EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 5.5.2023
COM(2023) 235 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

over de algehele uitvoering van de in de lidstaten (in 2021) verrichte officiële controles om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen

{SWD(2023) 131 final}

Inhoud

Samenvatting 4
Inleiding 6

Deel 1
Officiële controles door de EU-lidstaten in 2021 9

1.1
Algemeen overzicht 10

1.2
Jaarverslagen van de EU-lidstaten 15

1.3
Organisatie en prestaties van officiële controlesystemen 17

1.4
Maatregelen voor een effectieve uitvoering van het MNCP 19

1.4.1
Maatregelen om de naleving door bedrijven te waarborgen 20

1.4.2
Handhaving door nationale autoriteiten 21

1.4.3
Maatregelen voor een doeltreffende werking van de officiële controlesystemen 23

Deel 2
Controleactiviteiten van de Commissie in de EU-lidstaten in 2021 25

2.1
Audits en controles 26

2.2
Aanbevelingen 29

2.3
Belangrijke punten uit de controles van de Commissie in 2021 30

2.4
Stelselmatige follow-up van aanbevelingen uit audits 34

2. 4.1

Algemene vervolgaudits **35**

2.4.2
Handhaving **36**
Conclusies **37**

Afwijzing van aansprakelijkheid

De Europese Commissie biedt dit verslag aan overeenkomstig artikel 114 van Verordening (EU) 2017/625[(1)]. Dit verslag heeft tot doel de openbare beschikbaarheid te verbeteren van informatie over officiële controles die door de EU-lidstaten worden uitgevoerd (en de controles van de Commissie daarop) op het gebied van de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, de gezondheid van dieren en planten, dierenwelzijn, biologische landbouw en kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen.

Alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd om het EU-recht uit te leggen.

Wij streven ernaar deze informatie actueel en correct te houden. Als ons fouten worden gemeld, zetten wij die zo snel mogelijk recht.

Het voor dit verslag gebruikte materiaal

- is informatie van algemene aard en is niet bedoeld voor de specifieke gevallen van individuele personen of entiteiten;
- is niet noodzakelijkerwijs uitgebreid, volledig, correct of actueel; en
- wordt gedeeltelijk aangeleverd door de nationale autoriteiten in de EU-lidstaten, waarover de Commissie geen zeggenschap heeft en waarvoor de Commissie geen verantwoordelijkheid kan aanvaarden.

Sommige gegevens of bepaalde informatie in dit verslag kunnen zijn aangemaakt of opgeslagen in bestanden of formaten die niet foutloos zijn.

[(1)] Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen.

Samenvatting

Dit verslag heeft betrekking op de algehele uitvoering van officiële controles door de EU-lidstaten in 2021 en op de controlewerkzaamheden van de Commissie in dat jaar. Deze controles zijn bedoeld om een hoog niveau van gezondheidsbescherming en vertrouwen in de voedselketen van boer tot bord te waarborgen. Zij zijn een belangrijk middel om te verifiëren of bedrijven aan hun wettelijke vereisten voldoen, zodat consumenten in de EU erop kunnen vertrouwen dat het voedsel dat zij eten veilig is. Zij zijn ook cruciaal voor de soepele werking van de veilige handel in levensmiddelen, dieren en planten, zowel binnen de EU als met derde landen.

De nationale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van officiële controles. Als bedrijven in de voedselketen zich niet aan de toepasselijke wetgeving houden, dan moeten de nationale autoriteiten de voorschriften handhaven en waarborgen dat bedrijven aan hun verplichtingen voldoen.

In 2021 vielen 16,9 miljoen entiteiten onder de officiële controles en voerden nationale autoriteiten bijna 5 miljoen officiële controles op deze entiteiten uit. Bij deze controles werden circa 1 miljoen gevallen van niet-naleving geconstateerd, waarvoor bijna 500 000 administratieve sancties werden opgelegd en bijna 8 000 gerechtelijke procedures werden ingesteld.

De Commissie verifieert de uitvoering van officiële controles en de handhaving door de EU-lidstaten. De verslagen van deze controles door de Commissie, die op de website van de Commissie worden gepubliceerd, geven een goed beeld van de prestaties van de nationale autoriteiten en zijn een belangrijk onderdeel van de evaluatieprocedure die de doelmatigheid van de wetgeving van de EU waarborgt.

Over het geheel bezien blijkt uit de controles van de Commissie dat nationale autoriteiten beschikken over de benodigde systemen om te monitoren en te waarborgen dat bedrijven de EU-voorschriften naleven, en om bij niet-naleving te kunnen optreden. In enkele EU-lidstaten werden bij deze controles tekortkomingen in officiële controlesystemen geconstateerd, wat erop wees dat er ruimte voor verbetering was. In die gevallen doet de Commissie aanbevelingen aan de nationale autoriteiten.

De Commissie geeft altijd een vervolg aan die aanbevelingen en zet indien nodig andere handhavingsinstrumenten in. Daarnaast ondersteunt de Commissie de EU-lidstaten door het aanbieden van technische ondersteuning en opleidingen via het

initiatief “Betere opleiding voor veiliger voedsel” en technische bijeenkomsten van netwerken van deskundigen.

Sinds 2020 moeten de nationale autoriteiten de resultaten van hun controles in een geharmoniseerd elektronisch formaat aanleveren. Nog niet alle EU-lidstaten hebben al hun gegevens in het vereiste formaat kunnen aanleveren. De Commissie zal met de nationale autoriteiten blijven samenwerken om de volledigheid van de gegevens voor toekomstige jaarverslagen te verbeteren.

Ook in 2021 hebben de nationale autoriteiten en de Commissie vanwege de COVID-19-pandemie hun controles en audits niet volgens plan kunnen uitvoeren.

Inleiding

De EU wil een hoog niveau van gezondheidsbescherming en vertrouwen waarborgen op het gebied van voedselveiligheid en diervoederveiligheid, dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn, biologische landbouw, en geografische oorsprongsregelingen (beschermde oorsprongsbenaming (BOB), beschermde geografische aanduiding (BGA) en gegarandeerde traditionele specialiteit (GTS)). De inwoners van de EU verwachten terecht hoge normen op al deze gebieden.

De EU beschikt over een uitgebreid rechtskader om te zorgen voor consistente controles in de gehele voedselketen, van boer tot bord, en voor passende monitoring, waarbij tegelijkertijd ook een effectieve eengemaakte markt en de handel met derde landen worden gewaarborgd. Voor dit verslag is in de verwijzingen naar de EU-lidstaten en in de statistische gegevens voor Noord-Ierland het Verenigd Koninkrijk opgenomen[2].

Een van de pijlers van het geïntegreerde EU-beleid voor voedselveiligheid van boer tot bord is de regel dat elke EU-lidstaat over een doelmatig controlesysteem op basis van de verordening officiële controles[3] moet beschikken om de naleving van de EU-normen door bedrijven in de gehele voedsel- en voederketen te verifiëren en, indien nodig, te handhaven. De EU-lidstaten moeten meerjarige nationale controleplannen (MNCP's) opstellen voor alle gebieden waarop de landbouw- en levensmiddelenwetgeving van de EU van toepassing is.

De Commissie speelt een belangrijke rol in het algehele controlekader op EU-niveau[4] en verricht controles, waaronder audits, in de EU-lidstaten om te verifiëren of de nationale autoriteiten aan hun controleverplichtingen voldoen.

---

[2] Overeenkomstig het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en met name artikel 5, lid 4, van het Protocol betreffende Ierland/Noord-Ierland in samenhang met bijlage 2 bij dat protocol.

[3] Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen.

[4] Artikel 116 van Verordening (EU) 2017/625.

De EU-lidstaten moeten jaarlijks bij de Commissie een verslag indienen[5] over de uitvoering van hun officiële controles overeenkomstig hun MNCP.

De Commissie stelt een verslag op[6] over de uitvoering van officiële controles in de EU-landen, rekening houdend met:

- de door de nationale autoriteiten ingediende jaarverslagen over hun controleactiviteiten; en
- de resultaten van de controles die de Commissie in de EU-lidstaten heeft verricht.

Dit verslag betreft het jaar 2021. Het bestaat uit een evaluatie van:

- de jaarverslagen van de EU-lidstaten over 2021;
- de controleactiviteiten van de Commissie in de EU-lidstaten in 2021; en
- de vervolg- en handhavingsactiviteiten van de Commissie en de aan nationale autoriteiten verleende ondersteuning.

In het verslag is ook een samenvatting opgenomen van de gegevens die de nationale autoriteiten voor het jaar 2021 hebben aangeleverd. Met behulp van deze gegevens kunnen na verloop van tijd trends in de controles en de gevallen van niet-naleving worden vastgesteld.

De grafieken met betrekking tot nationale officiële controles zijn gebaseerd op de samengevoegde gegevens van de EU lidstaten voor 2021.

Aangezien de rapportagevereisten sinds 2020 zijn gewijzigd, konden niet alle EU-lidstaten al hun gegevens voor 2021 zo gedetailleerd als nodig aanleveren. Dit beperkt de vergelijkbaarheid van de grafieken omdat sommige EU-lidstaten mogelijk gecombineerde gegevens hebben aangeleverd die niet zijn uitgesplitst in de vereiste subcategorieën.

Dit verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie[7], waarin zijn opgenomen:

[5] Artikel 113, lid 1, van Verordening (EU) 2017/625.

[6] Artikel 114 van Verordening (EU) 2017/625.

[7] Werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2023) 131 final) bij Verslag van de Commissie over de algehele uitvoering van de in de lidstaten van de EU (in 2021) verrichte officiële controles om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen.

- nadere achtergrondinformatie over het rechtskader; en
- nadere gegevens over de controles en audits die door de nationale autoriteiten en de Commissie zijn uitgevoerd op de gebieden van de voedselketen die onder de verordening officiële controles vallen.

Deel 1

Officiële controles door de EU-lidstaten in 2021

1.1 Algemeen overzicht

De productie en de distributie van boer tot bord vinden plaats in diverse ketens op een breed scala van gebieden en activiteiten([8]).

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van het totale aantal entiteiten in de voedselketen, de uitgevoerde officiële controles, de geconstateerde gevallen van niet-naleving, en de in 2021 op EU-niveau opgelegde administratieve sancties en ingestelde gerechtelijke procedures in de voedselketen.

Tabel 1: Officiële controles in 2021 – algemene cijfers

Totaal aantal entiteiten in de voedselketen	Uitgevoerde officiële controles	Geconstateerde gevallen van niet-naleving	Opgelegde administratieve sancties	Ingestelde gerechtelijke procedures
16 961 311	**4 820 161**	**1 112 663**	**499 365**	**7 903**

Figuur 1 geeft een overzicht van de officiële controles die in 2021 door de EU-lidstaten van boer tot bord zijn uitgevoerd([9]). De tabel bevat het aantal marktdeelnemers, uitgevoerde officiële controles, geconstateerde gevallen van niet-naleving en opgelegde administratieve sancties – geanalyseerd voor de verschillende activiteiten in de voedselketen([10]).

In tabel 2 zijn de vijf sectoren uit de voedselketen opgenomen met de hoogste absolute aantallen entiteiten, uitgevoerde officiële controles, geconstateerde gevallen

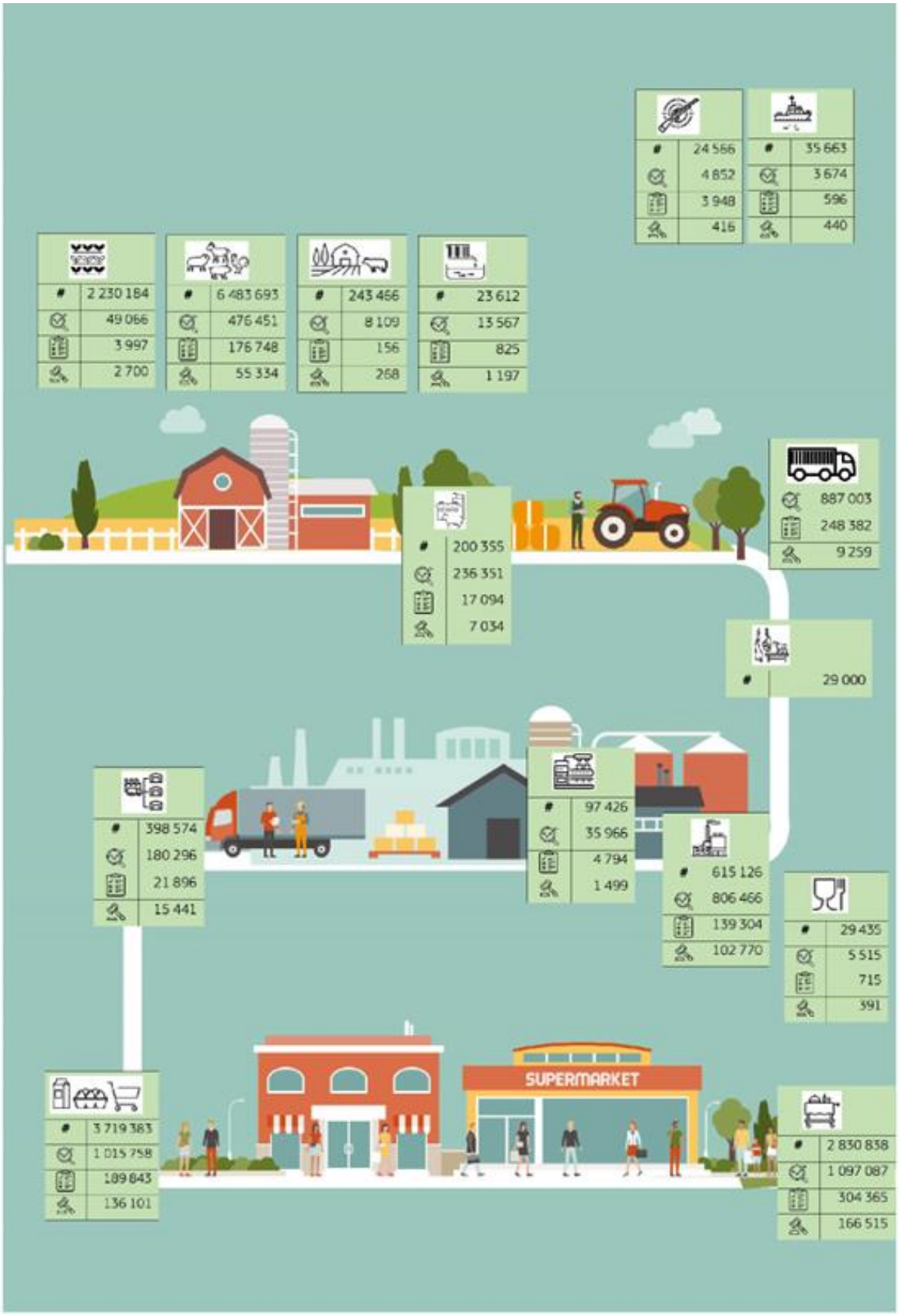
([8]) Zie Eurostat – key figures of the European food chain – 2021 (Kerncijfers van de Europese voedselketen – 2021) voor een selectie van gegevens voor de sectoren landbouw en visserij in de EU, en voor de keten van boer tot bord in bredere zin.

([9]) In deze figuur zijn geen controles opgenomen met betrekking tot de gezondheid van planten (d.w.z. de afgifte van plantenpaspoorten en de toepassing van het ISPM15-merkteken op houten verpakkingen om aan te geven dat deze zijn behandeld tegen de verspreiding van insecten, zaden en schimmels), de afzet van gewasbeschermingsmiddelen en het duurzame gebruik van pesticiden buiten de landbouw.

([10]) Nationale autoriteiten zijn niet verplicht om het aantal actieve entiteiten op het gebied van dierenvervoer op te geven. De gegevens die zijn opgevraagd voor officiële controles en gevallen van niet-naleving in slachthuizen en wildbewerkingsinrichtingen kunnen worden opgegeven als het aantal karkassen of het gewicht, met als gevolg dat een totaal dus niet kan worden gebruikt.

van niet-naleving en opgelegde administratieve sancties. In het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag is een nadere uitsplitsing van deze cijfers opgenomen voor de verschillende gebieden van de voedselketen.

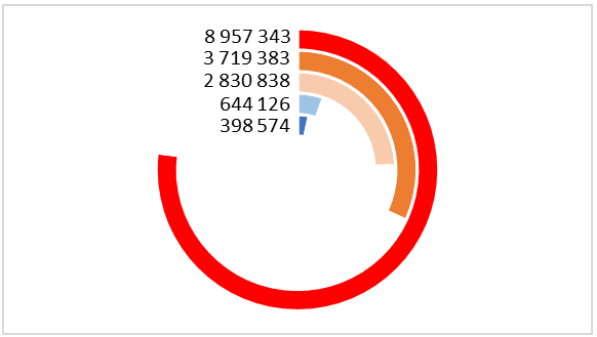
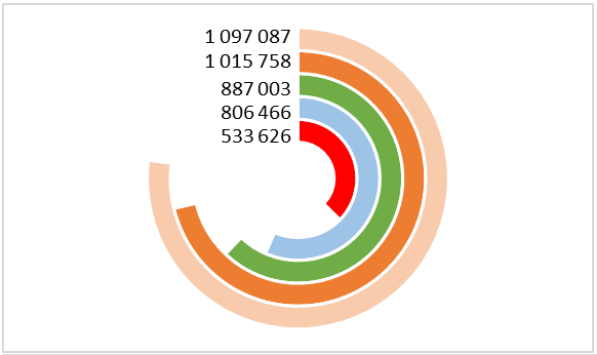
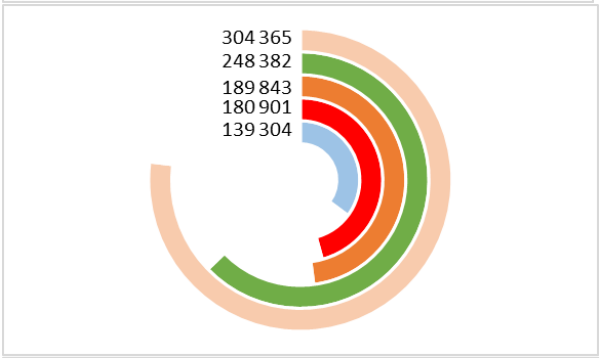
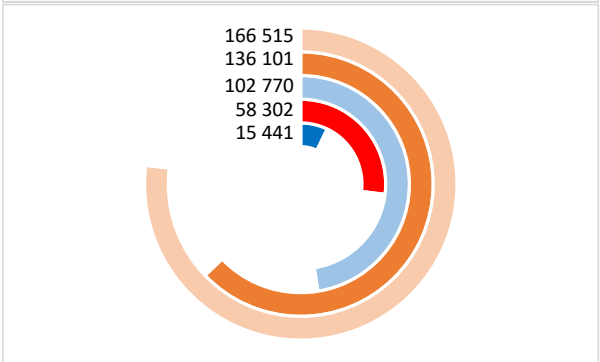
Figuur 1: Officiële controles door de EU-lidstaten in 2021



	Landbouw – planten
	Landbouw – dieren
	Landbouw – gemengd
	Aquacultuur
	Visserij
	Jacht
	Diervoeders
	Vervoer van dieren
	Slachthuizen en wildbewerking
	Voedselproductie
	Verwerking van dierlijke bijproducten
	Voedseldistributie
	Groot- en detailhandel
	Voedingsdiensten
	Producenten van materiaal dat met levensmiddelen in contact komt

#	Aantal marktdeelnemers
	Aantal officiële controles
	Aantal gevallen van niet-naleving
	Aantal administratieve sancties

Tabel 2: Officiële controles in 2021 – top-vijf van sectoren

Entiteiten		Landbouw	8 957 343
		Groothandel in voedsel	3 719 383
		Voedingsdiensten	2 830 838
		Voedselproductie	644 126
		Voedseldistributie	398 574
Officiële controles		Voedingsdiensten	1 097 087
		Groothandel in voedsel	1 015 758
		Vervoer van dieren	887 003
		Voedselproductie	806 466
		Landbouw	533 626
Gevallen van niet-naleving		Voedingsdiensten	304 365
		Vervoer van dieren	248 382
		Groothandel in voedsel	189 843
		Landbouw	180 901
		Voedselproductie	139 304
Administratieve sancties		Voedingsdiensten	166 515
		Groothandel in voedsel	136 101
		Voedselproductie	102 770
		Landbouw	58 302
		Voedseldistributie	15 441

1.2 Jaarverslagen van de EU-lidstaten

De uiterste termijn voor het indienen van de jaarverslagen over 2021 was 31 augustus 2022. Negen EU-lidstaten dienden hun verslag op tijd in, vijftien overschreden de termijn met maximaal twee weken en de laatste vier verslagen werden 29, 42, 42 en 92 dagen te laat ingediend.

De nationale autoriteiten gebruikten het nieuwe rapportageformaat pas voor de tweede keer. Sommige van hen hadden er daarom nog moeite mee om de gegevens in het voorgeschreven formaat te verzamelen. Vergelijkingen tussen de aangeleverde gegevens voor 2020 en 2021 zijn dus wellicht niet betrouwbaar. Door de overstap naar het nieuwe formaat is het ook lastig om gegevens van voor 2020 te vergelijken met gegevens van na dat jaar. Het is dus nog te vroeg voor een jaar-op-jaar-vergelijking van de gegevens op EU-niveau.

In hun verslagen kunnen de EU-lidstaten aangeven in hoeverre zij vooruitgang hebben geboekt met betrekking tot hun strategische doelstellingen, maar ook met welke uitdagingen zij te maken hebben bij de uitvoering van hun MNCP. Ook kunnen zij er een verklaring over de algemene mate van naleving in opnemen alsook een algemene zelfbeoordeling over de geschiktheid en de effectiviteit van hun officiële controles. In het rapportagemodel zijn blanco tekstvakken opgenomen waarin zij deze informatie kunnen vermelden. Voor 2021 leverden de nationale autoriteiten echter minder informatie aan dan in de richtsnoeren was voorzien[(11)].

Met betrekking tot dierenwelzijn op agrarische bedrijven en tijdens transporten wordt in de verordening officiële controles bepaald dat in de jaarverslagen een analyse moet worden opgenomen van de ernstigste gevallen van niet-naleving. Deze analyse moet als uitgangspunt dienen voor een nationaal actieplan om dergelijke voorvallen in de komende jaren te voorkomen of terug te dringen[(12)]. In het algemeen hebben de nationale autoriteiten, net als in 2020, deze analyse of actieplannen ook niet ingediend. Daardoor is het voor de Commissie niet mogelijk om op dit punt de vereiste samenvatting te geven.

[(11)] Mededeling van de Commissie over richtsnoeren betreffende het invullen van het standaardformulier.

[(12)] Artikel 151, 152, 154, 156, 157 en 158 van Verordening (EU) 2017/625.

Ook verstrekten de nationale autoriteiten slechts summiere informatie over controles die waren gericht op frauduleuze en misleidende praktijken.

1.3
Organisatie en prestaties van officiële controlesystemen

De EU-lidstaten hebben officiële controlesystemen in het leven geroepen om de toepassing van het rechtskader door alle bedrijven in de voedselketen te verifiëren.

In de MNCP's van de nationale autoriteiten worden de opzet van hun controlesystemen omschreven, alsmede hun strategische doelstellingen.

In de richtsnoeren van de Commissie voor het opstellen van de jaarverslagen wordt de nationale autoriteiten verzocht om:

- wijzigingen in de organisatie van de officiële controlesystemen te vermelden;
- een tabel op te nemen met de resultaten van de prestatie-indicatoren die worden gebruikt om de strategische doelstellingen te meten; en
- een verklaring op te nemen over de algemene mate van naleving en de effectiviteit van de officiële controlesystemen, gebaseerd op de analyse en de samenvatting van de resultaten van de controlesystemen, hun doelstellingen en hun prestatie-indicatoren.

Sommige EU-lidstaten omschrijven hun controlesystemen in het jaarverslag (en in hun MNCP). Niet alle verslagen bevatten echter een overzicht van indicatoren en resultaten, en de meeste bevatten geen verklaringen over de algemene mate van naleving en de effectiviteit van de officiële controlesystemen.

Elf EU-lidstaten hebben informatie over hun strategische doelstellingen opgenomen, en negen van deze lidstaten deden dat in de vorm van een overzicht van de resultaten van hun indicatoren. Deze indicatoren hebben soms alleen betrekking op het aantal uitgevoerde officiële controles en genomen monsters. Sommige verslagen van EU-lidstaten bevatten niet de informatie van alle autoriteiten die bij officiële controles in de voedselketen betrokken zijn.

De volgende goede praktijken zijn het vermelden waard:

- het Belgische Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen werkt met op indicatoren gebaseerde barometers voor voedselveiligheid, diergezondheid en

plantgezondheid, en de resultaten van deze barometers maken jaar-op-jaar-vergelijkingen mogelijk; en

- Nederland definieert twee informatie-indicatoren en één prestatie-indicator:
    - de handhavingsindicator, voor genomen handhavingsmaatregelen,
    - de indicator toezichtintensiteit, voor het aantal bedrijven dat in een bepaald gebied is gecontroleerd (bedrijven of producten), en
    - de nalevingsindicator, voor de mate van naleving.

Alle EU-lidstaten ondervonden bij de uitvoering van hun volledige inspectieprogramma's nog steeds problemen als gevolg van de beperkingen die waren ingevoerd om de COVID-19-pandemie in te dijken.

Andere factoren die volgens de nationale autoriteiten negatieve gevolgen hebben gehad voor de inspectieprogramma's waren onder meer onvoldoende (personele, financiële en materiële) middelen, actuele problemen op het gebied van diergezondheid (vogelgriep en Afrikaanse varkenspest) en plantgezondheid, en de brexit. Denemarken gaf aan dat het veel personele middelen had moeten inzetten voor het ruimen van alle nertsen in fokkerijen, om verspreiding van COVID-19 naar de mens te voorkomen.

Omdat afstandsverkopen in alle sectoren een stijgende lijn vertonen, heeft Finland meer middelen ingezet voor controles op dit gebied.

1.4
Maatregelen voor een effectieve uitvoering van het MNCP

MNCP's moeten ervoor zorgen dat officiële controles in de volledige voedselketen doelmatig en op basis van risico's worden uitgevoerd, en dat zij in overeenstemming zijn met de verordening officiële controles.

Wanneer bij officiële controles een geval van niet-naleving wordt geconstateerd, moeten nationale autoriteiten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het betrokken bedrijf de niet-naleving verhelpt, om herhaling te voorkomen.[13].

Ook moeten de nationale autoriteiten de effectieve werking van het officiële controlesysteem verifiëren en de noodzakelijke maatregelen nemen om geconstateerde tekortkomingen in hun controlesysteem te verhelpen[14].

[13] Artikel 138 van Verordening (EU) 2017/625.

[14] Artikel 12, leden 2 en 3, van Verordening (EU) 2017/625.

1.4.1
Maatregelen om de naleving door bedrijven te waarborgen

De EU-lidstaten voeren voorlichtingscampagnes uit en bieden bedrijven richtsnoeren en opleidingen aan om ze te ondersteunen bij de naleving van voedselveiligheidsvoorschriften.

Negen EU-lidstaten gaven voorbeelden van maatregelen van nationale autoriteiten om bedrijven te ondersteunen bij de naleving van de geldende voorschriften.

- De Deense dienst voor diergeneeskunde en voedsel werkt aan een aantal maatregelen om de bij het starten van een bedrijf aanwezige kennis van elementaire voedselveiligheidsvereisten te vergroten.
- In Litouwen heeft bij de nationale plantenziektekundige dienst advisering van bedrijven voorrang boven handhaving met sancties en boetes, en wordt met methodologische ondersteuning en andere maatregelen voorkomen dat de wetgeving wordt overtreden.
- In België gelden lagere tarieven voor bedrijven die zijn gecertificeerd krachtens de landelijke gevalideerde richtsnoeren voor zelfcontrole en zij worden minder vaak officieel gecontroleerd. Ook zijn er instrumenten beschikbaar voor sectoren waarvoor deze gevalideerde richtsnoeren voor zelfcontrole niet beschikbaar zijn. De checklists voor controle zijn openbaar en bevatten toelichtingen. Ook zijn gratis opleidingen en materiaal beschikbaar.

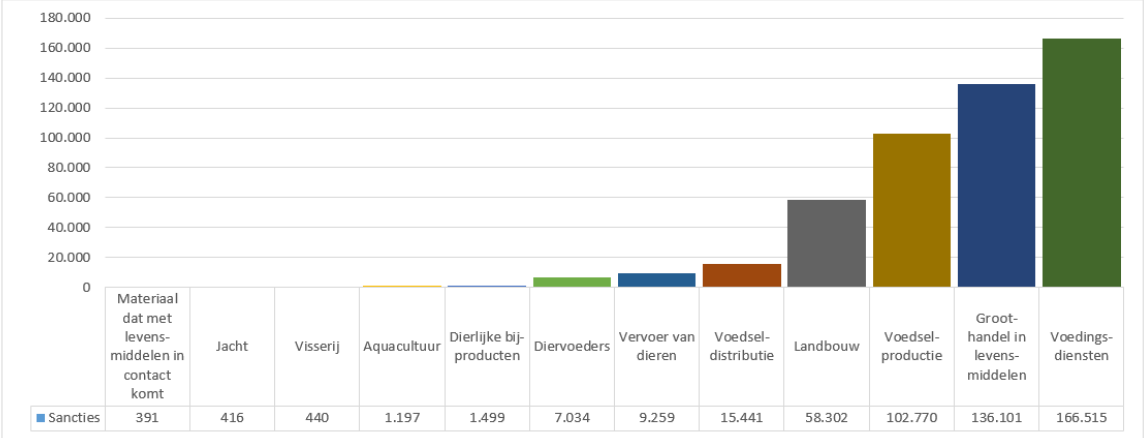
1.4.2
Handhaving door nationale autoriteiten

Nationale autoriteiten passen een scala van handhavingsmaatregelen toe, gaande van mondelinge en schriftelijke waarschuwingen tot inbeslagname en vernietiging van goederen en de (tijdelijke) intrekking of beperking van toelatingen van bedrijven. Administratieve boetes worden gebruikt als afschrikmiddel. Formele gerechtelijke procedures worden pas in laatste instantie ingesteld.

Nationale autoriteiten moeten beschikken over doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties/boetes[15].

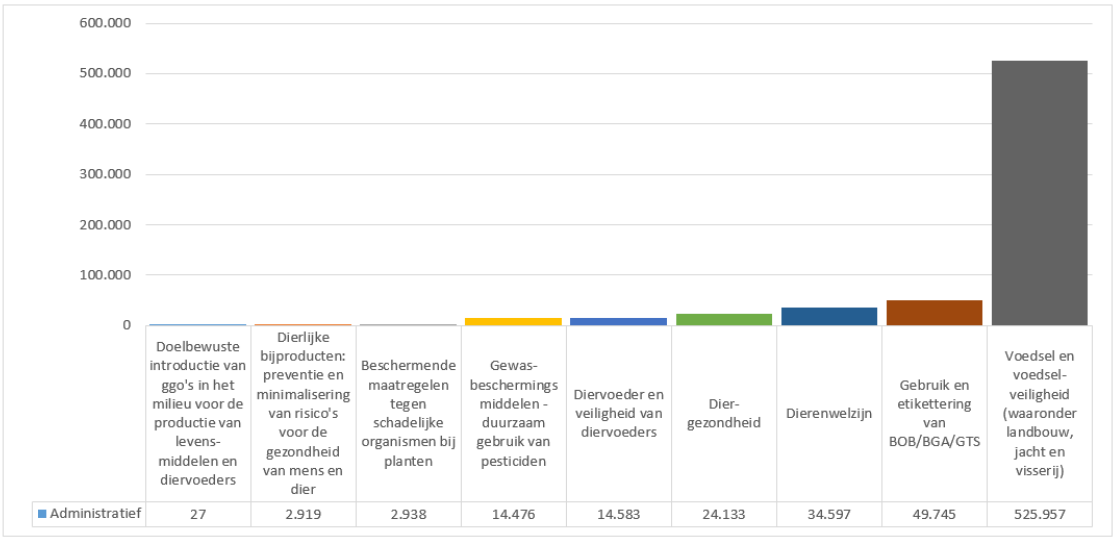
Tabel 3 toont het aantal opgelegde administratieve sancties in de verschillende onderdelen van de voedselketen. In tabel 4 zijn deze sancties te zien in de verschillende gebieden, en tabel 5 toont het aantal ingestelde gerechtelijke procedures op de verschillende gebieden.

Tabel 3: Administratieve sancties in 2021 uitgesplitst naar activiteit

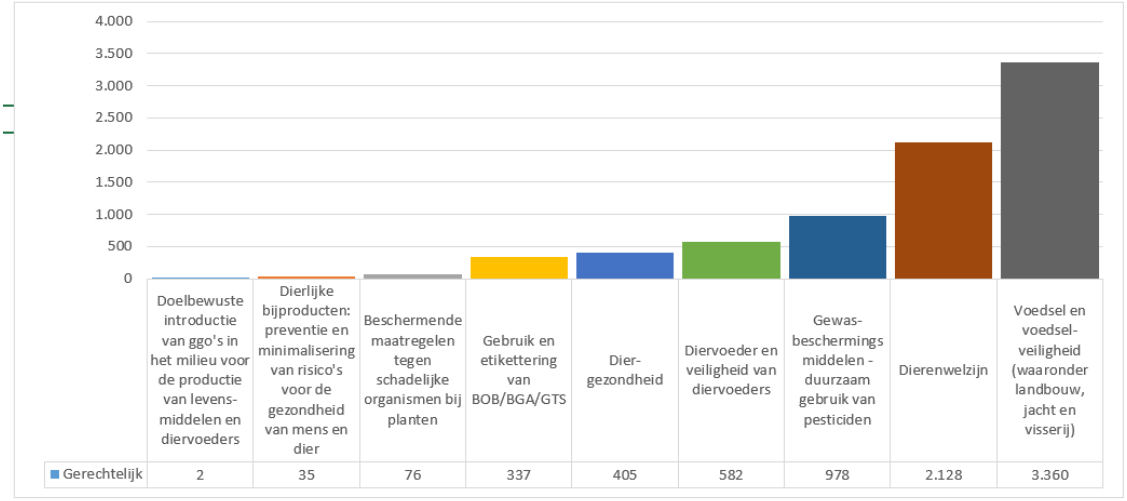


[15] Artikel 137, 138 en 139 van Verordening (EU) 2017/625.

Tabel 4: Administratieve sancties in 2021 uitgesplitst naar gebied



Tabel 5: Ingestelde gerechtelijke procedures in 2021



1.4.3
Maatregelen voor een doeltreffende werking van de officiële controlesystemen

Nationale autoriteiten moeten beschikken over procedures en/of regelingen om de effectiviteit en de juistheid van officiële controles te waarborgen. Daartoe moeten zij beschikken over of toegang hebben tot:

- voldoende naar behoren gekwalificeerde en ervaren personeelsleden;
- geschikte en deugdelijk onderhouden inrichtingen en apparatuur; en
- geschikte laboratoriumcapaciteit voor analyses, tests en diagnoses.

Nationale autoriteiten moeten hun eigen controlesystemen aan audits onderwerpen (of audits bij zichzelf laten uitvoeren) en moeten over verificatieprocedures voor controles[16] beschikken om de naleving te waarborgen en ervoor te zorgen dat de controlesystemen effectief zijn. Hiertoe behoren ook audits van entiteiten of personen waaraan de nationale autoriteit in voorkomend geval taken heeft gedelegeerd.

In 23 jaarverslagen was informatie over een of meer van deze aspecten opgenomen. Veertien jaarverslagen bevatten informatie over opleidingen die werden aangeboden aan personeelsleden of door hen werden gevolgd.

In de jaarverslagen was beperkte informatie opgenomen over deze audits en andere verificaties van de effectiviteit van de officiële controlesystemen. In de jaarverslagen van Litouwen, Oostenrijk en Zweden wordt verwezen naar de audits die door de Commissie zijn uitgevoerd.

Middelen

- Bulgarije rapporteerde een aantal mogelijk nadelige trends voor de werking van officiële controlesystemen:
    - een afname van het aantal personeelsleden dat betrokken is bij officiële controles;
    - een toenemende werkdruk voor personeelsleden, waaronder de noodzaak om overuren te maken;

[16] Artikel 6 en 12 van Verordening (EU) 2017/625.

- een toename van het aantal locaties/bedrijven waar officiële controles moeten worden verricht; en
- verouderde technische apparatuur voor officiële controles.

- Nederland gaf aan dat de te controleren sectoren sneller groeien dan de personele middelen en de controlecapaciteit van de nationale autoriteit, maar dat de overheid extra middelen heeft toegewezen;
- Nederland zal beoordelen of controletechnieken die tijdens de COVID-19-pandemie zijn ingevoerd, waaronder het gebruik van camera's in slachthuizen, in gebruik kunnen blijven en verder kunnen worden verbeterd; en
- Hongarije meldde dat het zijn IT-systemen verbetert.

Zeventien EU-lidstaten meldden wijzigingen in hun huidige MNCP. Voor die wijzigingen werden de volgende redenen opgegeven:

- wetswijzigingen (vijf EU-lidstaten);
- grotere veranderingen in de structuur, het beheer of het functioneren van de nationale autoriteiten (5);
- de resultaten van de uitgevoerde officiële controles (4);
- de resultaten van het interne auditsysteem (1);
- de resultaten van controles door de Commissie (1); en
- andere redenen, waaronder een nieuw model, nieuwe matrixen en parameters voor analyses, een nieuwe geldigheidstermijn, voor alle betrokken autoriteiten, en de effecten van de COVID-19-pandemie.

Deel 2

Controleactiviteiten van de Commissie in de EU-lidstaten in 2021

2.1
Audits en controles



Het audit- en analyseprogramma voor 2021[17] was het in eerste in het kader van het meerjarenplan 2021-2025 en richtte zich met name op:

- voedselveiligheid en diervoederveiligheid;
- dierziekten en plaagorganismen; en
- de duurzaamheid van de voedselketen, met bijzondere aandacht voor
  - duurzaam gebruik van pesticiden; en
  - dierenwelzijn, waarbij een project over controles op het welzijn van leghennen van start ging.

In 2021 verrichtten wij 98 audits en soortgelijke controles van de officiële controlesystemen van de EU-lidstaten. Diagram 1 toont de geografische spreiding van deze controles. Diagram 2 toont het aantal audits per controlegebied.

[17] De werkprogramma's worden gepubliceerd op de website van de Commissie.

Diagram 1: Controles door de Commissie in 2021

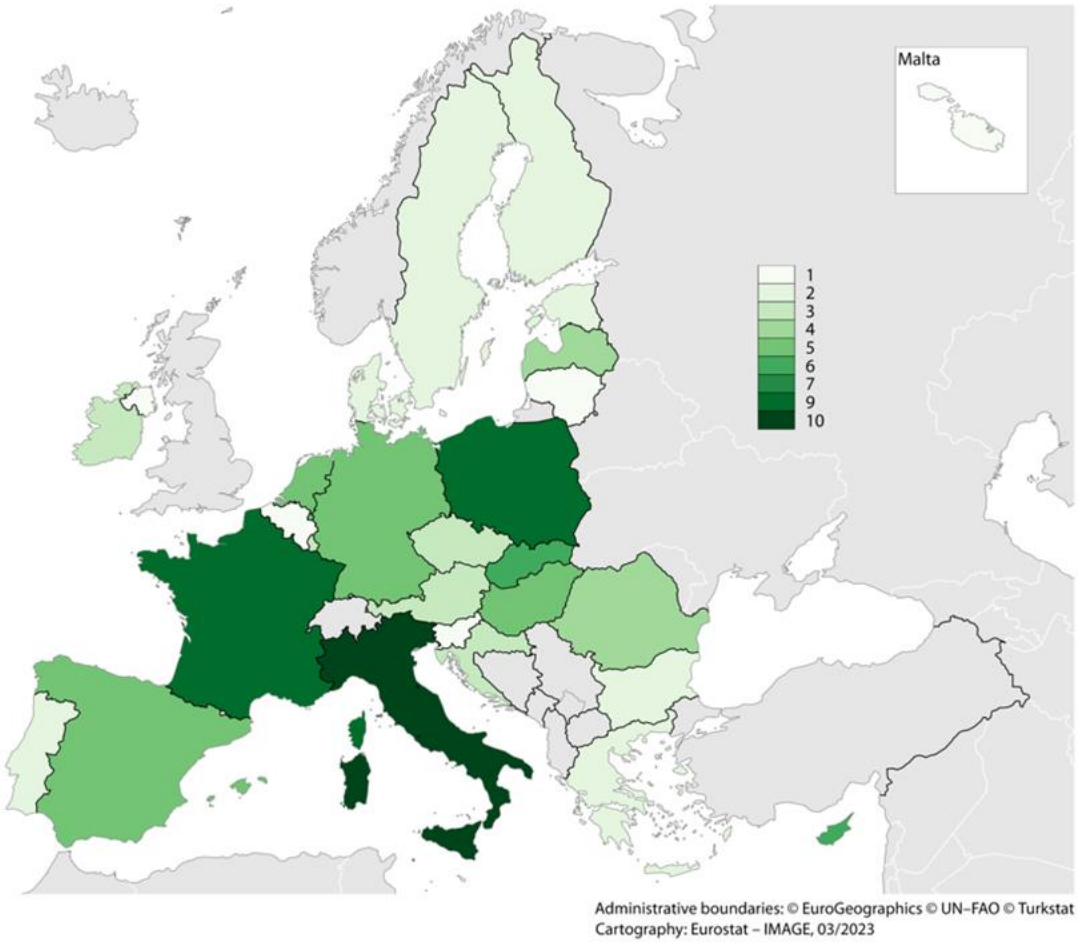
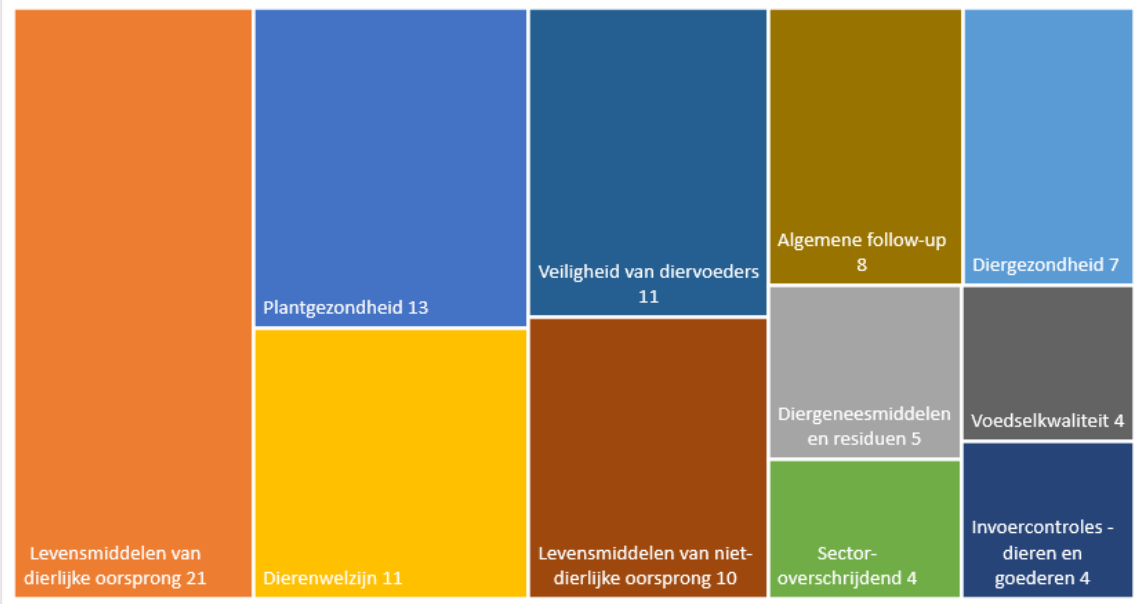


Diagram 2: Uitgevoerde audits per controlegebied – 2021

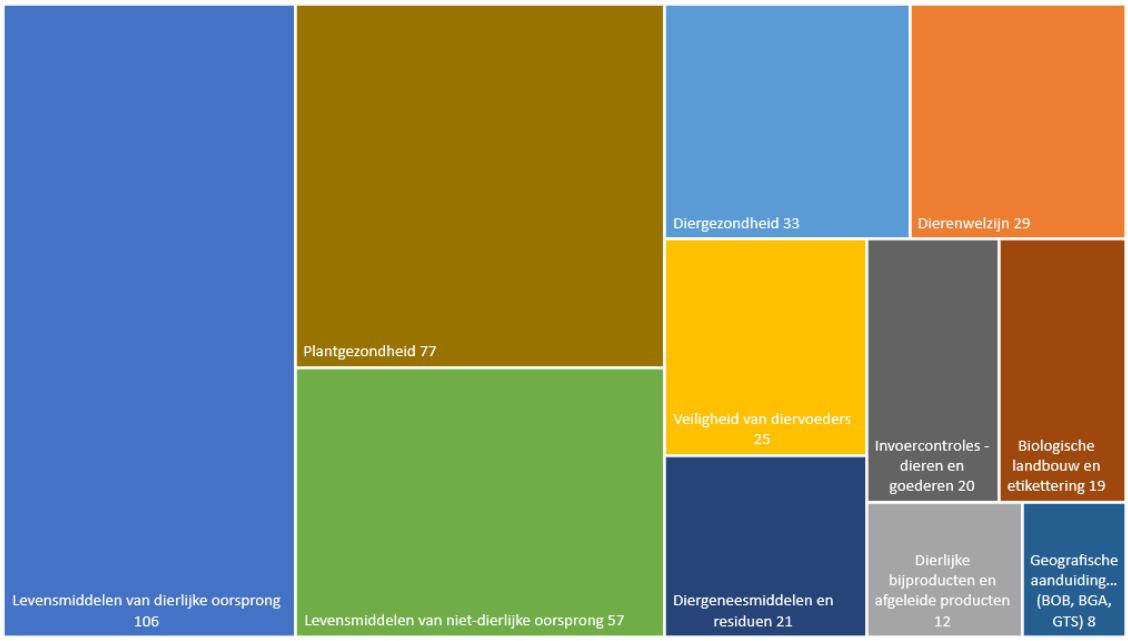


Vanwege de geldende beperkingen in verband met de COVID-19-pandemie werden 83 van de audits en soortgelijke controles volledig op afstand uitgevoerd door middel van videoconferenties. Het was niet mogelijk om inrichtingen van bedrijven op afstand te bezoeken om de uitvoering van officiële controles te beoordelen. In acht gevallen vonden controles gedeeltelijk op afstand plaats, met een beperkt deel op locatie. Zeven controles werden volledig op locatie uitgevoerd.

2.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de in 2021 uitgevoerde controles werden in totaal 407 aanbevelingen aan de EU-lidstaten gedaan. In diagram 3 is een overzicht daarvan per sector opgenomen. In het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie worden de cijfers nader uitgesplitst op basis van de verschillende gebieden die werden gecontroleerd.

Diagram 3: Aanbevelingen 2021 per sector



2.3 Belangrijke punten uit de controles van de Commissie in 2021

Voedsel

Bij de audits in de sector **visserij** werden zwakke punten geconstateerd in de registratie van en het toezicht op kleine vissersvaartuigen, naast onvoldoende controle op aanlandingsplaatsen en aanverwante activiteiten. De audits van gebruiksklare visserijproducten bevestigden een eerdere constatering over de verplichting om aan te tonen dat producten gedurende hun gehele houdbaarheidstermijn aan de toepasselijke voedselveiligheidscriteria voldoen. Een constatering die we eerder ook al deden in de algemene reeks audits van gebruiksklare producten.

Bij onze audits in de sector **vlees** deden we nader onderzoek naar beweringen dat voor de slacht ongeschikte koeien zouden worden geslacht en beoordeelden we nieuw ingevoerde wettelijke eisen voor ante-mortem- en post-mortemkeuringen in pluimveeslachterijen. Bij deze audits werden in de officiële controlesystemen lacunes geconstateerd met betrekking tot opleidingen, ante-mortemkeuringen en noodslachtingen op agrarische bedrijven. Tijdens een specifieke audit werd beoordeeld welke vooruitgang Polen had gemaakt met de uitvoering van de aanbevelingen over deze onderwerpen die waren gedaan naar aanleiding van audits in 2019.

In de sector **zuivel** constateerden we zwakke punten in de kwaliteitssystemen voor niet van runderen afkomstige melk, opleidingen, toezicht op uitgevoerde controles, en de weging en handhaving van gevallen van niet-naleving.

Met betrekking tot **levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong** werden de audits van de microbiologische risico's in de primaire productie voortgezet. Er werden verbeteringen geconstateerd in vergelijking met de vorige auditreeks, maar er werd ook geconstateerd dat kiemzaden nog steeds onvoldoende worden gecontroleerd en dat de registratie van primaire producenten moet worden verbeterd, zodat al deze producenten met passende tussenpozen aan risicobeoordelingen kunnen worden onderworpen en in het controlesysteem kunnen worden opgenomen.

Diervoeders

Bij audits in de diervoedersector werden problemen geconstateerd bij de beoordeling van de systemen voor risicoanalyse en kritische controlepunten (HACCP) van exploitanten, de uitvoering van bemonsteringsprotocollen en de officiële controles van de etikettering van diervoeders.

Diergezondheid

De audits waren met name gericht op de Afrikaanse varkenspest. De uitkomsten van de audits werden ook gebruikt voor de beoordeling en verdere verbetering van de ondersteuning van EU-lidstaten door de Commissie.

Dierlijke bijproducten

Op basis van de ervaringen bij vorige audits richtten we ons met name op de officiële controles op kritieke punten in de keten van dierlijke bijproducten. Tijdens de audits werden ook de effecten van de COVID-19-pandemie op de organisatie van officiële controles beoordeeld. Naar aanleiding van de bevindingen van deze audits werd het kader voor verdere audits op dit gebied tot 2024 verder verfijnd.

Dierenwelzijn

Naar aanleiding van het succesvolle burgerinitiatief “Stop de kooien”[18] werden tijdens de audit de officiële controlesystemen voor het welzijn van leghennen beoordeeld. Overbeweiding van dieren is hier de belangrijkste tekortkoming. Door het ontbreken van specifieke wettelijke eisen voor het welzijn van vermeerderingskoppels en jonge hennen kunnen officiële controles niet op een consistente manier worden uitgevoerd.

Om het dierenwelzijn tijdens vervoer over zee te verbeteren, zijn wij samen met het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid blijven werken aan verbetering van het systeem van officiële controles op veeschepen.

Plantgezondheid

Onze audits en analyses hebben bijgedragen aan de verdere verbetering van de tijdige rapportage van nieuwe uitbraken en de informatievoorziening over bestaande uitbraken van plaagorganismen, en van de beoordeling van informatie om een snelle besluitvorming mogelijk te maken. Met een reeks audits van invoercontroles werden de nationale autoriteiten ondersteund bij de verbetering van hun controlesystemen.

[18] Het Europees burgerinitiatief is een unieke manier om een bijdrage aan de EU te leveren. Zodra bij een initiatief één miljoen handtekeningen zijn verzameld, beslist de Commissie wat er moet worden gedaan. Meer informatie over het “Stop de kooien”-initiatief.

Gewasbeschermingsmiddelen

De voorbereidingen voor de herziening van de EU-wetgeving over het duurzame gebruik van pesticiden werden voortgezet. Wij publiceerden de bijgewerkte geharmoniseerde indicatoren[19] voor 2011-2019. Uit de indicatoren blijkt dat er steeds weer vooruitgang wordt geboekt. Onze reeks audits en opleidingen was met name gericht op het duurzame gebruik van pesticiden en op geïntegreerde gewasbescherming.

Biologische productie en etikettering van biologische producten

In de meeste EU-lidstaten certificeren particuliere controleorganen de biologische productie en het gebruik en de etikettering van die producten. Het toezicht op deze controleorganen door de bevoegde autoriteiten moet verder worden verbeterd.

Beschermde oorsprongsbenaming, beschermde geografische aanduiding en gegarandeerde traditionele specialiteit

Over het geheel bezien zijn de organisatie en de uitvoering van officiële controles effectief. In de productie- en verwerkingsfasen zijn zij effectiever dan in het verdere traject (groot- en detailhandel).

Bij officiële controles wordt echter niet altijd geverifieerd of deze producten voldoen aan alle voorschriften uit de productspecificaties.

Daarnaast worden marktcontroles op het gebruik van geregistreerde namen van deze producten niet stelselmatig en op basis van risico's uitgevoerd. Zij vinden hoofdzakelijk plaats naar aanleiding van klachten of op basis van externe informatie.

Frauduleuze en bedrieglijke praktijken

Naar aanleiding van de uitkomsten van feitenonderzoek en bijeenkomsten met de nationale autoriteiten bereidt de Commissie richtsnoeren voor om nationale autoriteiten te ondersteunen bij hun officiële controles in het kader van de opsporing van frauduleuze en bedrieglijke praktijken in de voedselketen.

De gecoördineerde programma's gericht op namaak, voedingsmiddelen die niet aan de normen voldoen en fraude met, en vervalsing van voedsel worden voortgezet.

Invoer van dieren en goederen in de EU

[19] Geharmoniseerde risico-indicatoren worden gebruikt om trends in de risico's van pesticidengebruik in te schatten.

Uit de resultaten van de audits blijkt dat de EU-lidstaten, op één uitzondering na, hun systemen en de uitvoering van controles zijn blijven verbeteren.

Residuen van diergeneesmiddelen en milieuverontreinigende stoffen in dieren en producten van dierlijke oorsprong

Uit de resultaten van de beoordeling van de monitoringplannen voor residuen en van de vijf audits die zijn uitgevoerd, blijkt dat de EU-lidstaten aan de vereisten voldoen.

2.4 Stelselmatige follow-up van aanbevelingen uit audits

2. 4.1
Algemene vervolgaudits

In 2021 hebben wij op basis van onze driejarige cyclus acht vervolgaudits uitgevoerd.

Tabel 6: Algemene vervolgaudits in 2021

Algemene vervolgaudits:	

De stelselmatige evaluatie van door lidstaten genomen maatregelen om aanbevelingen uit audits uit te voeren, bleef voor de meeste geconstateerde zaken effectief. De resultaten van de algemene vervolgaudits werden gepubliceerd in de desbetreffende landenprofielen.

Eind december 2021 hadden nationale autoriteiten corrigerende maatregelen genomen of bevredigende toezeggingen gedaan om de meeste geconstateerde tekortkomingen binnen aanvaardbare termijnen te verhelpen. Op basis van een voortschrijdende driejaarsindicator waren toezeggingen voor corrigerende maatregelen gedaan voor 90 % van de aanbevelingen uit audits die waren verricht in de driejarige periode 2017-2019. Alle aanbevelingen waaraan nog geen gevolg is gegeven, worden gemonitord door middel van algemene vervolgaudits.

2.4.2
Handhaving



In 2021 zond de Commissie een aanvullend met redenen omkleed advies aan Tsjechië in verband met de verplichting van die lidstaat om de aankomst van bepaalde voedingsmiddelen uit een andere EU-lidstaat stelselmatig te rapporteren wanneer deze voedingsmiddelen voor het eerst in Tsjechië worden ingevoerd[20].



In 2021 heeft de Commissie op de gebieden die onder de in dit verslag bedoelde officiële controles vallen geen zaken naar het Hof van Justitie van de Europese Unie verwezen.

[20] Een aanmaningsbrief werd in januari 2019 verzonden, en een met redenen omkleed advies in juli 2019. Aangezien bij Verordening (EU) 2017/625 de voorheen toepasselijke wetgeving betreffende officiële controles was ingetrokken en vervangen, en om de rechtszekerheid te waarborgen met betrekking tot de bepalingen waarop Tsjechië naar het oordeel van de Commissie inbreuk had gemaakt, werd in juli 2020 een aanvullende aanmaningsbrief verzonden, in september 2021 gevolgd door een aanvullend met redenen omkleed advies.

Conclusies

Uit de jaarverslagen van de EU-lidstaten over de officiële controles blijkt dat de nationale autoriteiten in 2021 zijn blijven monitoren en verifiëren of bedrijven in de voedselketen voldoen aan de toepasselijke EU-voorschriften en of zij handhavingsmaatregelen hebben genomen wanneer dat niet het geval was.

Nationale autoriteiten moeten de aanpassing van hun interne gegevenssystemen nog steeds voltooien om volledige en consistente gegevens te kunnen aanleveren in het voorgeschreven formaat. Wanneer de richtsnoeren van de Commissie over het opstellen van het jaarverslag worden nageleefd, zal de vergelijkbaarheid van de aangeleverde informatie voor 2022 en de volgende jaren verder verbeteren.

De jaarverslagen kunnen ook worden verbeterd wanneer nationale autoriteiten over voldoende gegevens beschikken om verklaringen te kunnen opnemen over de algemene mate van naleving, de algehele effectiviteit van de officiële controlesystemen en hun geschiktheid voor het bereiken van de doelstellingen van de verordening officiële controles[21].

Ten aanzien van de officiële controles op dierenwelzijn moet in toekomstige jaarverslagen een betere analyse worden opgenomen van de belangrijkste gevallen van niet-naleving en de nationale actieplannen om herhaling van die gevallen van niet-naleving te voorkomen.

Uit de resultaten van de officiële controles die door de EU-lidstaten zijn verricht en van de controles die door de Commissie op de nationale autoriteiten zijn verricht, blijkt dat de benodigde controlesystemen aanwezig zijn en dat, over het geheel bezien, hun mate van naleving verenigbaar is met de vereisten voor voedselveiligheid en diervoederveiligheid en een gezonde eengemaakte markt in de EU. Bij controles door de Commissie werden niettemin in sommige controlesystemen zwakke punten geconstateerd en werd vastgesteld dat er ruimte was voor verbetering.

Uit de stelselmatige follow-up door de Commissie van aanbevelingen uit audits blijkt dat nationale autoriteiten in het algemeen passende corrigerende maatregelen nemen om geconstateerde tekortkomingen te verhelpen.

In samenwerking met de nationale autoriteiten blijft de Commissie die autoriteiten ondersteunen bij de permanente verbetering van hun officiële controlesystemen via

[21] Verordening (EU) 2017/625.

de netwerken van nationale deskundigen en het initiatief “Betere opleiding voor veiliger voedsel”.

De beperkingen in verband met de COVID-19-pandemie bleven in 2021 de uitvoering van controleplannen door nationale autoriteiten en de Commissie bemoeilijken. Ook personeelsbezettingen en beperkte middelen werden genoemd als redenen waarom nationale autoriteiten hun voorgenomen programma's niet volledig hadden uitgevoerd.