EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.5.2023
COM(2023) 235 final

BERICHT DER KOMMISSION

über die Durchführung amtlicher Kontrollen in den Mitgliedstaaten (2021) zur Gewährleistung der Anwendung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Vorschriften über Tiergesundheit, Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel

{SWD(2023) 131 final}

Inhalt

Zusammenfassung 4
Einleitung 6

Teil 1
Von den Mitgliedstaaten im Jahr 2021 durchgeführte amtliche Kontrollen 9

1.1
Allgemeiner Überblick 10

1.2
Jahresberichte der Mitgliedstaaten 16

1.3
Organisation und Durchführung amtlicher Kontrollen 18

1.4
Maßnahmen zur Sicherstellung der wirksamen Durchführung des MNKP 20

1.4.1
Ergriffene Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften durch die Unternehmen 21

1.4.2
Durchsetzung durch die nationalen Behörden 22

1.4.3
Maßnahmen, die eine wirksame Durchführung der amtlichen Kontrollsysteme gewährleisten sollen 24

Teil 2
Kontrolltätigkeiten der Kommission in den Mitgliedstaaten im Jahr 2021 26

2.1
Audits und Kontrollen 27

2.2
Empfehlungen 30

2.3
Wichtige Punkte hinsichtlich der Kommissionskontrollen 2021 31

2.4
Systematische Weiterverfolgung der Auditempfehlungen 35

2. 4.1
Allgemeine nachfassende Audits 36

2.4.2
Rechtsdurchsetzung 37
Schlussfolgerungen 38

Haftungsausschluss

Die Europäische Kommission legt diesen Bericht im Einklang mit Artikel 114 der Verordnung (EU) 2017/625[1] vor. Mit diesem Bericht soll der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die von den Mitgliedstaaten durchgeführten amtlichen Kontrollen und die damit verbundenen Kontrolltätigkeiten der Kommission in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Tierschutz, ökologischer/biologischer Landbau und Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel verbessert werden.

Die Zuständigkeit für die Auslegung des Unionsrechts liegt ausschließlich beim Gerichtshof der Europäischen Union.

Wir sind bestrebt, die einschlägigen Informationen auf dem neuesten Stand zu halten und ihre Richtigkeit zu gewährleisten. Wenn wir Kenntnis von Irrtümern erhalten, werden wir versuchen, diese zu berichtigen.

Die für diesen Bericht herangezogenen Materialien:

- sind Informationen allgemeiner Art und beziehen sich nicht auf die spezifische Situation bestimmter natürlicher oder juristischer Personen;
- sind nicht unbedingt vollständig, ausführlich, genau oder aktuell;
- werden teilweise von den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten bereitgestellt, auf die die Kommission keinen Einfluss hat und für die sie keine Verantwortung übernehmen kann.

Einige Daten oder Informationen in diesem Bericht können in Dateien oder Formaten erstellt oder strukturiert worden sein, die nicht fehlerfrei sind.

[1] Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel.

Zusammenfassung

In diesem Bericht wird das Gesamtergebnis der 2021 durchgeführten amtlichen Kontrollen der Mitgliedstaaten und Kontrolltätigkeiten der Kommission dargestellt. Das Ziel dieser Kontrollen ist es, ein hohes Gesundheitsschutzniveau und ein hohes Maß an Vertrauen in die Lebensmittelkette, vom Erzeuger bis zum Verbraucher, zu gewährleisten. Sie sind wichtig, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die Unternehmen zu überprüfen, damit die europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher sich darauf verlassen können, dass die Lebensmittel, die sie zu sich nehmen, sicher sind. Sie sind auch von zentraler Bedeutung für den reibungslosen Ablauf im Handel mit Lebensmitteln, Tieren und Pflanzen sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittländern.

Die nationalen Behörden sind für die Durchführung von amtlichen Kontrollen zuständig. Wenn Unternehmen entlang der Lebensmittelkette die einschlägigen Rechtsvorschriften nicht einhalten, sind die nationalen Behörden verpflichtet, die Anforderungen durchzusetzen und dafür zu sorgen, dass die Unternehmen ihre Pflichten erfüllen.

Im Jahr 2021 gab es 16,9 Millionen Unternehmen in der EU, die für amtliche Kontrollen infrage kamen. Die nationalen Behörden haben knapp 5 Millionen Kontrollen bei diesen Unternehmen durchgeführt. Im Rahmen dieser Kontrollen wurde etwa 1 Million Verstöße festgestellt, die zur Verhängung von fast 500 000 verwaltungsrechtlichen Sanktionen und zu beinahe 8 000 gerichtlichen Maßnahmen geführt haben.

Die Kommission überprüft die Durchführung amtlicher Kontrollen durch die Mitgliedstaaten und die damit verbundenen Durchsetzungsmaßnahmen. Die Berichte über diese Kontrollen der Kommission, die auf deren Website veröffentlicht werden, vermitteln ein klares Bild der Leistung der nationalen Behörden und sind ein wichtiger Teil des Überprüfungsprozesses, mit dem sichergestellt wird, dass die Rechtsetzung der EU ihren Zweck erfüllt.

Aus den Kontrollen der Kommission geht hervor, dass die nationalen Behörden insgesamt über die notwendigen Systeme verfügen, um zu überprüfen und zu gewährleisten, dass die Unternehmen die EU-Anforderungen umsetzen, und um Maßnahmen bei Verstößen zu ergreifen. Allerdings wurden im Rahmen dieser Kontrollen in bestimmten Mitgliedstaaten Mängel bei den amtlichen Kontrollsystemen festgestellt und Verbesserungspotenziale aufgezeigt. In solchen Fällen richtet die Kommission Empfehlungen an die nationalen Behörden.

Die Kommission verfolgt ihre abgegebenen Empfehlungen systematisch weiter und setzt gegebenenfalls andere Durchsetzungsinstrumente ein. Darüber hinaus unterstützt die Kommission die Mitgliedstaaten durch die Bereitstellung von technischer Hilfe und Schulungen im Rahmen der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ und durch technische Sitzungen von Sachverständigennetzwerken.

Seit 2020 sind die nationalen Behörden verpflichtet, die Ergebnisse ihrer Kontrollen in einem einheitlichen elektronischen Format zu übermitteln. Es waren jedoch nicht alle Mitgliedstaaten in der Lage, alle Daten in dem erforderlichen Format zu übermitteln. Die Kommission wird weiterhin mit den nationalen Behörden zusammenarbeiten, um die Vollständigkeit der Daten für künftige Jahresberichte zu verbessern.

Auch im Jahr 2021 hinderte die COVID-19-Pandemie die nationalen Behörden und die Kommission daran, ihre Kontrollen und Audits wie geplant durchzuführen.

Einleitung

Ziel der EU ist die Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus und eines hohen Maßes an Vertrauen in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Tierschutz, ökologischer/biologischer Landbau und Qualitätsregelungen (geschützte Ursprungsbezeichnungen, geschützte geografische Angaben und garantiert traditionelle Spezialitäten – g. U./g. g. A./g. t. S.). Die Bürgerinnen und Bürger der EU erwarten zu Recht hohe Standards in all diesen Bereichen.

Die EU verfügt über einen umfassenden Rechtsrahmen, mit dem kohärente Kontrollen in der gesamten Lebensmittel- und Futtermittelkette vom Erzeuger bis zum Verbraucher sowie eine angemessene Überwachung gewährleistet werden sollen, während gleichzeitig ein wirksamer Binnenmarkt und Handel mit Drittländern sichergestellt werden. Für die Zwecke dieses Berichts umfassen die Verweise auf Mitgliedstaaten und die statistischen Angaben auch das Vereinigte Königreich in Bezug auf Nordirland.[2]

Eine der Säulen der integrierten europäischen Politik für Lebensmittelsicherheit vom Erzeuger bis zum Verbraucher ist, dass jeder Mitgliedstaat über ein wirksames System amtlicher Kontrollen auf der Grundlage der Verordnung über amtliche Kontrollen[3] verfügen muss, um die Einhaltung der EU-Standards durch die Unternehmen in der gesamten Lebensmittel- und Futtermittelkette zu überprüfen und gegebenenfalls durchzusetzen. Die Mitgliedstaaten müssen mehrjährige nationale Kontrollpläne (MNKP) erarbeiten, die alle unter das EU-Lebensmittelrecht fallenden Bereiche abdecken.

[2] Im Einklang mit dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und insbesondere nach Artikel 5 Absatz 4 des Protokolls zu Irland/Nordirland in Verbindung mit Anhang 2 dieses Protokolls.

[3] Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel.

Die Kommission spielt für den Gesamtkontrollrahmen auf EU-Ebene eine wichtige Rolle[4] und führt Kontrollen, einschließlich Audits, in den Mitgliedstaaten durch, um zu überprüfen, ob die nationalen Behörden ihren Kontrollpflichten nachkommen.

Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission einen Jahresbericht[5] über die Durchführung ihrer amtlichen Kontrollen in Übereinstimmung mit ihrem MNKP vorlegen.

Die Kommission erstellt einen Bericht[6] über die amtlichen Kontrollen der Mitgliedstaaten und berücksichtigt dabei folgende Punkte:

- die Jahresberichte der nationalen Behörden über ihre Kontrolltätigkeit;
- die Ergebnisse der in Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen der Kommission.

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf das Jahr 2021. Er umfasst die Überprüfung

- der Jahresberichte der Mitgliedstaaten für das Jahr 2021;
- der Kontrolltätigkeiten der Kommission in den Mitgliedstaaten im Jahr 2021;
- der nachfassenden Maßnahmen der Kommission und der Durchsetzung sowie der Unterstützung für die nationalen Behörden.

Er enthält eine Zusammenstellung der von den nationalen Behörden für das Jahr 2021 bereitgestellten Daten. Anhand dieser Daten lassen sich im Laufe der Zeit Trends bei den Kontrollen und bei Verstößen gegen die Vorschriften erkennen.

Die Grafiken zu den amtlichen Kontrollen der Mitgliedstaaten basieren auf deren aggregierten Daten für das Jahr 2021.

Nachdem die Berichtspflichten 2020 geändert wurden, waren noch nicht alle Mitgliedstaaten in der Lage, alle Daten für 2021 in der erforderlichen Detailtiefe bereitzustellen. Dies schränkt die Vergleichbarkeit der Grafiken ein, da von einzelnen Mitgliedstaaten mitunter kombinierte Daten vorgelegt wurden, die nicht in die erforderlichen Unterkategorien aufgeschlüsselt wurden.

Diesem Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen[7] beigefügt, die Folgendes enthält:

[4] Artikel 116 der Verordnung (EU) 2017/625.

[5] Artikel 113 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/625.

[6] Artikel 114 der Verordnung (EU) 2017/625.

- zusätzliche Hintergrundinformationen über den Rechtsrahmen;
- genauere Angaben über die von den nationalen Behörden und der Kommission durchgeführten Kontrollen bzw. Audits in den Bereichen der Lebensmittelkette, die Gegenstand der Verordnung über amtliche Kontrollen sind.

[7] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2023) 131 final) zum Bericht der Kommission über die gesamte Durchführung amtlicher Kontrollen in den Mitgliedstaaten (2021) zur Gewährleistung der Anwendung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel.

Teil 1

Von den Mitgliedstaaten im Jahr 2021 durchgeführte amtliche Kontrollen

1.1 Allgemeiner Überblick

Die Produktion und der Vertrieb von Lebensmitteln vom Erzeuger bis zum Verbraucher erfolgt in mehreren Stufen, die ein breites Spektrum von Bereichen und Tätigkeiten umfassen.[8]

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Gesamtzahl der Unternehmen in der Lebensmittelkette, die durchgeführten amtlichen Kontrollen, die festgestellten Verstöße sowie die verwaltungsrechtlichen Sanktionen und die gerichtlichen Maßnahmen in der gesamten Lebensmittelkette im Jahr 2021 auf EU-Ebene.

Tabelle 1: Amtliche Kontrollen 2021 – Allgemeine Zahlen

Gesamtzahl der Unternehmen in der Lebensmittelkette	durchgeführte amtliche Kontrollen	festgestellte Verstöße	angewandte verwaltungsrechtliche Sanktionen	ergriffene gerichtliche Maßnahmen
16 961 311	**4 820 161**	**1 112 663**	**499 365**	**7 903**

[8] Vgl. die von Eurostat veröffentlichten „Key figures of the European food chain – 2021“ für eine Auswahl von Daten aus den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei sowie aus der gesamten Kette „vom Erzeuger bis zum Verbraucher“.

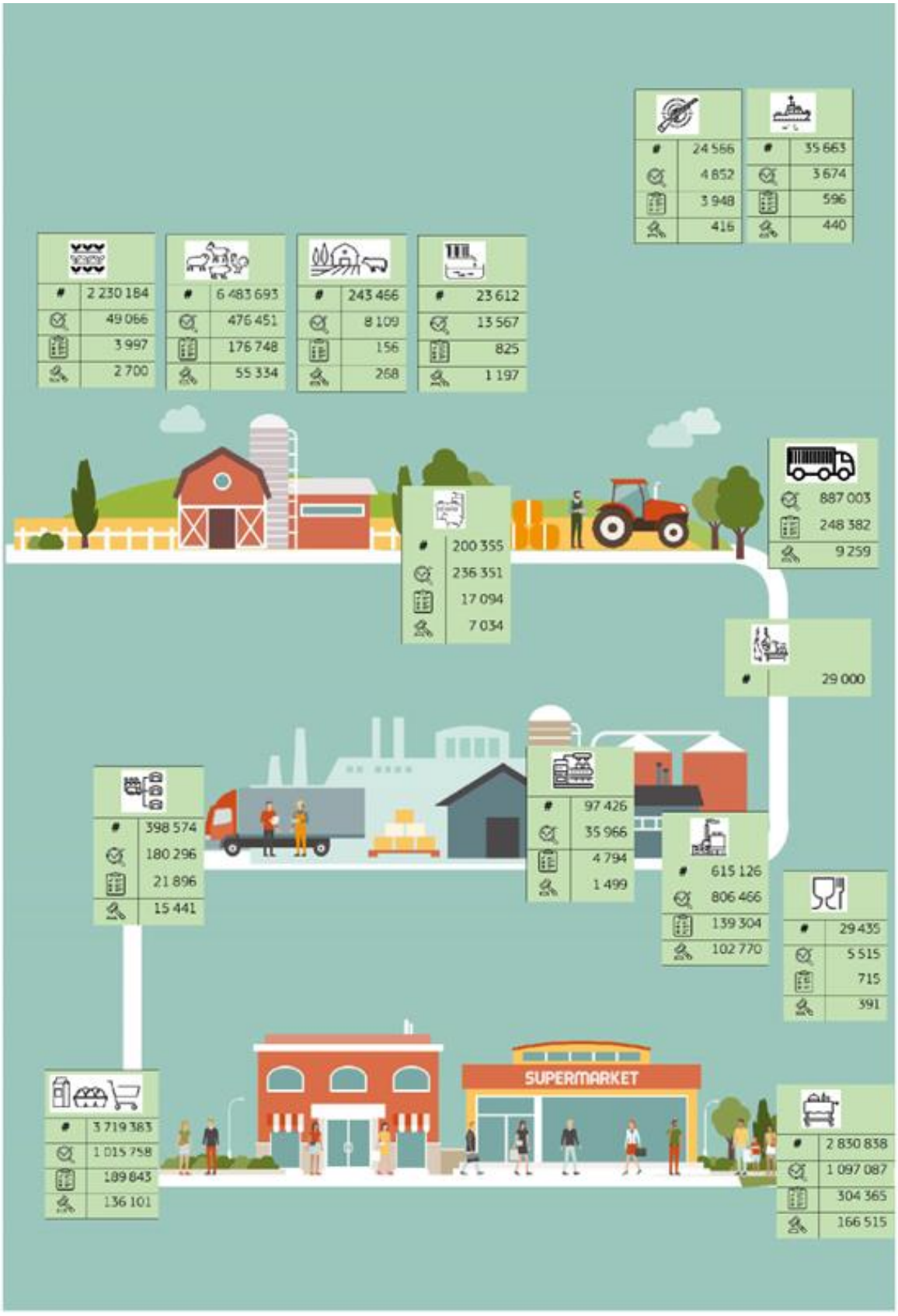
Abbildung 1 gibt einen Überblick über die von den Mitgliedstaaten im Jahr 2021 durchgeführten amtlichen Kontrollen entlang der gesamten Lebensmittelkette.[9] Sie zeigt die Zahl der Unternehmer, die durchgeführten amtlichen Kontrollen, die festgestellten Verstöße und die angewandten verwaltungsrechtlichen Sanktionen, aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Tätigkeitsbereichen in der Lebensmittelkette.[10]

Tabelle 2 zeigt die fünf wichtigsten Sektoren der Lebensmittelkette in Bezug auf die Zahl der Unternehmen, die durchgeführten amtlichen Kontrollen, die festgestellten Verstöße und die angewandten verwaltungsrechtlichen Sanktionen in absoluten Zahlen. Die diesem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine weitere Aufschlüsselung dieser Zahlen nach den verschiedenen Bereichen der Lebensmittelkette.

[9] In dieser Zahl nicht enthalten sind Kontrollen im Zusammenhang mit der Pflanzengesundheit (d. h. die Ausstellung von Pflanzenpässen und die Kennzeichnung von Holzverpackungen nach dem ISPM15-Standard als Nachweis dafür, dass sie behandelt wurden, um die Verbreitung von Insekten, Samen und Pilzen zu verhindern), die Vermarktung von Pflanzenschutzmitteln und die nachhaltige Verwendung von Pestiziden außerhalb der Landwirtschaft.

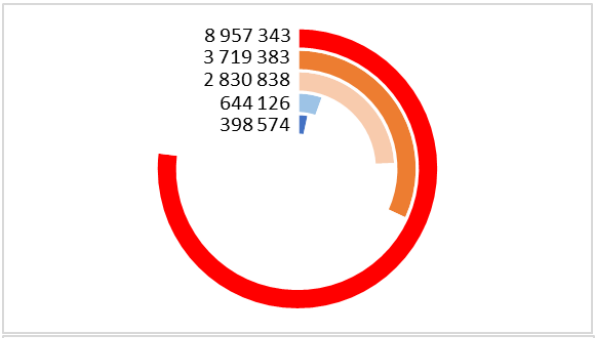
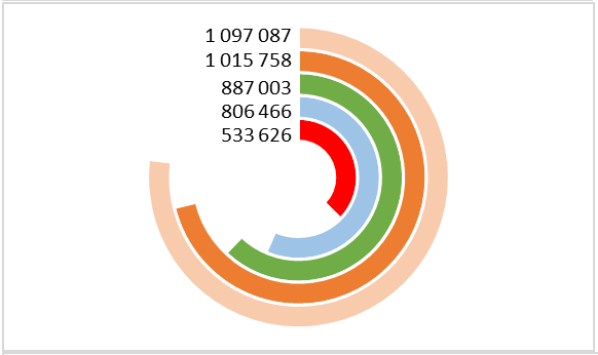
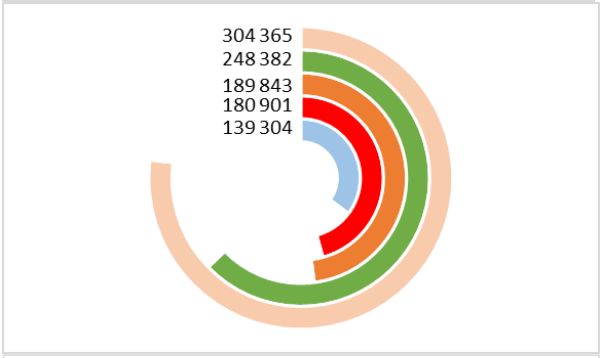
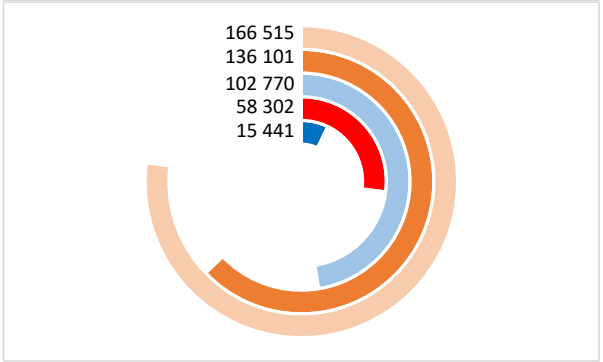
[10] Die nationalen Behörden sind nicht verpflichtet, die Anzahl der im Tiertransport tätigen Unternehmen zu melden. Bei den für die amtlichen Kontrollen und Verstöße für Schlachthöfe und Wildbearbeitungsbetriebe angeforderten Daten kann es sich um die Anzahl der Schlachtkörper oder das Gewicht handeln, daher kann keine Gesamtsumme berechnet werden.

Abbildung 1: Von den Mitgliedstaaten im Jahr 2021 durchgeführte amtliche Kontrollen



	Landwirtschaft – Pflanzen	#	Zahl der Unternehmer
	Landwirtschaft – Tiere		Zahl der durchgeführten amtlichen Kontrollen
	Landwirtschaft – gemischt		Zahl der festgestellten Verstöße
	Aquakultur		Zahl der verwaltungsrechtlichen Sanktionen
	Fischerei		
	Jagd		
	Futtermittel		
	Tiertransport		
	Schlachthöfe und Wildbearbeitungsbetriebe		
	Lebensmittelerzeugung		
	Verarbeitung tierischer Nebenprodukte		
	Verteilung von Lebensmitteln		
	Groß- und Einzelhandel		
	Gastronomie		
	Erzeuger von Lebensmittelkontaktmaterialien		

Tabelle 2: Amtliche Kontrollen 2021 – Die fünf wichtigsten Sektoren

Unternehmen		Landwirtschaft	8 957 343
		Lebensmittelgroßhandel	3 719 383
		Gastronomie	2 830 838
		Lebensmittelerzeugung	644 126
		Verteilung von Lebensmitteln	398 574
Amtliche Kontrollen		Gastronomie	1 097 087
		Lebensmittelgroßhandel	1 015 758
		Tiertransport	887 003
		Lebensmittelerzeugung	806 466
		Landwirtschaft	533 626
Verstöße		Gastronomie	304 365
		Tiertransport	248 382
		Lebensmittelgroßhandel	189 843
		Landwirtschaft	180 901
		Lebensmittelerzeugung	139 304
Verwaltungsrechtliche Sanktionen		Gastronomie	166 515
		Lebensmittelgroßhandel	136 101
		Lebensmittelerzeugung	102 770
		Landwirtschaft	58 302
		Verteilung von Lebensmitteln	15 441

1.2 Jahresberichte der Mitgliedstaaten

Die Frist für die Vorlage der Jahresberichte für 2021 war der 31. August 2022. Neun Mitgliedstaaten legten ihren Bericht fristgerecht vor, 15 verpassten die Frist um bis zu zwei Wochen, und die letzten vier Berichte wurden mit 29, 42, 42 bzw. 92 Tagen Verspätung vorgelegt.

Die nationalen Behörden verwendeten das neue Berichtsformat erst zum zweiten Mal. Teilweise hatten sie deshalb noch Probleme, die Daten in dem erforderlichen Format zusammenzustellen. Aufgrund dessen sind Vergleiche zwischen den für 2020 und 2021 vorgelegten Daten nicht in allen Fällen zuverlässig. Die Umstellung auf das neue Format erschwert ferner den Vergleich von Daten aus den Jahren vor 2020 mit Daten ab 2020. Es ist daher noch zu früh für eine Datenbetrachtung auf EU-Ebene im Jahresvergleich.

Die Mitgliedstaaten können in ihren Berichten darlegen, welche Fortschritte sie bei der Erreichung ihrer strategischen Ziele gemacht haben und welchen Herausforderungen sie bei der Umsetzung ihres MNKP gegenüberstehen. Sie können auch eine Erklärung zum insgesamt erreichten Grad der Einhaltung der Vorschriften und eine allgemeine Selbsteinschätzung der Eignung und Wirksamkeit ihrer amtlichen Kontrollen abgeben. Das Berichtsformat enthält Textfelder zum Einfügen dieser Angaben. Allerdings lieferten die nationalen Behörden für das Jahr 2021 weniger Informationen als in den Leitlinien vorgesehen.[11]

Was den Tierschutz in landwirtschaftlichen Betrieben und beim Tiertransport betrifft, müssen die Jahresberichte gemäß der Verordnung über amtliche Kontrollen eine Analyse der schwerwiegendsten festgestellten Verstöße enthalten. Diese Analyse sollte die Grundlage für einen nationalen Aktionsplan zur Vermeidung oder Reduzierung derartiger Verstöße in den Folgejahren bilden.[12] Im Allgemeinen haben die nationalen Behörden wie schon für das Berichtsjahr 2020 weder diese Analyse noch diese Aktionspläne vorgelegt. Daher ist es der Kommission nicht möglich, die vorgesehene diesbezügliche Zusammenfassung zu erstellen.

[11] Bekanntmachung der Kommission zu Leitlinien zum Ausfüllen des einheitlichen Musterformulars

[12] Artikel 151, 152, 154, 156, 157 und 158 der Verordnung (EU) 2017/625.

Auch zu den Kontrollen hinsichtlich der Feststellung betrügerischer oder irreführender Praktiken lieferten die nationalen Behörden nur sehr begrenzte Informationen.

1.3 Organisation und Durchführung amtlicher Kontrollen

Die Mitgliedstaaten haben amtliche Kontrollsysteme eingerichtet, um die Anwendung des Rechtsrahmens durch alle Unternehmen entlang der Lebensmittelkette zu überprüfen.

In den MNKP beschreiben die nationalen Behörden die eingerichteten Kontrollsysteme und legen ihre strategischen Ziele fest.

In den Kommissionsleitlinien für die Erstellung ihrer Jahresberichte werden die nationalen Behörden aufgefordert:

- etwaige Änderungen in der Organisation ihrer amtlichen Kontrollsysteme zu beschreiben;
- eine Tabelle mit den Ergebnissen der bei der Bewertung der strategischen Ziele angewandten Leistungsindikatoren aufzunehmen;
- eine Erklärung zum insgesamt erreichten Grad der Einhaltung sowie zur Wirksamkeit der amtlichen Kontrollsysteme aufzunehmen, basierend auf einer Analyse und Synthese der Ergebnisse der Kontrollsysteme, ihrer Ziele und ihrer Leistungsindikatoren.

Einige Mitgliedstaaten liefern in ihrem Jahresbericht eine Beschreibung ihrer Kontrollsysteme (und auch ihres MNKP). Nicht alle Berichte enthalten jedoch eine Übersicht über die Indikatoren und die Ergebnisse. Die Erklärung zum insgesamt erreichten Grad der Einhaltung sowie zur Wirksamkeit der amtlichen Kontrollsysteme fehlt sogar in den meisten Fällen.

Elf Mitgliedstaaten haben Informationen über ihre strategischen Ziele aufgenommen, davon in neun Fällen in Form eines Überblicks über die Ergebnisse ihrer Indikatoren. Diese Indikatoren beschränken sich teilweise auf die Anzahl der durchgeführten amtlichen Kontrollen und der entnommenen Proben. Die Berichte einiger Mitgliedstaaten enthalten nicht die Informationen von allen Behörden, die an den amtlichen Kontrollen entlang der Lebensmittelkette beteiligt sind.

Im Folgenden sind einige positive Beispiele aufgeführt.

- Belgiens Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette verwendet auf Indikatoren gestützte Barometer für Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Pflanzengesundheit, wobei die Barometerergebnisse einen Vergleich von Jahr zu Jahr ermöglichen.
- Die Niederlande verwenden zwei informationsbezogene Indikatoren und einen Leistungsindikator:
    - den Durchsetzungsindikator zu ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen;
    - den Indikator zur Intensität der Kontrollen, d. h. zur Anzahl der kontrollierten Unternehmen in einem bestimmten Bereich (Unternehmen oder Erzeugnisse);
    - den Compliance-Indikator (Grad der Einhaltung der Vorschriften).

Alle Mitgliedstaaten hatten aufgrund der zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie eingeführten Beschränkungen auch in diesem Berichtsjahr Probleme bei der Durchführung der vollständigen Kontrollprogramme.

Weitere Faktoren, die nach Angaben der nationalen Behörden zu Beeinträchtigungen bei den Kontrollprogrammen führten, waren Ressourcenmangel (Personal, Finanzen und Ausrüstung), anhaltende Probleme im Bereich der Pflanzen- bzw. Tiergesundheit (Afrikanische Schweinepest und Aviäre Influenza) und der Brexit. Dänemark erklärte, dass erhebliche personelle Ressourcen für die flächendeckende Keulung von Nerzen in den Betrieben abgestellt werden mussten, um die Ausbreitung von COVID-19 auf den Menschen zu verhindern.

Da in allen Sektoren ein verstärkter Trend zum Fernabsatz zu verzeichnen ist, hat Finnland mehr Ressourcen für Kontrollen in diesem Bereich bereitgestellt.

1.4 Maßnahmen zur Sicherstellung der wirksamen Durchführung des MNKP

Mit dem MNKP soll sichergestellt werden, dass die amtlichen Kontrollen in allen Abschnitten der Lebensmittelkette im Einklang mit der Verordnung über amtliche Kontrollen risikobasiert und effizient durchgeführt werden.

Wenn bei amtlichen Kontrollen Verstöße festgestellt werden, müssen die nationalen Behörden Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass das betreffende Unternehmen den Verstoß beendet und dass es erneute Verstöße dieser Art verhindert.[13]

Die nationalen Behörden sind außerdem verpflichtet, die wirksame Durchführung des amtlichen Kontrollsystems zu überprüfen und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um festgestellte Mängel in ihren Kontrollsystemen zu beheben.[14]

[13] Artikel 138 der Verordnung (EU) 2017/625.

[14] Artikel 12 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EU) 2017/625.

1.4.1
Ergriffene Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften durch die Unternehmen

Die Mitgliedstaaten führen öffentliche Informationskampagnen durch und stellen den Unternehmen Leitlinien und Schulungen zur Verfügung, um sie bei der Einhaltung der Vorschriften über die Lebensmittelsicherheit zu unterstützen.

Neun Mitgliedstaaten legten Beispiele für Maßnahmen der nationalen Behörden vor, die Unternehmen bei der Einhaltung der geltenden Vorschriften unterstützen.

- Die Veterinär- und Lebensmittelbehörde Dänemarks arbeitet an einer Reihe von Maßnahmen, die bei der Gründung eines Unternehmens für eine bessere Verständlichkeit der Mindestanforderungen an die Lebensmittelsicherheit sorgen sollen.

- Um Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften zu verhindern, setzt das staatliche Pflanzenschutzamt Litauens im Rahmen seiner Tätigkeit eher auf die Beratung von Unternehmen, die Bereitstellung von methodischer Unterstützung und die Durchführung weiterer Maßnahmen, als mit Sanktionen oder Strafen auf die Einhaltung der Vorschriften hinzuwirken.

- In Belgien gelten für Unternehmen, die nach den nationalen validierten Leitfäden zur Eigenkontrolle zertifiziert sind, niedrigere Gebührensätze und längere Intervalle bei den amtlichen Kontrollen. Auch für Sektoren, für die es keinen solchen validierten Leitfaden zur Eigenkontrolle gibt, stehen Instrumente zur Verfügung. Die Checklisten für die Kontrollen sind öffentlich zugänglich und enthalten Anleitungen. Außerdem sind kostenlose Schulungen und Unterlagen verfügbar.

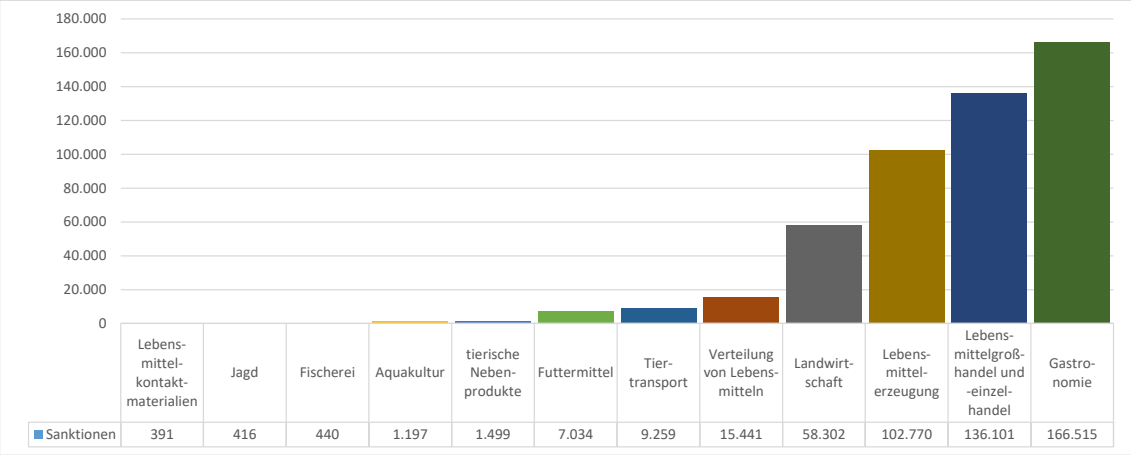
1.4.2
Durchsetzung durch die nationalen Behörden

Die nationalen Behörden wenden eine Reihe von Durchsetzungsmaßnahmen an, die von mündlichen und schriftlichen Verwarnungen über die Beschlagnahme und Vernichtung von Waren bis hin zur (vorübergehenden) Aufhebung oder Einschränkung der Zulassung von Unternehmern reichen. Geldbußen werden als Abschreckungsmittel angewandt. Die formelle Einleitung gerichtlicher Schritte ist das letzte Mittel.

Die nationalen Behörden müssen über wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verfügen.[15]

Tabelle 3 veranschaulicht die Zahl der verwaltungsrechtlichen Sanktionen, die in den einzelnen Teilen der Lebensmittelkette verhängt wurden. Tabelle 4 gibt Aufschluss über die Verteilung dieser Sanktionen auf die einzelnen Bereiche, und Tabelle 5 zeigt die Zahl der in den einzelnen Bereichen ergriffenen gerichtlichen Maßnahmen.

Tabelle 3: Verwaltungsrechtliche Sanktionen nach Tätigkeiten – 2021



	Lebensmittelkontaktmaterialien	Jagd	Fischerei	Aquakultur	tierische Nebenprodukte	Futtermittel	Tiertransport	Verteilung von Lebensmitteln	Landwirtschaft	Lebensmittelerzeugung	Lebensmittelgroßhandel und -einzelhandel	Gastronomie
Sanktionen	391	416	440	1.197	1.499	7.034	9.259	15.441	58.302	102.770	136.101	166.515

[15] Artikel 137, 138 und 139 der Verordnung (EU) 2017/625.

Tabelle 4: Verwaltungsrechtliche Sanktionen nach Bereichen – 2021

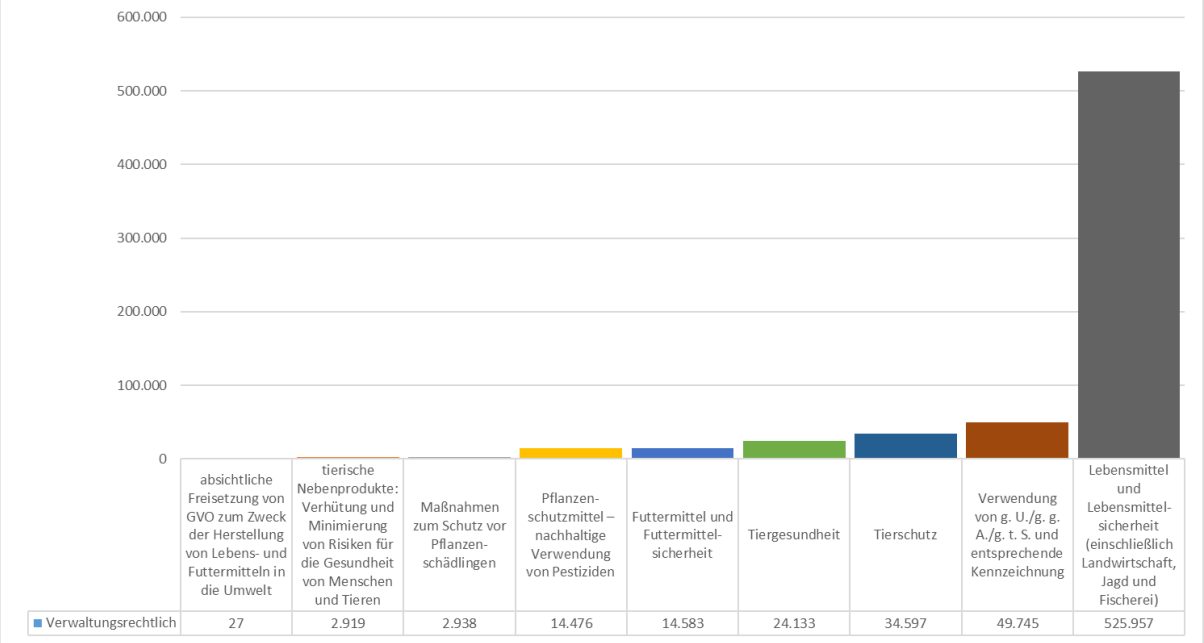
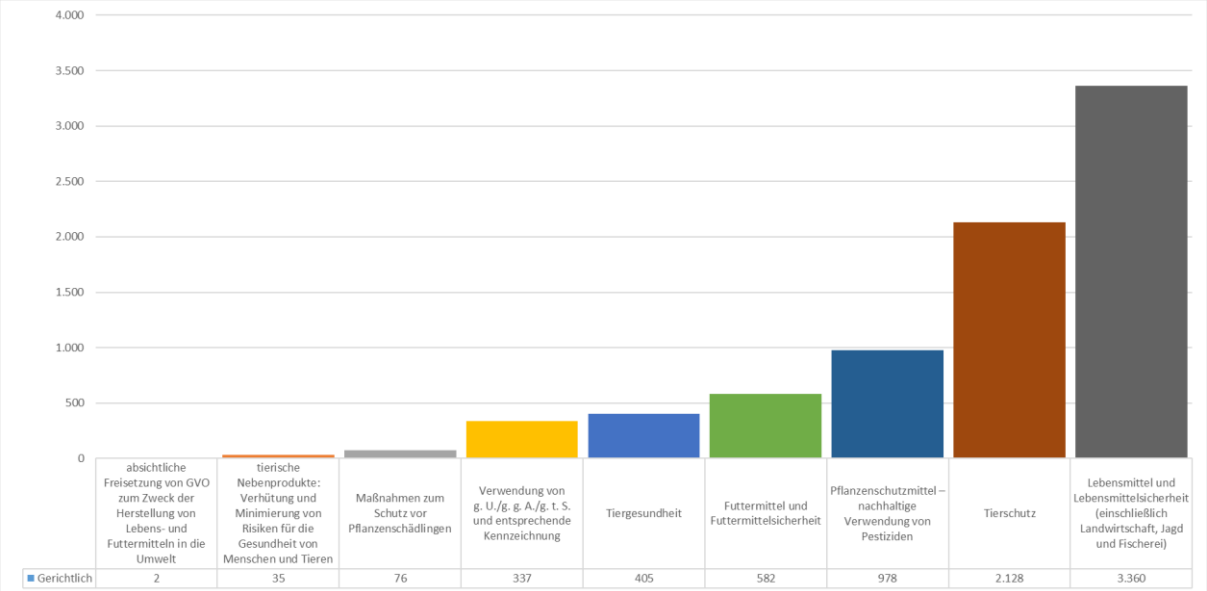


Tabelle 5: Ergriffene gerichtliche Maßnahmen – 2021



1.4.3
Maßnahmen, die eine wirksame Durchführung der amtlichen Kontrollsysteme gewährleisten sollen

Die nationalen Behörden müssen über Verfahren und/oder Regelungen verfügen, die die Wirksamkeit und Angemessenheit der amtlichen Kontrollen gewährleisten. Dafür verfügen sie über bzw. haben sie Zugriff auf:

- eine ausreichende Zahl entsprechend qualifizierter und erfahrener Mitarbeiter;
- geeignete und ordnungsgemäß gewartete Einrichtungen und Ausrüstungen;
- ausreichende Laborkapazitäten für Analysen, Tests und Diagnosen.

Die nationalen Behörden müssen ihre eigenen Kontrollsysteme prüfen oder prüfen lassen und über Verfahren zur Überprüfung der Kontrollen[16] verfügen, um die Einhaltung der Vorschriften und die Wirksamkeit der Kontrollsysteme zu gewährleisten. Das schließt alle Stellen und Personen ein, denen die nationalen Behörden bestimmte Aufgaben übertragen haben.

23 Jahresberichte enthielten Informationen zu einem oder mehreren dieser Aspekte. 14 enthielten Informationen über Schulungen, die dem Personal angeboten oder von ihm absolviert wurden.

Die Jahresberichte enthalten nur begrenzte Informationen über diese Prüfungen und andere Überprüfungstätigkeiten zur Bewertung der Wirksamkeit der amtlichen Kontrollsysteme. In den Jahresberichten Litauens, Österreichs und Schwedens wird auf die von der Kommission durchgeführten Audits verwiesen.

Zu den Ressourcen:

- Bulgarien berichtete Entwicklungen, die die Durchführung der amtlichen Kontrollsysteme beeinträchtigen könnten:
  - sinkende Zahl der an den amtlichen Kontrollen beteiligten Mitarbeiter;
  - wachsende Arbeitsbelastung des Personals, einschließlich Anordnung von Überstunden;
  - steigende Zahl der amtlichen Kontrollen unterliegenden Produktionsstätten/Unternehmen;

[16] Artikel 6 und 12 der Verordnung (EU) 2017/625.

- veraltete technische Ausrüstung für amtliche Kontrollen.

- Die Niederlande erklärten, dass die Kontrollen unterliegenden Sektoren schneller wachsen als die Personalressourcen/Kontrollkapazitäten der nationalen Behörde, dass von der Regierung jedoch zusätzliche Ressourcen bereitgestellt wurden.

- Die Niederlande werden prüfen, ob die während der COVID-19-Pandemie zur Ermöglichung von Kontrollen eingeführten Verfahren – etwa der Einsatz von Kameras in Schlachthöfen – beibehalten und weiter verbessert werden können.

- Ungarn berichtete von laufenden Verbesserungen an seinen IT-Systemen.

17 Mitgliedstaaten meldeten Änderungen an ihrem derzeitigen MNKP. Als Gründe für solche Änderungen wurden genannt:

- Änderungen von Rechtsvorschriften (5 Mitgliedstaaten);

- wesentliche Änderungen im Aufbau, in der Leitung oder in der Arbeitsweise der nationalen Behörden (5);

- die Ergebnisse der durchgeführten amtlichen Kontrollen (4);

- die Ergebnisse des internen Auditsystems (1);

- die Ergebnisse der Kommissionskontrollen (1);

- sonstige Gründe wie das neue Berichtsformat, neue Analysematrices und -parameter, ein neuer Gültigkeitszeitraum, die Einbeziehung aller beteiligten Behörden und die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

Teil 2

Kontrolltätigkeiten der Kommission in den Mitgliedstaaten im Jahr 2021

2.1
Audits und Kontrollen



Das Audit- und Analyseprogramm 2021[17] war das erste im Rahmen des mehrjährigen Plans 2021-2025. Es hatte folgende Schwerpunkte:

- Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit
- Tierseuchen und Schädlingsbefall
- Nachhaltigkeit der Lebensmittelkette, insbesondere in Bezug auf
  - die nachhaltige Verwendung von Pestiziden
  - den Tierschutz (Start eines Projekts für Tierschutzkontrollen bei Legehennen)

Im Jahr 2021 wurden 98 Audits und ähnliche Kontrollen der amtlichen Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durchgeführt. Schaubild 1 zeigt die geografische Streuung der durchgeführten Kontrollen. Schaubild 2 zeigt die Anzahl der Audits pro Kontrollbereich.

[17] Die Arbeitsprogramme werden auf der Website der Kommission veröffentlicht.

Schaubild 1: Kommissionskontrollen – 2021

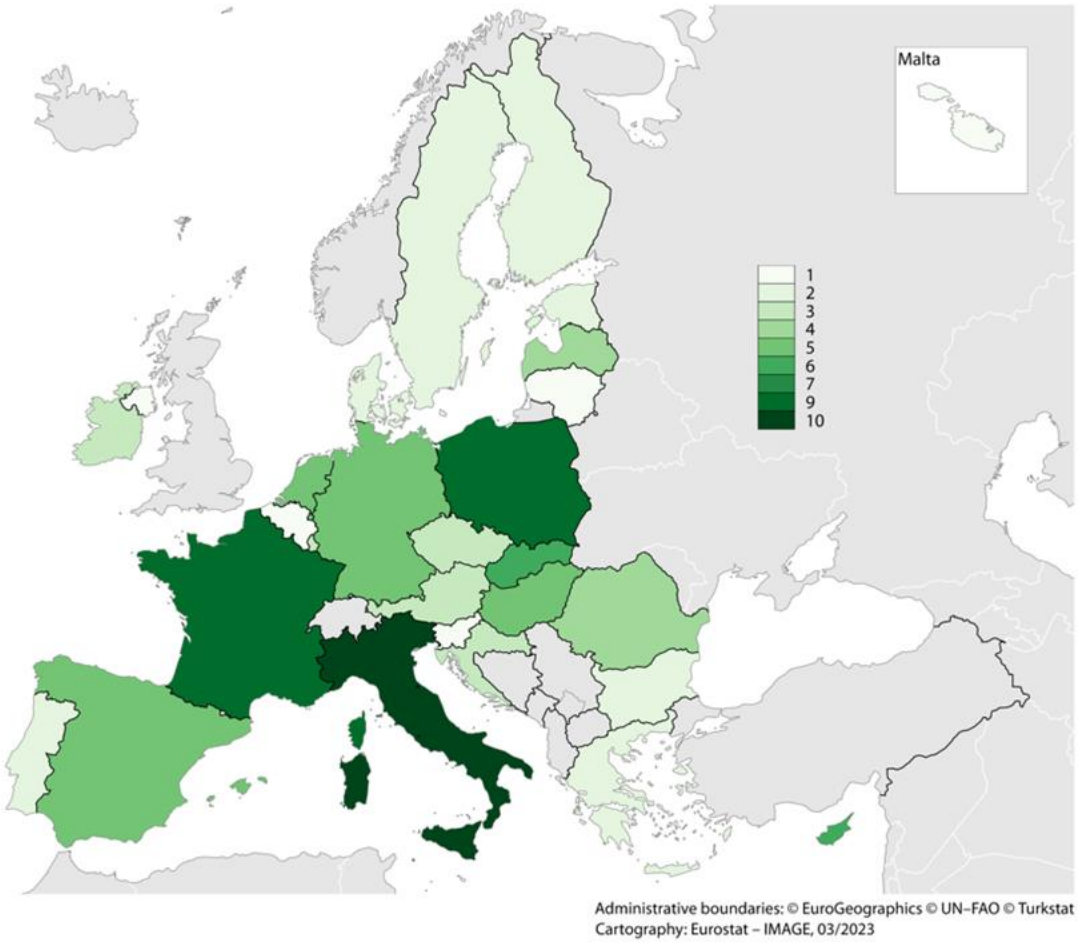
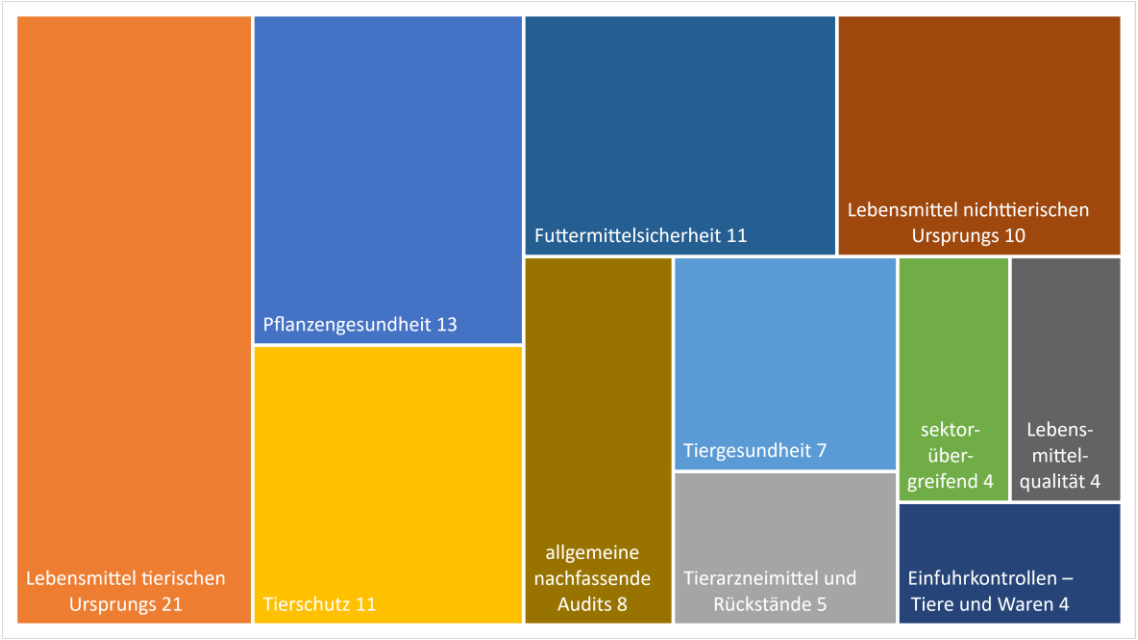


Schaubild 2: Audits nach Kontrollbereich – 2021

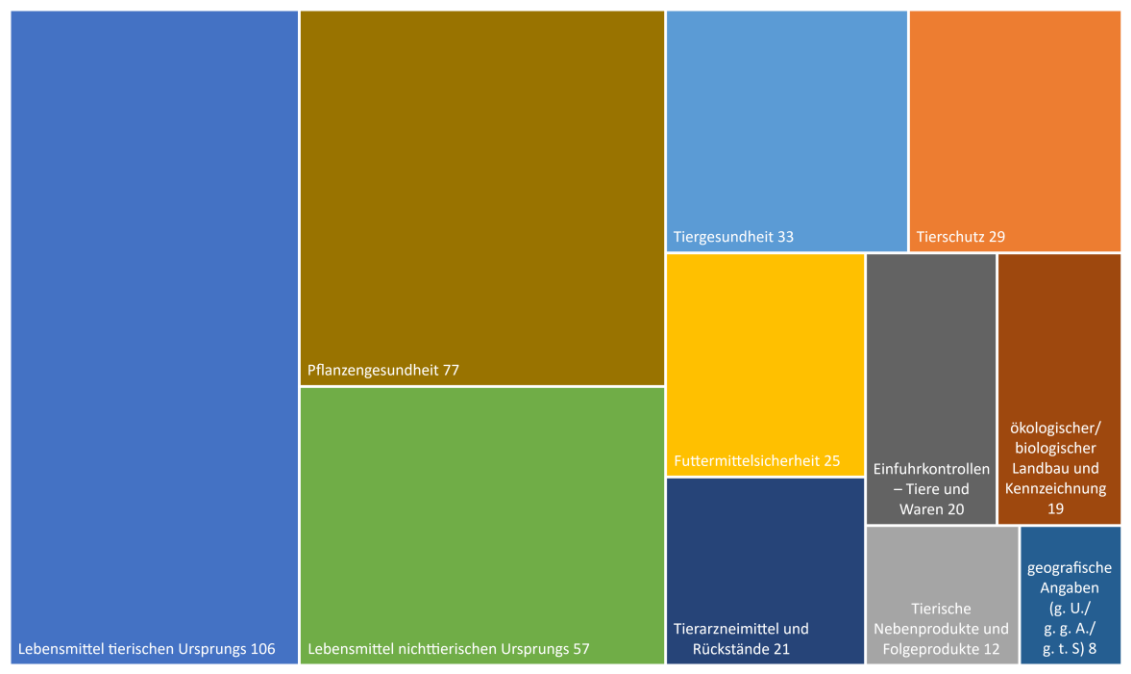


Aufgrund der zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie eingeführten Beschränkungen wurden 83 der Audits und ähnlichen Kontrollen vollständig aus der Ferne durchgeführt, einschließlich per Videokonferenz. Fernbesuche in den Einrichtungen der Unternehmen zur Überprüfung der amtlichen Kontrollen waren nicht möglich. Acht wurden teilweise aus der Ferne durchgeführt, mit nur begrenzter Intervention vor Ort. Sieben wurden vollständig vor Ort durchgeführt.

2.2 Empfehlungen

Die im Jahr 2021 durchgeführten Kontrollen resultierten in insgesamt 407 Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Schaubild 3 bietet einen Überblick über die Empfehlungen nach Sektor. Die beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine detailliertere Aufschlüsselung der Zahlen nach geprüften Bereichen.

Schaubild 3: Abgegebene Empfehlungen nach Sektor – 2021



2.3 Wichtige Punkte hinsichtlich der Kommissionskontrollen 2021

Lebensmittel

Bei den Audits im **Fischereisektor** wurden Schwachstellen hinsichtlich der Registrierung und Kontrolle kleiner Fischereifahrzeuge sowie fehlende Kontrollen von Anlandestellen und damit verbundenen Tätigkeiten festgestellt. Die Audits zu verzehrfertigen Fischereierzeugnissen bestätigten einen früheren Verstoß gegen die Anforderung, derzufolge nachgewiesen werden muss, dass die Erzeugnisse während ihrer gesamten Haltbarkeitsdauer die einschlägigen Kriterien für die Lebensmittelsicherheit erfüllen. Ein entsprechender Verstoß war auch schon bei der Reihe allgemeiner Audits zu verzehrfertigen Erzeugnissen aufgefallen.

Bei den Audits im **Fleischsektor** wurde den Verdachtsfällen von Schlachtung ungeeigneter Rinder nachgegangen und neue rechtliche Anforderungen an die Schlachttier- und Fleischuntersuchung in Geflügelschlachthöfen bewertet. Bei diesen Audits wurden Lücken in den amtlichen Kontrollsystemen in Bezug auf die Schulung, Schlachttieruntersuchungen und Notschlachtungen im Haltungsbetrieb festgestellt. Im Rahmen eines spezifischen Audits wurden die Fortschritte Polens bei der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen bewertet, die sich aus den 2019 durchgeführten Audits ergaben.

Im **Milchsektor** wurden Schwachstellen in den Qualitätskontrollsystemen für nicht von Kühen stammende Milch festgestellt, weiters in Bezug auf die Schulung, die Aufsicht über die durchgeführten Kontrollen sowie die Einstufung von Verstößen gegen die Vorschriften und die entsprechende Durchsetzung.

Im Bereich der **Lebensmittel nicht-tierischen Ursprungs** wurden die Audits zu den mikrobiologischen Risiken in der Primärerzeugung fortgesetzt. Zwar wurden Verbesserungen gegenüber den vorangegangenen Audits festgestellt, wie sich jedoch zeigte, finden für Samen für die Sprossenerzeugung nach wie vor keine angemessenen Kontrollen statt. Verbesserungsbedarf besteht außerdem bei der Registrierung der Primärerzeuger, damit diese lückenlos einer Risikobewertung unterzogen und in angemessener Häufigkeit in das Kontrollsystem einbezogen werden können.

Futtermittel

Bei den Audits im Futtermittelsektor wurden Probleme bei der Bewertung der von den Unternehmern eingeführten Systeme der Gefahrenanalyse und kritischen Kontrollpunkte (hazard analysis critical control points – HACCP), bei der Durchführung von Probenahmeprotokollen und bei den amtlichen Kontrollen der Kennzeichnung von Futtermitteln festgestellt.

Tiergesundheit

Der Schwerpunkt der Audits lag auf der Afrikanischen Schweinepest. Die Auditergebnisse dienten auch dazu, die Unterstützung der Kommission für die Mitgliedstaaten zu bewerten und weiter zu verbessern.

Tierische Nebenprodukte

Aufgrund der Erfahrungswerte aus früheren Audits konzentrierten wir uns auf die amtlichen Kontrollen an kritischen Punkten in der Kette tierischer Nebenprodukte. Bei den Audits wurden auch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die amtlichen Kontrollen bewertet. Die Ergebnisse dieser Audits führten zu einer Verfeinerung des Umfangs weiterer Audits in diesem Bereich bis 2024.

Tierschutz

Anknüpfend an die erfolgreiche Bürgerinitiative „End the Cage Age“[18] wurden im Rahmen des Audits die amtlichen Kontrollsysteme für den Tierschutz bei Legehennen bewertet. Der größte Schwachpunkt ist der Überbesatz. Das Fehlen gesetzlicher Tierschutzanforderungen speziell für Zuchtbestände und Junglegehennen bedeutet, dass die amtlichen Kontrollen nicht einheitlich durchgeführt werden.

Wir haben weiterhin mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs zusammengearbeitet, um das System der amtlichen Kontrollen von Tiertransportschiffen zu stärken und damit zur Verbesserung des Tierschutzes beim Transport auf dem Seeweg beizutragen.

Pflanzengesundheit

Unsere Audit- und Analysetätigkeiten bewirkten Verbesserungen, was die rechtzeitige Meldung neuer Ausbrüche von Pflanzenkrankheiten bzw. von Aktualisierungen zu

[18] Die Europäische Bürgerinitiative ist eine einzigartige Möglichkeit, die EU mitzugestalten. Dafür benötigen Sie eine Million Unterschriften. Ist eine Initiative erfolgreich, entscheidet die Kommission, welche Maßnahmen sie ergreift. Weitere Informationen zur Bürgerinitiative „End the Cage Age“.

bestehenden Ausbrüchen sowie die Informationsbewertung für eine rasche Entscheidungsfindung betrifft. Eine Auditreihe zu Einfuhrkontrollen unterstützte die nationalen Behörden bei der Verbesserung ihrer Kontrollsysteme.

Pflanzenschutzmittel

Die Vorbereitungen für die Aktualisierung der EU-Rechtsvorschriften zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden wurden fortgesetzt. Wir haben die aktualisierten harmonisierten Indikatoren[19] für 2011-2019 veröffentlicht. Die Indikatoren veranschaulichen die erzielten anhaltenden Fortschritte. Im Mittelpunkt unserer Audits und Schulungsreihen standen die nachhaltige Verwendung von Pestiziden und der integrierte Pflanzenschutz.

Ökologische/biologische Produktion und Kennzeichnung ökologischer/biologischer Erzeugnisse

In den meisten Mitgliedstaaten zertifizieren private Kontrollstellen die ökologische/biologische Produktion sowie die Verwendung und Kennzeichnung dieser Erzeugnisse. Die Beaufsichtigung dieser Kontrollstellen durch die zuständigen Behörden muss weiter verbessert werden.

Geschützte Ursprungsbezeichnungen, geschützte geografische Angaben und garantiert traditionelle Spezialitäten

Die Organisation und die Durchführung der amtlichen Kontrollen sind insgesamt wirksam. In den Produktions- und Verarbeitungsstufen erzielen sie eine höhere Wirksamkeit als im nachgelagerten Sektor (Groß- und Einzelhandel).

Allerdings wird bei den amtlichen Kontrollen nicht immer überprüft, ob diese Erzeugnisse allen Bedingungen der Produktspezifikation entsprechen.

Darüber hinaus finden hinsichtlich der Verwendung der eingetragenen Namen dieser Erzeugnisse keine systematischen, risikobasierten Marktkontrollen statt. Kontrollen erfolgen hauptsächlich aufgrund von Beschwerden oder externen Hinweisen.

Betrügerische und irreführende Praktiken

Auf der Grundlage der Ergebnisse von Sondierungsstudien und Treffen mit nationalen Behörden bereitet die Kommission einen Leitfaden vor, der die nationalen Behörden bei ihren amtlichen Kontrollen zur Ermittlung betrügerischer und irreführender Praktiken in der Lebensmittelkette unterstützen soll.

[19] Harmonisierte Risikoindikatoren dienen dazu, Trends bei den Risiken im Zusammenhang mit der Verwendung von Pestiziden abzuschätzen.

Die koordinierten Programme zur Bekämpfung von nachgeahmten und minderwertigen Lebensmitteln sowie von Lebensmittelbetrug und -verfälschung laufen weiter.

Eingang von Tieren und Waren in die EU

Die Ergebnisse der Audits bestätigen, dass die Mitgliedstaaten – mit einer Ausnahme – ihre Systeme und die Durchführung von Kontrollen fortlaufend verbessert haben.

Tierarzneimittelrückstände und Umweltkontaminanten bei Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs

Die Bewertung der Rückstandsüberwachungspläne und die fünf durchgeführten Audits ergaben, dass die Mitgliedstaaten die Vorschriften einhalten.

2.4 Systematische Weiterverfolgung der Auditempfehlungen

2.4.1
Allgemeine nachfassende Audits

Im Rahmen unseres 3-Jahres-Zyklus wurden 2021 acht allgemeine nachfassende Audits durchgeführt.

Tabelle 6: Allgemeine nachfassende Audits – 2021

Allgemeine nachfassende Audits:	

Die systematische Überprüfung der Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Auditempfehlungen ergriffen werden, erwies sich weiterhin als wirksames Mittel im Umgang mit einem Großteil der festgestellten Mängel. Die Ergebnisse der allgemeinen nachfassenden Audits werden in jeweiligen Länderprofilen veröffentlicht.

Ende Dezember 2021 hatten die nationalen Behörden bereits Korrekturmaßnahmen ergriffen oder zufriedenstellende Zusagen abgegeben, innerhalb eines angemessenen Zeitraums Maßnahmen zur Behebung der meisten festgestellten Mängel zu ergreifen. Auf der Grundlage eines gleitenden Dreijahresindikators wurden für 90 % der Empfehlungen, die sich aus den im Dreijahreszeitraum 2017-2019 durchgeführten Audits ergaben, Zusagen für Korrekturmaßnahmen gemacht. Für alle offenen Empfehlungen findet eine Weiterverfolgung in allgemeinen nachfassenden Audits statt.

2.4.2
Rechtsdurchsetzung



Im Jahr 2021 richtete die Kommission eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme an Tschechien hinsichtlich der von Tschechien eingeführten Verpflichtung, die erstmalige Ankunft bestimmter Lebensmittel aus einem anderen Mitgliedstaat systematisch zu melden.[20]



Im Jahr 2021 hat die Kommission in Bezug auf die der amtlichen Kontrolle unterliegenden Bereiche, die in diesem Bericht behandelt werden, keine Fälle an den Gerichtshof der Europäischen Union verwiesen.

[20] Im Januar 2019 wurde ein Aufforderungsschreiben und im Juli 2019 eine mit Gründen versehene Stellungnahmen übermittelt. Nachdem mit der Verordnung (EU) 2017/625 die zuvor geltenden Rechtsvorschriften über amtliche Kontrollen aufgehoben und ersetzt wurden, und um im Hinblick auf die Bestimmungen, gegen die Tschechien nach Ansicht der Kommission verstoßen hat, für Rechtssicherheit zu sorgen, wurde im Juli 2020 ein weiteres Aufforderungsschreiben und im September 2021 eine weitere mit Gründen versehene Stellungnahme übermittelt.

Schlussfolgerungen

Die Jahresberichte der Mitgliedstaaten über amtliche Kontrollen zeigen, dass die nationalen Behörden auch 2021 ihrer Aufgabe nachgekommen sind, zu überwachen und zu überprüfen, ob die Unternehmen entlang der Lebensmittelkette die einschlägigen EU-Vorschriften einhalten und Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen, wenn dies nicht der Fall ist.

Im Hinblick auf die Übermittlung vollständiger und kohärenter Daten in dem erforderlichen Format müssen die nationalen Behörden die Anpassung ihrer internen Datensysteme fortsetzen und abschließen. Die Befolgung der Leitlinien der Kommission für die Erstellung der Jahresberichte würde die Vergleichbarkeit der gemachten Angaben für 2022 und spätere Jahre weiter verbessern.

Der Qualität der Jahresberichte würde es auch zugutekommen, wenn die nationalen Behörden über ausreichende Daten verfügen würden, sodass sie eine Erklärung zum insgesamt erreichten Grad der Einhaltung der Vorschriften und eine Gesamtbewertung der Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen sowie deren Eignung zur Erreichung der Ziele der Verordnung über amtliche Kontrollen[21] einfügen könnten.

Was die amtlichen Tierschutzkontrollen anbelangt, so müssen künftige Jahresberichte eine bessere Analyse der wichtigsten Verstöße und der nationalen Aktionspläne enthalten, damit verhindert werden kann, dass sich solche Verstöße wiederholen.

Die Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten amtlichen Kontrollen und der Kontrollen der Kommission bei den nationalen Behörden zeigen, dass die notwendigen Kontrollsysteme vorhanden sind und insgesamt die Einhaltung der Vorschriften im Hinblick auf die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit und einen gesunden EU-Binnenmarkt weitgehend gewährleisten. Bei den von der Kommission durchgeführten Kontrollen wurden nichtsdestotrotz Schwachstellen in einigen Kontrollsystemen festgestellt und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Die systematische Weiterverfolgung der Auditempfehlungen durch die Kommission zeigt, dass die nationalen Behörden im Allgemeinen geeignete Korrekturmaßnahmen ergreifen, um die festgestellten Mängel zu beheben.

In partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden setzt sich die Kommission weiterhin dafür ein, diese bei der kontinuierlichen Verbesserung ihrer

[21] Verordnung (EU) 2017/625.

amtlichen Kontrollsysteme durch die nationalen Sachverständigennetzwerke und die Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ zu unterstützen.

Auch im Jahr 2021 erschwerten die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie eingeführten Beschränkungen die Durchführung der Kontrollpläne der nationalen Behörden bzw. der Kommission. Personalmangel und Ressourcenbeschränkungen wurden ebenfalls als Gründe dafür genannt, dass die nationalen Behörden ihre geplanten Programme nicht vollständig umsetzen konnten.