KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.5.2023 r.
COM(2023) 235 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

w sprawie ogólnego funkcjonowania kontroli urzędowych przeprowadzonych w państwach UE (w 2021 r.) w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin

{SWD(2023) 131 final}

Spis treści

Streszczenie 4
Wprowadzenie 6

Część 1
Kontrole urzędowe przeprowadzane przez państwa UE w 2021 r. 9

1.1
Informacje ogólne 10

1.2
Sprawozdania roczne państw UE 16

1.3
Organizacja i funkcjonowanie systemów kontroli urzędowych 18

1.4
Środki wprowadzone w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania WKPK 20

14.1
Działania podjęte w celu zapewnienia przestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa 21

1.4.2
Egzekwowanie przepisów przez organy krajowe 22

1.4.3
Działania podjęte w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania systemów kontroli urzędowej 24

Część 2
Działania kontrolne Komisji w państwach UE w 2021 r. 26

2.1
Audyty i kontrole 27

2.2
Zalecenia 30

2.3
Najważniejsze punkty z kontroli przeprowadzonych przez Komisję w 2021 r. 31

2.4
Systematyczne działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami z audytu 35

2. 4.1
Ogólne audyty uzupełniające 36

2.4.2
Egzekwowanie przepisów..... 37
Wnioski 38

Zastrzeżenie

Komisja Europejska przedstawia sprawozdanie zgodnie z art. 114 rozporządzenia (UE) 2017/625 [(1)]. Celem niniejszego sprawozdania jest poprawa dostępu ogółu społeczeństwa do informacji na temat kontroli urzędowych przeprowadzanych przez państwa UE oraz kontroli sprawowanej przez Komisję nad tymi kontrolami urzędowymi, w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt, rolnictwa ekologicznego i systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych.

Wykładni prawa Unii może dokonywać wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Naszym zadaniem jest zamieszczanie aktualnych i rzetelnych informacji. Wszelkie zgłoszone błędy staramy się jak najszybciej usuwać.

Materiały wykorzystane do opracowania niniejszego sprawozdania:

- obejmują wyłącznie ogólne informacje nieodnoszące się do konkretnych sytuacji, osób lub podmiotów;
- nie ma gwarancji, że są pełne, kompletne, dokładne lub aktualne oraz
- zostały częściowo dostarczone przez organy krajowe z państw UE, nad którymi Komisja nie sprawuje kontroli i za które Komisja nie może brać odpowiedzialności.

Niektóre dane lub informacje zawarte w niniejszym sprawozdaniu mogły zostać stworzone lub uporządkowane w plikach lub formatach, które nie są wolne od błędów.

[(1)] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin.

Streszczenie

W niniejszym sprawozdaniu omówiono ogólne funkcjonowanie kontroli urzędowych w państwach UE oraz działania kontrolne Komisji przeprowadzone w 2021 r. Kontrole te mają na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i zaufania w łańcuchu żywnościowym – od pola do stołu. Są one ważnym sposobem weryfikacji, czy przedsiębiorstwa spełniają wymogi prawne, tak aby konsumenci w UE mogli mieć pewność, że spożywana przez nich żywność jest bezpieczna. Kontrole te odgrywają również kluczową rolę w zapewnianiu sprawnego funkcjonowania bezpiecznego handlu żywnością, zwierzętami i roślinami zarówno w obrębie UE, jak i z państwami niebędącymi członkami UE.

Organy krajowe mają obowiązek przeprowadzać kontrole urzędowe. Jeżeli przedsiębiorstwa działające w obrębie łańcucha żywnościowego nie przestrzegają odpowiednich przepisów, organy krajowe są zobowiązane egzekwować wymogi w celu zapewnienia spełnienia zobowiązań przez przedsiębiorstwa.

W 2021 r. 16,9 mln podmiotów zostało objętych kontrolą urzędową, a organy krajowe przeprowadziły prawie 5 mln kontroli urzędowych w tych podmiotach. Na podstawie tych kontroli wykryto blisko milion problemów dotyczących niezgodności, co skutkowało zastosowaniem niemal 500 000 kar administracyjnych oraz wszczęciem prawie 8 000 postępowań sądowych.

Komisji sprawdza, czy państwa UE wdrażają kontrole urzędowe i działania w zakresie egzekwowania przepisów. Sprawozdania z kontroli Komisji, publikowane na stronie internetowej Komisji, pokazują dokładnie wyniki organów krajowych oraz stanowią istotną część procesu przeglądu, dzięki któremu przepisy UE są dostosowane do potrzeb.

Z kontroli Komisji wynika, że zasadniczo organy krajowe wdrożyły niezbędne systemy służące do monitorowania i zapewniania wdrażania przez przedsiębiorstwa wymogów UE oraz do podejmowania działań w przypadkach niezgodności. W niektórych państwach UE w wyniku wspomnianych kontroli wykazano niedociągnięcia w systemach kontroli urzędowych, wskazując, że istnieje możliwość poprawy. W takich przypadkach Komisja wydaje zalecenia dla organów krajowych.

Komisja systematycznie podejmuje działania następcze w związku ze swoimi zaleceniami, a w stosownych przypadkach wykorzystuje swoje narzędzia egzekwowania. Ponadto Komisja wspiera państwa UE, zapewniając pomoc techniczną

i szkolenia w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności" oraz organizując spotkania techniczne w ramach sieci ekspertów.

Od 2020 r. organy krajowe mają obowiązek przekazywania wyników swoich kontroli w ujednoliconym formacie elektronicznym. Jak dotąd jednak nie wszystkim państwom UE udało się przekazać wszystkie swoje dane w wymaganym formacie. Komisja będzie nadal współpracować z organami krajowymi w celu poprawy kompletności danych w przyszłych sprawozdaniach rocznych.

W 2021 r. pandemia COVID-19 nadal miała wpływ na zdolność organów krajowych i Komisji do przeprowadzania kontroli i audytów zgodnie z planem.

Wprowadzenie

UE dąży do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i zaufania w zakresie bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt, rolnictwa ekologicznego oraz systemów pochodzenia geograficznego (chroniona nazwa pochodzenia (ChNP), chronione oznaczenie geograficzne (ChOG), gwarantowane tradycyjne specjalności (GTS)). Osoby żyjące w UE słusznie oczekują wysokich standardów we wszystkich wymienionych dziedzinach.

UE posiada kompleksowe ramy prawne zapewniające spójne kontrole w całym łańcuchu pasz i żywności, od pola do stołu, oraz odpowiednie monitorowanie, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego jednolitego rynku i handlu z państwami niebędącymi członkami UE. Do celów niniejszego sprawozdania odniesienia do państw UE i danych statystycznych obejmują Zjednoczone Królestwo w odniesieniu do Irlandii Północnej [2].

Jednym z filarów zintegrowanej polityki UE w zakresie bezpieczeństwa żywności „od pola do stołu" jest obowiązek posiadania przez każde państwo UE skutecznego systemu kontroli urzędowych, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych [3], w celu sprawdzenia i, w razie potrzeby, egzekwowania przestrzegania przez przedsiębiorstwa norm UE w całym łańcuchu pasz i żywności. Państwa UE muszą opracować wieloletnie krajowe plany kontroli (WKPK), które obejmują wszystkie obszary regulowane przez prawodawstwo rolno-spożywcze UE.

Komisja odgrywa ważną rolę w ogólnych ramach kontroli na szczeblu unijnym [4] i przeprowadza kontrole, w tym audyty, w państwach UE w celu sprawdzenia, czy organy krajowe wypełniają swoje obowiązki w zakresie kontroli.

---

[2] Zgodnie z Umową o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, w szczególności z art. 5 ust. 4 Protokołu w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej w związku z załącznikiem 2 do tego protokołu.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin.

[4] Art. 116 rozporządzenia (UE) 2017/625.

Państwa UE muszą przedkładać Komisji sprawozdania roczne [5] ze swoich kontroli urzędowych zgodnie z WKPK.

Komisja przygotowuje sprawozdanie [6] z funkcjonowania kontroli urzędowych w państwach UE, uwzględniając:

- sprawozdania roczne przedkładane przez organy krajowe na temat ich działań kontrolnych; oraz
- wyniki kontroli Komisji przeprowadzonych w państwach UE.

Niniejsze sprawozdanie obejmuje rok 2021. Obejmuje ono przegląd:

- sprawozdań rocznych państw UE obejmujących 2021 r.;
- działań kontrolnych Komisji w państwach UE w 2021 r. oraz
- działań następczych Komisji i działań w zakresie egzekwowania prawa oraz wsparcia udzielonego organom krajowym.

Sprawozdanie zawiera zestawienie danych przekazanych przez organy krajowe za 2021 r. Dane te z czasem umożliwią określenie tendencji w zakresie kontroli i stwierdzenie przypadków niezgodności.

Grafiki dotyczące krajowych kontroli urzędowych opierają się na danych zagregowanych za 2021 r. pochodzących z państw UE.

Jako że wymogi sprawozdawcze uległy zmianie od roku 2020, nie wszystkie państwa UE były w stanie dostarczyć wszystkie swoje dane za 2021 r. w wymaganej szczegółowości. Ogranicza to zakres, w jakim grafiki te mogą być porównywane, ponieważ niektóre państwa UE mogły dostarczyć łączne dane, które nie zostały przeanalizowane w podziale na wymagane podkategorie.

Niniejszemu sprawozdaniu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji [7], który zawiera:

- więcej informacji na temat ram prawnych oraz

[5] Art. 113 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2017/625.

[6] Art. 114 rozporządzenia (UE) 2017/625.

[7] Dokument roboczy służb Komisji (SWD(2023) 131 final) towarzyszący sprawozdaniu Komisji dotyczącemu ogólnego funkcjonowania kontroli urzędowych przeprowadzonych w państwach UE (w 2021 r.) w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin.

- więcej szczegółowych informacji na temat kontroli i audytów przeprowadzonych przez organy krajowe i Komisję w obszarach łańcucha żywnościowego objętych rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych.

Część 1

Kontrole urzędowe przeprowadzane przez państwa UE w 2021 r.

1.1 Informacje ogólne

Produkcja i dystrybucja żywności od pola do stołu odbywa się w ramach różnych łańcuchów obejmujących szeroki zakres dziedzin i działań ([8]).

Tabela 1 zawiera przegląd całkowitej liczby podmiotów w łańcuchu żywnościowym, przeprowadzonych kontroli urzędowych, stwierdzonych przypadków niezgodności oraz kar administracyjnych i postępowań sądowych wszczętych w całym łańcuchu żywnościowym w 2021 r. na poziomie UE.

Tabela 1: Kontrole urzędowe w 2021 r. – ogólne dane liczbowe

Liczba wszystkich podmiotów w łańcuchu żywnościowym	Liczba przeprowadzonych kontroli urzędowych	Stwierdzone przypadki niezgodności	Nałożone kary administracyjne	Wszczęte postępowania sądowe
16 961 311	**4 820 161**	**1 112 663**	**499 365**	**7 903**

[8] Zob. Eurostat – najważniejsze dane dotyczące europejskiego łańcucha żywnościowego – 2021 r. w celu uzyskania wybranych danych dotyczących sektorów rolnictwa i gospodarki rybnej w UE oraz szerszego łańcucha „od pola do stołu".

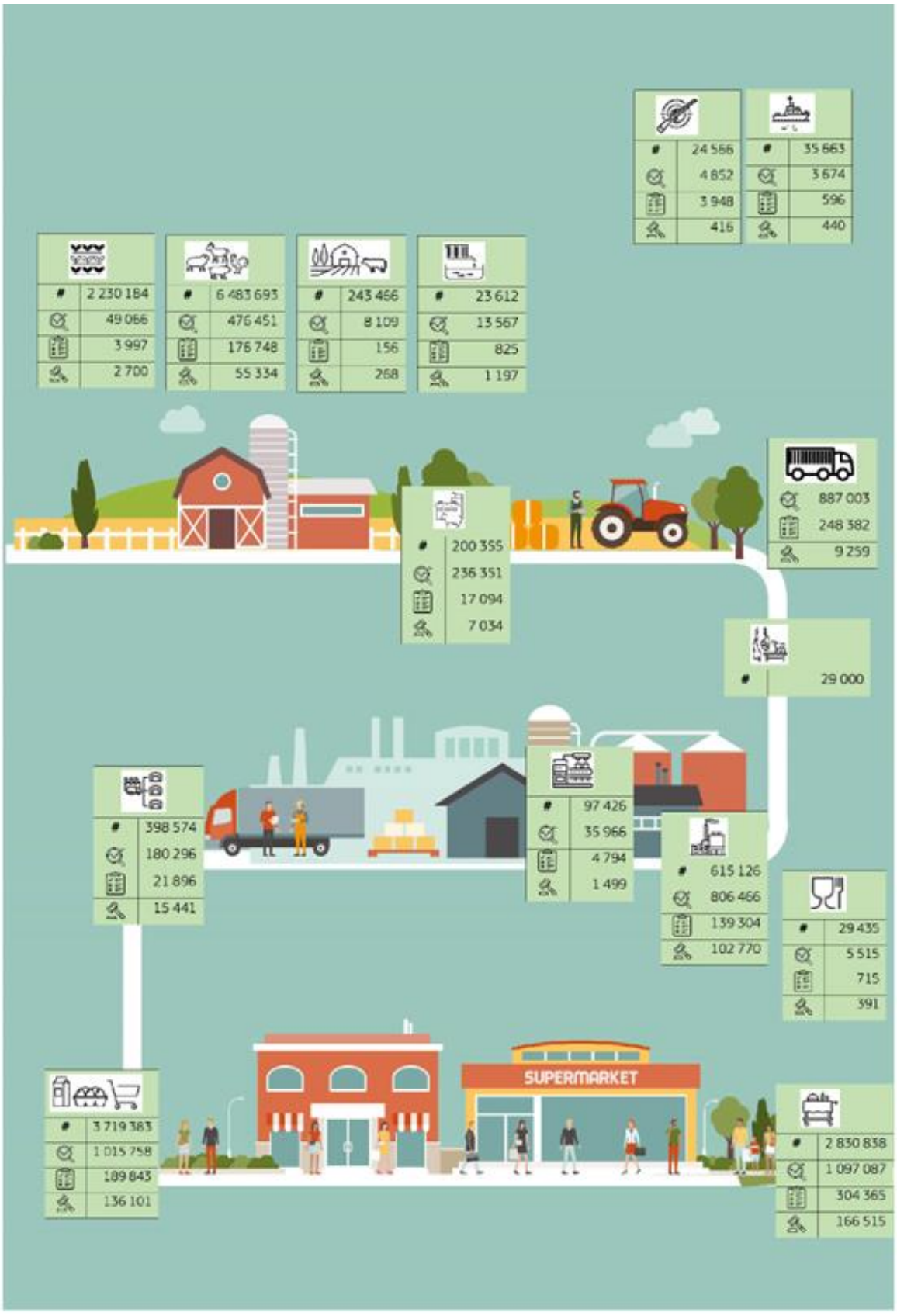
Rysunek 1 przedstawia przegląd kontroli urzędowych przeprowadzonych przez państwa UE w 2021 r., od pola do stołu [9]. Pokazuje on liczbę podmiotów, przeprowadzonych kontroli urzędowych, stwierdzonych przypadków niezgodności i nałożonych kar administracyjnych, przeanalizowanych z podziałem na poszczególne rodzaje działalności w łańcuchu żywnościowym [10].

Tabela 2 przedstawia pięć najważniejszych sektorów łańcucha żywnościowego w liczbach bezwzględnych pod względem liczby podmiotów, przeprowadzonych kontroli urzędowych, stwierdzonych przypadków niezgodności i nałożonych kar administracyjnych. W dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu przedstawiono dalszy podział tych danych na różne obszary łańcucha żywnościowego.

[9] Liczba ta nie obejmuje kontroli związanych ze zdrowiem roślin (np. kwestii dotyczących wydawania paszportów roślin i stosowania znaku ISPM15 na opakowaniach drewnianych w celu wykazania, że zostały one poddane zabiegom zapobiegającym rozprzestrzenianiu się owadów, nasion i grzybów), wprowadzaniem do obrotu środków ochrony roślin oraz zrównoważonym stosowaniem pestycydów poza rolnictwem.

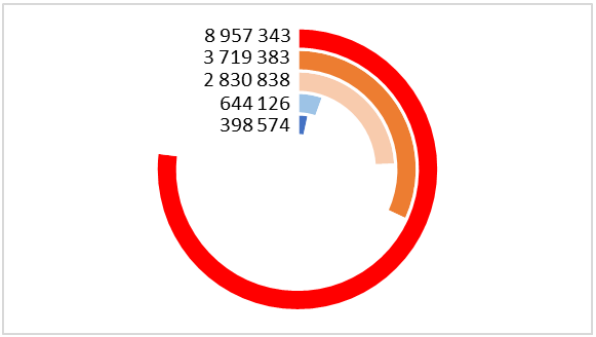
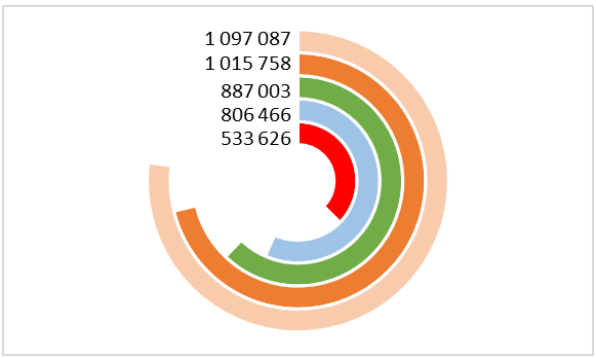
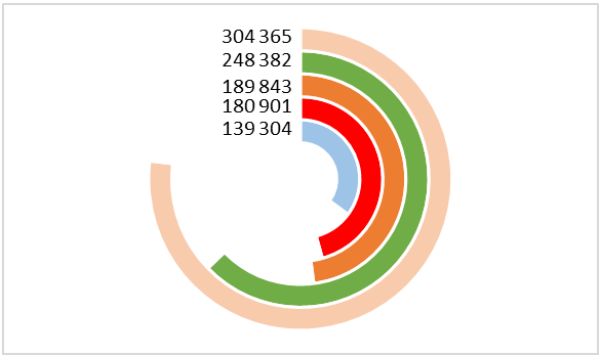
[10] Organy krajowe nie muszą zgłaszać liczby podmiotów zajmujących się transportem zwierząt. Dane wymagane do celów kontroli urzędowych i w przypadkach niezgodności w odniesieniu do rzeźni i zakładów obróbki dziczyzny mogą być podane w odniesieniu do liczby tusz lub wagi, dlatego nie można zastosować całkowitej liczby.

Rysunek 1: Kontrole urzędowe przeprowadzane przez państwa UE w 2021 r.

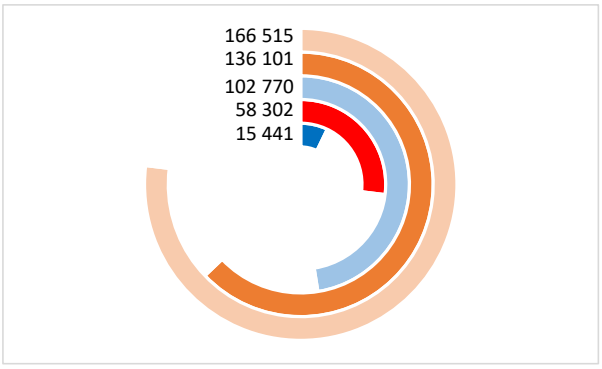


	Rolnictwo – uprawa roślin	#	Liczba podmiotów
	Rolnictwo – chów zwierząt		Liczba kontroli urzędowych
	Rolnictwo – mieszane		Liczba przypadków niezgodności
	Akwakultura		Liczba kar administracyjnych
	Rybołówstwo		
	Łowiectwo		
	Pasza		
	Transport zwierząt		
	Rzeźnie i zakłady obróbki dziczyzny		
	Produkcja żywności		
	Przetwarzanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego		
	Dystrybucja żywności		
	Sprzedaż hurtowa i detaliczna		
	Usługi gastronomiczne		
	Producenci materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością		

Tabela 2: Kontrole urzędowe w 2021 r. – pięć najważniejszych sektorów

Podmioty		Rolnictwo	8 957 343
		Sprzedaż hurtowa żywności	3 719 383
		Usługi gastronomiczne	2 830 838
		Produkcja żywności	644 126
		Dystrybucja żywności	398 574
Kontrole urzędowe		Usługi gastronomiczne	1 097 087
		Sprzedaż hurtowa żywności	1 015 758
		Transport zwierząt	887 003
		Produkcja żywności	806 466
		Rolnictwo	533 626
Przypadki niezgodności		Usługi gastronomiczne	304 365
		Transport zwierząt	248 382
		Sprzedaż hurtowa żywności	189 843
		Rolnictwo	180 901
		Produkcja żywności	139 304

Kary administracyjne



Usługi gastronomiczne	166 515
Sprzedaż hurtowa żywności	136 101
Produkcja żywności	102 770
Rolnictwo	58 302
Dystrybucja żywności	15 441

1.2 Sprawozdania roczne państw UE

Termin przekazywania sprawozdań rocznych za 2021 r. wyznaczono na dzień 31 sierpnia 2022 r. 9 państw UE przedłożyło swoje sprawozdania w terminie, 15 przedłożyło je z opóźnieniem nieprzekraczającym 2 tygodni, a ostatnie cztery sprawozdania zostały przedłożone z opóźnieniem 29, 42, 42 i 92 dni.

Organy krajowe stosowały nowy format sprawozdania dopiero po raz drugi. W związku z tym niektóre z nich nadal miały problemy z zestawieniem danych w wymaganym formacie. Oznacza to, że porównania między danymi przedłożonymi za lata 2020 i 2021 mogą nie być rzetelne. Zmiana na nowy format utrudnia również porównanie danych sprzed 2020 r. z danymi z okresu po 2020 r. W związku z tym jest jeszcze za wcześnie, aby rozpocząć porównywanie danych na poziomie UE w ujęciu rok do roku.

W sprawozdaniach państwa UE mogą przedstawić swoje postępy w osiąganiu celów strategicznych oraz wyzwania, jakie napotykają podczas wdrażania swojego WKPK. Mogą również uwzględnić oświadczenie dotyczące ogólnego poziomu zgodności oraz ogólną ocenę adekwatności i skuteczności kontroli urzędowych. Wzór sprawozdania zawiera puste pola tekstowe, w których można przedstawić te informacje. Organy krajowe dostarczyły jednak mniej informacji za 2021 r. niż przewidziano w wytycznych [(11)].

Jeśli chodzi o dobrostan zwierząt w gospodarstwach i podczas transportu, rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych stanowi, że sprawozdania roczne muszą zawierać analizę najpoważniejszych przypadków niezgodności. Analiza ta powinna stanowić podstawę krajowego planu działania w celu zapobiegania im lub zmniejszenia skali ich występowania w kolejnych latach [(12)]. Ogólnie rzecz biorąc, podobnie jak w przypadku roku 2020, organy krajowe nie przedstawiły ani takiej analizy, ani planów działania. Z tego powodu Komisja nie jest w stanie przedstawić wymaganego podsumowania w tej kwestii.

[(11)] Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych dotyczących sposobu wypełniania wzoru formularza.

[(12)] Art. 151, 152, 154, 156, 157 i 158 rozporządzenia (UE) 2017/625.

Organy krajowe przedstawiły również bardzo ograniczone informacje na temat kontroli ukierunkowanych na nieuczciwe i oszukańcze praktyki.

1.3 Organizacja i funkcjonowanie systemów kontroli urzędowych

Państwa UE ustanowiły systemy kontroli urzędowych, aby weryfikować stosowanie ram prawnych przez wszystkie przedsiębiorstwa działające w obrębie łańcucha żywnościowego.

Organy krajowe opisują systemy kontroli i określają swoje cele strategiczne w WKPK.

W wytycznych Komisji dotyczących sporządzania sprawozdań rocznych zachęca się organy krajowe do:

- opisania wszelkich zmian w organizacji systemów kontroli urzędowej;
- zamieszczenia tabeli z wynikami wskaźników skuteczności działania, które posłużyły do pomiaru celów strategicznych oraz
- zawarcia oświadczenia dotyczącego ogólnego poziomu zgodności i skuteczności systemów kontroli urzędowej, opartego na analizie i syntezie wyników systemów kontroli, ich celów i wskaźników skuteczności działania.

Niektóre państwa UE opisały swoje systemy kontroli w sprawozdaniu rocznym (jak również w WKPK). Nie wszystkie sprawozdania zawierają jednak przegląd wskaźników i wyników, a większość nie zawiera oświadczeń dotyczących ogólnego poziomu zgodności i skuteczności systemu kontroli urzędowej.

11 państw UE uwzględniło informacje na temat swoich celów strategicznych, a 9 z nich uczyniło to w formie przeglądu wyników swoich wskaźników. W niektórych przypadkach wskaźniki te ograniczają się do liczby przeprowadzonych kontroli urzędowych i pobranych próbek. Sprawozdania niektórych państw UE nie zawierają informacji od wszystkich organów przeprowadzających kontrole urzędowe w obrębie łańcucha żywnościowego.

Należy jednak zauważyć następujące dobre praktyki:

- belgijska Agencja ds. Bezpieczeństwa Łańcucha Żywnościowego stosuje barometry bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i zdrowia roślin oparte

na wskaźnikach; wyniki tych barometrów umożliwiają dokonywanie porównań w ujęciu rok do roku; oraz

- Niderlandy określiły dwa wskaźniki informacyjne i jeden wskaźnik skuteczności działania –
    - wskaźnik egzekwowania przepisów dotyczący zastosowanych środków egzekwowania przepisów,
    - wskaźnik intensywności kontroli dotyczący liczby przedsiębiorstw objętych kontrolą na danym obszarze (przedsiębiorstw lub produktów) oraz
    - wskaźnik zgodności dotyczący poziomu zgodności.

Wszystkie państwa UE nadal miały problemy z wdrożeniem swoich pełnych programów inspekcji ze względu na ograniczenia wprowadzone w celu opanowania pandemii COVID-19.

Inne czynniki mające negatywny wpływ na programy inspekcji, zgłoszone przez organy krajowe, obejmowały niewystarczające zasoby (kadrowe, finansowe i sprzętowe), bieżące kwestie związane ze zdrowiem zwierząt (afrykański pomór świń i ptasia grypa) i roślin oraz brexit. Dania poinformowała, że musiała przeznaczyć znaczne zasoby ludzkie na eliminację wszystkich norek utrzymywanych w gospodarstwach, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się COVID-19 na ludzi.

Ponieważ we wszystkich sektorach widoczna jest rosnąca tendencja do prowadzenia sprzedaży na odległość, Finlandia przeznaczyła więcej zasobów na kontrole w tym obszarze.

1.4 Środki wprowadzone w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania WKPK

Celem WKPK jest zapewnienie sprawnego przeprowadzania kontroli urzędowych na podstawie oceny ryzyka w całym łańcuchu rolno-spożywczym, a także zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych.

Gdy w wyniku kontroli urzędowych zostaną wykryte przypadki niezgodności z przepisami, organy krajowe mają obowiązek podjąć działania, aby zapewnić usunięcie przez przedsiębiorstwo niezgodności oraz zapobieżenie jej dalszemu występowaniu [13].

Organy krajowe są także zobowiązane sprawdzać, czy system kontroli urzędowych działa skutecznie, oraz podejmować niezbędne działania w celu naprawy wszelkich niedociągnięć wykrytych w swoich systemach kontroli [14].

[13] Art. 138 rozporządzenia (UE) 2017/625.

[14] Art. 12 ust. 2 i 3 rozporządzenia (UE) 2017/625.

14.1
Działania podjęte w celu zapewnienia przestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa

Państwa UE organizują publiczne kampanie informacyjne oraz zapewniają przedsiębiorstwom wytyczne i szkolenia, aby pomóc im w przestrzeganiu przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności.

Dziewięć państw UE przedstawiło przykłady działań podejmowanych przez organy krajowe w celu zapewnienia przedsiębiorstwom pomocy w przestrzeganiu obowiązujących przepisów.

- Duński Urząd ds. Weterynarii i Żywności pracuje nad szeregiem środków mających na celu ułatwienie osobom zakładającym działalność gospodarczą zrozumienia minimalnych wymogów w zakresie bezpieczeństwa żywności.

- Na Litwie – zamiast dążenia do osiągnięcia zgodności wyłącznie za pomocą sankcji lub kar – działania Krajowej Agencji ds. Usług dot. Roślin są ukierunkowane na udzielenie porad przedsiębiorstwom, zapewnianie wsparcia metodycznego i wdrażanie innych środków mających na celu zapobieganie naruszeniom przepisów.

- W Belgii przedsiębiorstwa certyfikowane w ramach krajowych zatwierdzonych wytycznych dotyczących samokontroli odnoszą korzyści w postaci niższych opłat i mniejszej częstotliwości kontroli urzędowych. Dostępne są również narzędzia dla sektorów, w odniesieniu do których nie przewidziano takich zatwierdzonych wytycznych w zakresie samokontroli. Publicznie dostępne są listy kontrolne, które zawierają wskazówki. Można również korzystać z bezpłatnych szkoleń i materiałów.

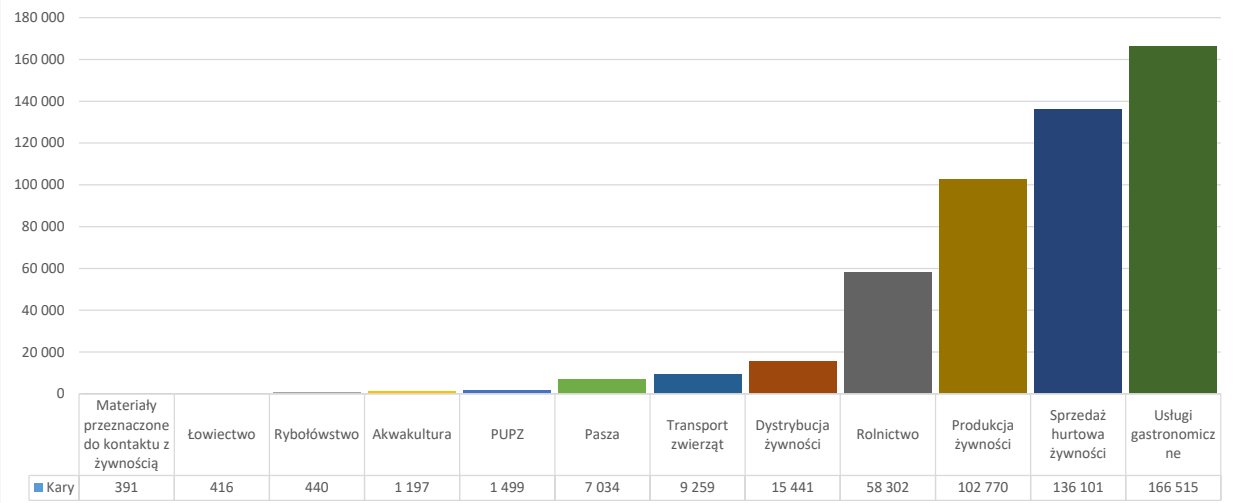
1.4.2
Egzekwowanie przepisów przez organy krajowe

Organy krajowe stosują szereg działań w zakresie egzekwowania przepisów, począwszy od ustnych i pisemnych ostrzeżeń, poprzez zajęcie i zniszczenie towarów, aż po (tymczasowe) cofnięcie lub ograniczenie zezwoleń dla przedsiębiorstw. Kary administracyjne są stosowane jako środek odstraszający. Wszczęcie formalnego postępowania sądowego jest środkiem ostatecznym.

Organy krajowe muszą dysponować skutecznymi, proporcjonalnymi i odstraszającymi sankcjami/karami [15].

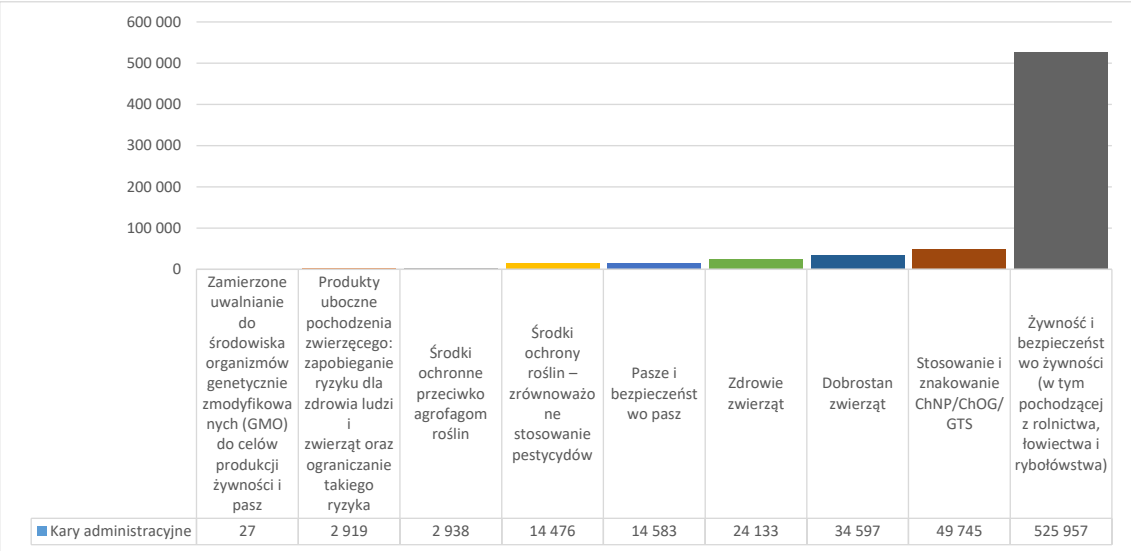
Tabela 3 przedstawia liczbę nałożonych kar administracyjnych w poszczególnych częściach łańcucha żywnościowego. Tabela 4 przedstawia te kary w poszczególnych obszarach, a tabela 5 liczbę postępowań sądowych wszczętych w poszczególnych obszarach.

Tabela 3: Kary administracyjne w 2021 r. według rodzajów działalności



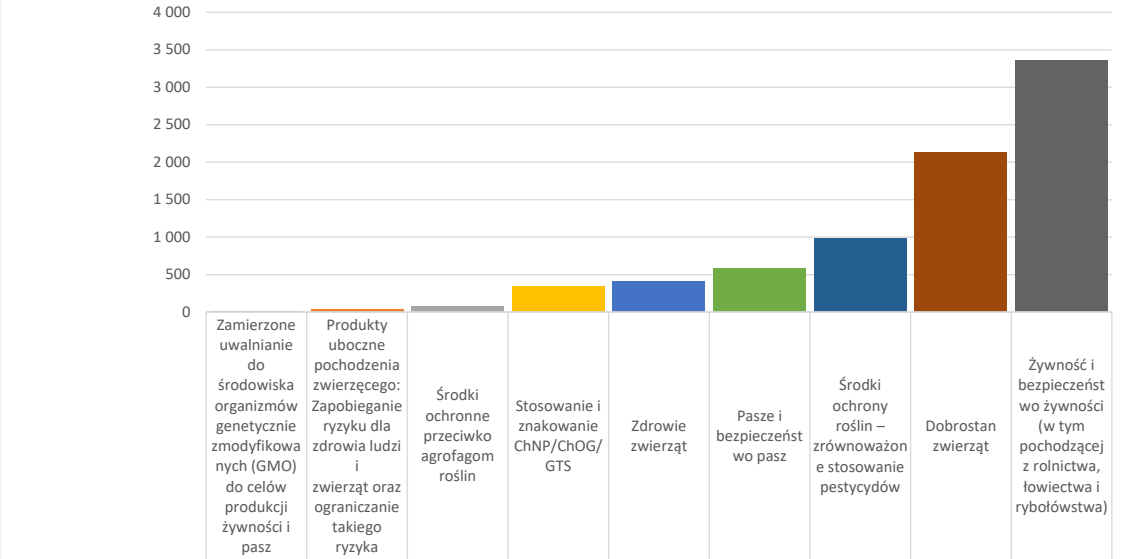
[15] Art. 137, 138 i 139 rozporządzenia (UE) 2017/625.

Tabela 4: Kary administracyjne w 2021 r. według obszarów



	Zamierzone uwalnianie do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) do celów produkcji żywności i pasz	Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego: zapobieganie ryzyku dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz ograniczanie takiego ryzyka	Środki ochronne przeciwko agrofagom roślin	Środki ochrony roślin – zrównoważone stosowanie pestycydów	Pasze i bezpieczeństwo pasz	Zdrowie zwierząt	Dobrostan zwierząt	Stosowanie i znakowanie ChNP/ChOG/ GTS	Żywność i bezpieczeństwo żywności (w tym pochodzącej z rolnictwa, łowiectwa i rybołówstwa)
Kary administracyjne	27	2 919	2 938	14 476	14 583	24 133	34 597	49 745	525 957

Tabela 5: Postępowania sądowe wszczęte w 2021 r.



	Zamierzone uwalnianie do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) do celów produkcji żywności i pasz	Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego: Zapobieganie ryzyku dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz ograniczanie takiego ryzyka	Środki ochronne przeciwko agrofagom roślin	Stosowanie i znakowanie ChNP/ChOG/ GTS	Zdrowie zwierząt	Pasze i bezpieczeństwo pasz	Środki ochrony roślin – zrównoważone stosowanie pestycydów	Dobrostan zwierząt	Żywność i bezpieczeństwo żywności (w tym pochodzącej z rolnictwa, łowiectwa i rybołówstwa)
Postępowania sądowe	2	35	76	337	405	582	978	2 128	3 360

1.4.3
Działania podjęte w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania systemów kontroli urzędowej

Organy krajowe muszą stosować procedury lub rozwiązania służące zapewnieniu skuteczności i stosowności kontroli urzędowych. W tym celu muszą one dysponować (lub posiadać dostęp do tych zasobów):

- wystarczającą liczbą odpowiednio wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników;
- odpowiednimi i właściwie utrzymywanymi obiektami i urządzeniami oraz
- odpowiednią zdolnością laboratoryjną do przeprowadzania analiz, badań i diagnoz.

Organy krajowe muszą przeprowadzać audyty swoich własnych systemów kontroli lub zlecać przeprowadzenie tych audytów, a także posiadać procedury weryfikacji kontroli [16], aby zapewnić zgodność z przepisami oraz skuteczność systemów kontroli. Obejmuje to audyty wszelkich podmiotów lub osób, którym organ krajowy mógł powierzyć zadania.

23 sprawozdania roczne zawierały informacje na temat co najmniej jednego z tych aspektów. 14 zawierało informacje o szkoleniach zorganizowanych dla pracowników lub przez nich odbytych.

Sprawozdania roczne zawierają ograniczone informacje na temat tych audytów i innych czynności weryfikacyjnych mających na celu ocenę skuteczności systemów kontroli urzędowych. W sprawozdaniach rocznych Litwy, Austrii i Szwecji odniesiono się do audytów przeprowadzonych przez Komisję.

W kwestii zasobów:

- Bułgaria zgłosiła tendencje, które mogą zakłócać działanie systemów kontroli urzędowej:
  - zmniejszenie liczby pracowników przeprowadzających kontrole urzędowe;
  - zwiększenie obciążenia pracą, w tym konieczność pracy w nadgodzinach;

[16] Art. 6 i 12 rozporządzenia (UE) 2017/625.

- zwiększenie liczby miejsc/przedsiębiorstw objętych kontrolami urzędowymi oraz
- przestarzałe urządzenia techniczne służące do przeprowadzania kontroli urzędowych.

- Niderlandy stwierdziły, że sektory objęte kontrolą rozwijają się szybciej niż zdolności kadrowe/kontrolne organu krajowego, ale rząd tego kraju przeznaczył na ten cel dodatkowe zasoby.
- Niderlandy ocenią, czy można utrzymać i dalej rozwijać techniki wprowadzone w celu umożliwienia kontroli podczas pandemii COVID-19, takie jak stosowanie kamer w rzeźniach oraz
- Węgry poinformowały, że usprawniają swoje systemy informatyczne.

17 państw UE zgłosiło zmiany w swoich aktualnych WKPK. Przyczyny tych zmian były następujące:

- zmiany w przepisach (5 państw UE);
- istotne zmiany w strukturze, zarządzaniu lub funkcjonowaniu organów krajowych (5);
- wyniki przeprowadzonych kontroli urzędowych (4);
- wyniki systemu audytu wewnętrznego (1);
- wyniki kontroli przeprowadzonych przez Komisję (1) oraz
- inne powody, jak np. zaktualizowany format, nowe matryce i parametry analizy, nowy okres ważności, włączenie wszystkich zaangażowanych organów oraz skutki pandemii COVID-19.

Część 2

Działania kontrolne Komisji w państwach UE w 2021 r.

2.1
Audyty i kontrole



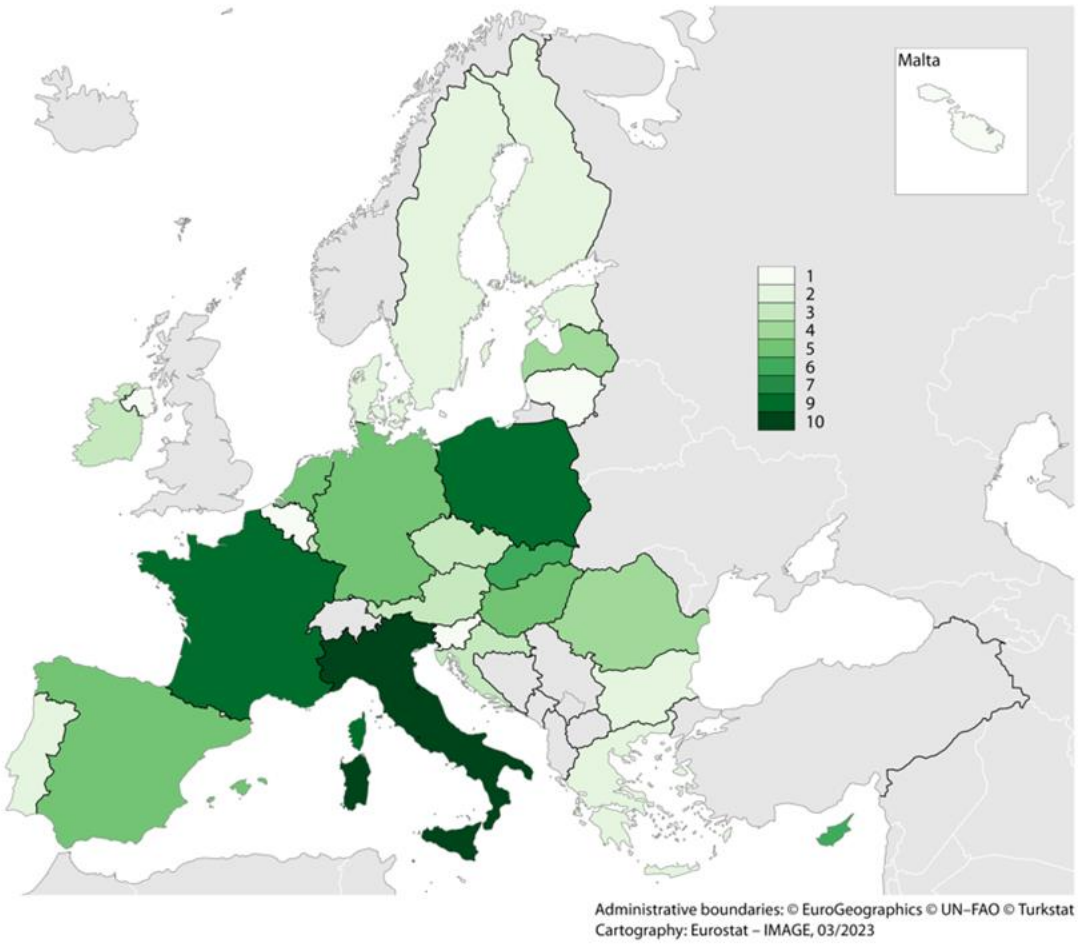
Program audytu i analiz na 2021 r. [17] był pierwszym w ramach planu wieloletniego na lata 2021–2025 i dotyczył w głównej mierze następujących kwestii:

- bezpieczeństwa żywności i paszy;
- chorób zwierząt lub agrofagów roślin oraz
- zrównoważoności łańcucha rolno-spożywczego, ze szczególnym uwzględnieniem
  - zrównoważonego stosowania pestycydów oraz
  - dobrostanu zwierząt, w związku z czym rozpoczęto projekt dotyczący kontroli dobrostanu kur niosek.

W 2021 r. przeprowadzono 98 audytów i podobnych kontroli systemów kontroli urzędowych państw UE. Na rysunku 1 przedstawiono rozkład geograficzny tych kontroli. Rysunek 2 przedstawia liczbę przeprowadzonych audytów w poszczególnych obszarach kontroli.

[17] Programy pracy są publikowane na stronie internetowej Komisji.

Rysunek 1: Kontrole przeprowadzone przez Komisję w 2021 r.



Rysunek 2: Przeprowadzone audyty z podziałem na obszary objęte kontrolą – 2021 r.

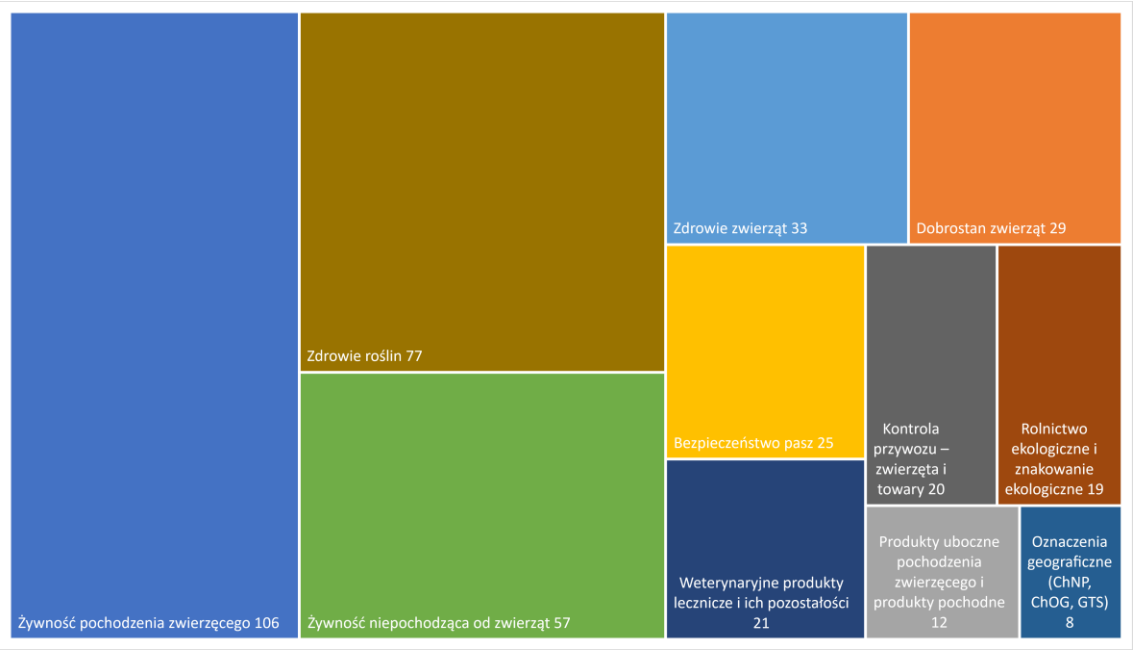


W związku z ograniczeniami wprowadzonymi w celu opanowania pandemii COVID-19 83 audyty i podobne kontrole przeprowadzono całkowicie zdalnie, w tym za pośrednictwem wideokonferencji. Odbycie zdalnych wizyt w obiektach przedsiębiorstw w celu sprawdzenia realizacji kontroli urzędowych nie było możliwe. 8 przeprowadzono częściowo zdalnie – w ograniczonym zakresie miały one charakter wizyt na miejscu. 7 przeprowadzono w całości na miejscu.

2.2 Zalecenia

W wyniku kontroli przeprowadzanych w 2021 r. państwom UE udzielono łącznie 407 zaleceń. Na rys. 3 przedstawiono przegląd zaleceń udzielonych w odniesieniu do poszczególnych sektorów. W dokumencie roboczym służb Komisji przedstawiono dalszy podział tych danych na poszczególne obszary objęte audytem.

Rysunek 3: Zalecenia sformułowane w 2021 r. w podziale na sektory



2.3 Najważniejsze punkty z kontroli przeprowadzonych przez Komisję w 2021 r.

Żywność

Audyty w sektorze **gospodarki rybnej** wykazały uchybienia w zakresie rejestracji i kontroli małych statków rybackich oraz brak kontroli miejsc wyładunku i powiązanych operacji. Audyty dotyczące gotowych do spożycia produktów rybołówstwa potwierdziły wcześniejsze ustalenie związane z wymogiem wykazania, że produkty spełniają odpowiednie kryteria bezpieczeństwa żywności przez cały okres ich przydatności do spożycia. Ustalenie to pojawiło się również wcześniej w serii ogólnych audytów produktów gotowych do spożycia.

W ramach audytów w sektorze **mięsa** szczegółowo przeanalizowano zarzuty dotyczące uboju krów nienadających się do uboju oraz oceniono nowe wymogi prawne wprowadzone w odniesieniu do badań przed- i poubojowych w rzeźniach drobiu. Audyty te wykazały luki w systemach kontroli urzędowej w zakresie szkoleń, badań przedubojowych i uboju z konieczności na terenie gospodarstwa. W ramach audytu szczegółowego oceniono postępy poczynione przez Polskę w zakresie realizacji zaleceń dotyczących tych kwestii, które wynikały z audytów przeprowadzonych w 2019 r.

W ramach audytów w sektorze **mleczarskim** stwierdzono uchybienia w zakresie systemów kontroli jakości mleka niepochodzącego od krów, szkoleń, nadzoru nad przeprowadzanymi kontrolami oraz oceny i kontroli przypadków niezgodności.

W sektorze **żywności niepochodzącej od zwierząt** kontynuowano audyty dotyczące zagrożeń mikrobiologicznych w produkcji podstawowej. Zaobserwowano poprawę w porównaniu z poprzednią serią audytów, jednak stwierdzono, że nasiona do kiełkowania nadal nie są poddawane odpowiedniej kontroli oraz że należy usprawnić rejestrację producentów pierwotnych, tak aby wszyscy mogli być poddawani ocenie ryzyka i włączani do systemu kontroli z odpowiednią częstotliwością.

Pasza

Audyty w sektorze pasz wykazały problemy z oceną systemów analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP) stosowanych przez podmioty gospodarcze, wdrażaniem protokołów pobierania próbek oraz kontrolami urzędowymi dotyczącymi etykietowania pasz.

Zdrowie zwierząt

Przeprowadzane audyty dotyczyły głównie afrykańskiego pomoru świń. Wyniki audytów zostały również wykorzystane do oceny i dalszej poprawy wsparcia Komisji dla państw UE.

Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego

Na podstawie doświadczeń z poprzednich audytów skoncentrowano się na kontrolach urzędowych w krytycznych punktach łańcucha produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego. W ramach audytów oceniono również wpływ pandemii COVID-19 na organizację kontroli urzędowych. W wyniku ustaleń tych audytów doprecyzowano zakres kolejnych audytów w tym obszarze do 2024 r.

Dobrostan zwierząt

W następstwie udanej inicjatywy obywatelskiej „Koniec Epoki Klatkowej” [18] w ramach audytu oceniono systemy kontroli urzędowej w zakresie dobrostanu kur niosek. Głównym obszarem uchybień jest zbyt duża liczba zwierząt w klatkach. Brak wymogów prawnych w zakresie dobrostanu dotyczących stad hodowlanych i młodych kur powoduje, że nie ma spójności w sposobie przeprowadzania kontroli urzędowych.

Aby pomóc w poprawie dobrostanu zwierząt podczas transportu morskiego, kontynuowano współpracę z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego w celu usprawnienia systemu kontroli urzędowych statków do transportu zwierząt.

Zdrowie roślin

Prowadzone działania audytowe i analityczne pomogły w dalszym usprawnianiu terminowego zgłaszania nowych ognisk agrofagów roślin i aktualizowaniu informacji na temat istniejących ognisk oraz oceny informacji umożliwiających szybkie podejmowanie decyzji. Dzięki serii audytów dotyczących kontroli przywozu organy krajowe mogły usprawnić swoje systemy kontroli.

Środki ochrony roślin

[18] Europejska inicjatywa obywatelska to wyjątkowy sposób na współtworzenie UE. Gdy inicjatywa zdobywa 1 mln podpisów, Komisja podejmuje decyzję, co zrobić w danej sprawie. Więcej informacji na temat inicjatywy obywatelskiej „Koniec Epoki Klatkowej”.

Kontynuowano przygotowania do aktualizacji przepisów UE w zakresie zrównoważonego stosowania pestycydów. Opublikowano zaktualizowane zharmonizowane wskaźniki [19] na lata 2011–2019. Wskaźniki te pokazują ciągły postęp. Audyty i serie szkoleń koncentrowały się na zrównoważonym stosowaniu pestycydów i integrowanej ochronie roślin.

Produkcja ekologiczna i znakowanie produktów ekologicznych

W większości państw UE prywatne instytucje kontrolne certyfikują produkcję ekologiczną oraz stosowanie i znakowanie tych produktów. Dalszej poprawy wymaga nadzór właściwych organów nad tymi jednostkami certyfikującymi.

Chroniona nazwa pochodzenia, chronione oznaczenia geograficzne i gwarantowana tradycyjna specjalność

Zasadniczo organizacja i przeprowadzanie kontroli urzędowych są skuteczne. Skuteczność kontroli jest większa na etapach produkcji i przetwarzania niż w sektorze niższego szczebla (hurtownicy i sprzedawcy detaliczni).

Kontrole urzędowe nie zawsze jednak umożliwiają sprawdzenie, czy produkty są zgodne z wszystkimi zasadami zawartymi w specyfikacji produktu.

Co więcej, kontrole rynkowe dotyczące stosowania zarejestrowanych nazw tych produktów nie są systematyczne ani oparte na analizie ryzyka. Ich podstawę stanowią głównie skargi lub informacje zewnętrzne.

Nieuczciwe i oszukańcze praktyki

Na podstawie wyników badań rozpoznawczych i spotkań z organami krajowymi Komisja opracowuje wytyczne, które mają pomóc organom krajowym w przeprowadzaniu kontroli urzędowych mających na celu wykrywanie nieuczciwych i oszukańczych praktyk w łańcuchu rolno-spożywczym.

Nadal realizowane są skoordynowane programy ukierunkowane na podrabiane i niespełniające norm środki spożywcze, jak również na fałszowanie żywności.

Wprowadzanie zwierząt i towarów do UE

Wyniki audytów pokazują, że – z jednym wyjątkiem – państwa UE nadal usprawniały swoje systemy i przeprowadzanie kontroli.

[19] Zharmonizowane wskaźniki ryzyka służą do szacowania tendencji w zakresie ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów.

Pozostałości weterynaryjnych produktów leczniczych i zanieczyszczeń środowiskowych u zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego

Na podstawie wyników oceny planów kontroli pozostałości oraz pięciu przeprowadzonych audytów stwierdzono, że państwa UE przestrzegają przepisów.

2.4 Systematyczne następcze działania w związku z audytu podejmowane z zaleceniami

2.4.1
Ogólne audyty uzupełniające

W oparciu o cykl 3-letni w 2021 r. przeprowadzono osiem ogólnych audytów uzupełniających.

Tabela 6: Ogólne audyty uzupełniające w 2021 r.

Ogólne audyty uzupełniające:	

Systematyczny przegląd działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu realizacji zaleceń z audytu nadal umożliwiał skuteczne rozwiązywanie większości zidentyfikowanych problemów. Wyniki ogólnych audytów uzupełniających opublikowano w odpowiednich profilach krajowych.

Pod koniec grudnia 2021 r. organy krajowe podjęły działania naprawcze lub przedłożyły satysfakcjonujące zobowiązania do usunięcia większości stwierdzonych niedociągnięć w dopuszczalnych terminach. Opierając się na trzyletnim wskaźniku kroczącym, zobowiązania do działań naprawczych podjęto w odniesieniu do 90 % zaleceń wynikających z audytów przeprowadzonych w trzyletnim okresie 2017–2019. W ramach ogólnych audytów uzupełniających nadal monitorowane są wszystkie otwarte zalecenia.

2.4.2
Egzekwowanie przepisów



W 2021 r. Komisja wystosowała do Republiki Czeskiej dodatkową uzasadnioną opinię w sprawie obowiązku systematycznego zgłaszania przybycia niektórych środków spożywczych pochodzących z innego państwa UE, gdy te środki spożywcze są wprowadzane do Republiki Czeskiej po raz pierwszy [20].



W 2021 r. Komisja nie kierowała żadnych spraw do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w obszarach podlegających kontrolom urzędowym, o których mowa w niniejszym sprawozdaniu.

[20] Wezwanie do usunięcia uchybienia przekazano w styczniu 2019 r., a uzasadnioną opinię w lipcu 2019 r. Zważywszy, że rozporządzeniem (UE) 2017/625 uchylono i zastąpiono wcześniej obowiązujące przepisy dotyczące kontroli urzędowych oraz aby zapewnić pewność prawa w odniesieniu do przepisów, które zdaniem Komisji zostały naruszone przez Republikę Czeską, w lipcu 2020 r. wystosowano dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, a we wrześniu 2021 r. dodatkową uzasadnioną opinię.

Wnioski

Sprawozdania roczne państw UE dotyczące kontroli urzędowych pokazują, że organy krajowe w 2021 r. nadal spełniały swoją rolę polegającą na monitorowaniu i sprawdzaniu, czy przedsiębiorstwa w łańcuchu żywnościowym przestrzegają odpowiednich wymogów UE, i podejmowały działania mające na celu egzekwowanie przepisów w przypadku nieprzestrzegania tych wymogów.

Organy krajowe muszą jeszcze zakończyć dostosowywanie swoich wewnętrznych systemów danych, aby umożliwić przekazywanie pełnych i spójnych danych w wymaganym formacie. Zastosowanie się do wytycznych Komisji dotyczących sporządzania sprawozdania rocznego powinno przyczynić się do dalszej poprawy porównywalności informacji przekazywanych za rok 2022 i lata kolejne.

Sprawozdania roczne można by również ulepszyć, gdyby organy krajowe dysponowały wystarczającymi danymi, aby zawrzeć w nich oświadczenia dotyczące ogólnego poziomu zgodności, ogólnej skuteczności systemów kontroli urzędowej oraz ich adekwatności w kontekście realizacji celów rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych [21].

Jeśli chodzi o kontrole urzędowe dotyczące dobrostanu zwierząt, przyszłe sprawozdania roczne muszą zawierać lepszą analizę głównych przypadków niezgodności oraz krajowych planów działania mających na celu zapobieganie ponownemu wystąpieniu takich przypadków niezgodności.

Wyniki kontroli urzędowych przeprowadzonych przez państwa UE oraz kontroli przeprowadzonych przez Komisję w organach krajowych wskazują, że istnieją niezbędne systemy kontroli i że ogólnie zapewniają one poziom zgodności zgodny z wymogami bezpieczeństwa żywności i pasz oraz zdrowym rynkiem wewnętrznym UE. W wyniku kontroli Komisji wykazano jednak niedociągnięcia w niektórych systemach kontroli i podkreślono możliwość dalszej poprawy.

Systematyczne działania następcze Komisji w związku z zaleceniami z audytu pokazują, że organy krajowe zasadniczo wprowadzają odpowiednie środki naprawcze w celu usunięcia stwierdzonych niedociągnięć.

Działając na zasadzie partnerstwa z organami krajowymi, Komisja w dalszym ciągu wspiera je w stałym ulepszaniu ich systemów kontroli urzędowych poprzez sieci

[21] Rozporządzenie (UE) 2017/625.

ekspertów krajowych i inicjatywę „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”.

W 2021 r. ograniczenia nałożone w związku z pandemią COVID-19 nadal utrudniały organom krajowym i Komisji realizację ich planów kontroli. Wśród innych powodów, dla których organy krajowe nie zrealizowały w pełni swoich zaplanowanych programów, wymienia się poziomy zatrudnienia i ograniczenia zasobów.