsen og håndhævelsen af EU-retten fortsat en udfordring, som kræver et stærkere fokus på håndhævelse for at tjene den almene

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_da.

²⁰ BTSF er et uddannelsesinitiativ fra Kommissionens side, der er rettet mod ansatte hos kompetente myndigheder i medlemsstater og tredjelande, og som omfatter fødevarer- og foderlovgivningen samt dyresundheds- dyrevelfærds- og plantesundhedsbestemmelserne: https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en.

²¹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om den offentlige kontrol i almindelighed i medlemsstaterne af fødevarer sikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd samt plantesundhed (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX:52013DC0681>).

²² Konsolideret udgave af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

interesse. Håndhævelse støtter og supplerer realiseringen af politiske prioriteter. Der er behov for, at alle, der er involveret i håndhævelsen af EU-retten, anerkender det arbejde, der gøres for at sikre effektiv håndhævelse af gældende EU-ret, som afgørende for at sikre, at den indsats, der gøres for at udvikle ny lovgivning, opfylder sit formål.

Partnerskabet mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der spiller en afgørende rolle for gennemførelsen af lovgivningen, bør styrkes for at sikre, at offentligheden får gavn af EU-retten. Håndhævelsesspørgsmålet skal adresseres omgående. Der er behov for, at Kommissionen og medlemsstaterne fortsætter deres indsats for at håndhæve EU-retten og forfølge overtrædelser af lovgivningen.

Kommissionen vil opfordre og hjælpe medlemsstaterne til at forbedre deres evne til at håndhæve EU-retten og sørge for klageadgang for at sikre, at slutbrugerne af EU-retten — hvad enten det er privatpersoner eller virksomheder — kan nyde deres rettigheder fuldt ud. Netværk og udveksling af god praksis er centrale aspekter af denne indsats.

De uafhængige administrative myndigheder eller inspektorater, der kræves i henhold til EU-lovgivningen, spiller en afgørende rolle med hensyn til gennemførelse og håndhævelse. Kommissionen vil derfor være særlig opmærksom på, at disse er fyldestgørende og tilstrækkeligt udstyret til at udføre deres opgaver.

Endelig vil Kommissionen i overensstemmelse med principperne i dagsordenen for bedre regulering fokusere på bedre anvendelse og gennemførelse af EU-lovgivningen, hvilket i sidste ende også vil støtte bedre håndhævelse og være til gavn for både borgere og virksomheder.

7. KONKLUSIONER

Medlemsstaternes nationale myndigheder har i deres årsrapporter om offentlig kontrol påvist, at de fortsat udfylder den vigtige rolle, de spiller i henhold til fødevarer- og foderlovgivningen. Initiativer, der har til formål at forbedre effektiviteten af offentlig kontrol og håndhævelse — fra reorganisering af tjenester til forbedret anvendelse af IT-værktøjer — er særligt opmuntrende og klart nødvendige for at tackle den udfordring, der ligger i at anvende de offentlige budgetter mere effektivt.

Ikke desto mindre er Kommissionen også opmærksom på medlemsstaternes klare signaler om, at personaleressourcerne til kontrol er stadig mere begrænsede, og om, at en potentiel yderligere reduktion risikerer at få negativ indflydelse på niveauet for/kvaliteten af kontrollen og på kapaciteten til at reagere på nødsituationer. Dette vil formentlig blive et stadig vigtigere emne i den fremtidige udvikling af offentlig kontrol, og Kommissionen vil tage nøje hensyn hertil i udviklingen af lovgivning inden for rammerne af dens initiativ om bedre lovgivning, ligesom medlemsstaterne formentlig vil adressere det med bl.a. nye IT-systemer, reorganisering og optimerede procedurer.

På grundlag af en analyse af Kommissionens kontroller, der er eksemplificeret i det arbejdsdokument fra dens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, kan det fastslås, at medlemsstaterne overordnet set råder over de fornødne kontrolsystemer til at sikre generelt acceptable niveauer af overholdelse. Imidlertid konstateres der under Kommissionens kontroller fortsat mangler i den offentlige kontrol, og det understreges, at

der fortsat er plads til forbedring, og at det bør undgås at lade stå til. I den sammenhæng bifalder Kommissionen medlemsstaternes enorme indsats for yderligere at styrke deres risikobaserede og målrettede kontrol, støtte denne med effektive IT-systemer m.m.

Kommissionens systematiske opfølgning på resultaterne af sine kontroller — om nødvendigt suppleret med andre håndhævelsesværktøjer, herunder fornuftig anvendelse af traktatbrudsproceduren — viser sig fortsat at være et effektivt middel til at adressere manglende overholdelse af EU-kravene og er vigtig i forbindelse med Kommissionens styrkede indsats for et dybere og mere retfærdigt indre marked og for bedre lovgivning, to vigtige politiske prioriteter for den nuværende Kommission. Kommissionen støtter også medlemsstater og tredjelande i deres gennemførelse af EU-reglerne på forskellig vis, for eksempel med teknisk bistand og uddannelse ved hjælp af "Bedre uddannelse — større fødevarerikkerhed"(BTSF)-værktøjet og ved aktivt at fremme overholdelse af reglerne.

Kommissionens kontroller og opfølgningsaktiviteterne i forbindelse hermed giver medlemsstaterne, Kommissionen og interesserede parter et klart billede af niveauet for gennemførelsen af foderstof- og fødevarerlovningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne. Endvidere bidrager de i betydeligt omfang til den lovgivningsmæssige revisionsproces, der har til formål at sikre, at EU-lovgivningen er "egnet til formålet". Når bestemmelserne i forordning (EU) 2017/625 træder i kraft i december 2019, vil vedtagelsen af de gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter, der er omhandlet i samme forordning, give mulighed for at anvende den viden, der opnås under Kommissionens kontrol- og opfølgningsaktiviteter, til at styrke og støtte den offentlige kontrol i de kommende år. Målet er, at virksomheder og myndigheder med de nye regler vil drage fordel af en reduceret administrativ byrde, mere effektive procedurer og styrkede kontroller. Forbrugerne vil drage fordel af en mere gennemsigtighed med hensyn til, hvordan der gennemføres kontroller for at sikre fødevarerikkerhed og høje standarder for plantesundhed, dyresundhed og dyrevelfærd og for at forhindre svig.