EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.9.2024
COM(2024) 388 final

BERICHT DER KOMMISSION

über die gesamte Durchführung amtlicher Kontrollen in den Mitgliedstaaten (2022) zur Gewährleistung der Anwendung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Vorschriften über Tiergesundheit, Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel

{SWD(2024) 208 final}

Inhalt

Zusammenfassung 4
Einleitung 6

Teil 1
Von den EU-Ländern im Jahr 2022 durchgeführte amtliche Kontrollen 9

1.1
Allgemeiner Überblick 10

1.2
Jahresberichte der EU-Länder 17

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 wirksame Systeme der amtlichen Kontrollen gewährleisten sollen 24

Teil 2
Kontrollen der Kommission in den EU-Ländern im Jahr 2022 26

2.1
Audits und Kontrollen 27

2.2
Empfehlungen 30

2.3
Wichtige Ergebnisse der Kommissionskontrollen 2022 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 EU-Ländern 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 und
- werden teilweise von den nationalen Behörden der EU-Länder 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 2022 durchgeführten amtlichen Kontrollen der EU-Länder 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 und sicheren 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 geltenden Rechtsvorschriften nicht einhalten, sind die nationalen Behörden verpflichtet, die Anforderungen durchzusetzen und dafür zu sorgen, dass die Unternehmen ihre Pflichten erfüllen.

Im Jahr 2022 gab es 16,4 Millionen Unternehmen, die für amtliche Kontrollen infrage kamen. Die nationalen Behörden haben etwa 5 Millionen Kontrollen bei diesen Unternehmen durchgeführt. Im Rahmen dieser Kontrollen wurden 1,2 Millionen Verstöße festgestellt, die zur Verhängung von knapp über 475 000 verwaltungsrechtlichen Sanktionen und 12 000 Strafverfahren geführt haben.

Die Kommission überprüft die Durchführung amtlicher Kontrollen durch die EU-Länder und die damit verbundenen Durchsetzungsmaßnahmen.

Aus den Kontrollen der Kommission geht hervor, dass die nationalen Behörden insgesamt über Systeme verfügen, um zu überprüfen und zu gewährleisten, dass die Unternehmen die EU-Anforderungen umsetzen, und um Maßnahmen bei Verstößen zu ergreifen. Allerdings stellte die Kommission in bestimmten EU-Ländern Mängel bei den Systemen der amtlichen Kontrollen fest und zeigte Verbesserungspotenziale auf. In solchen Fällen spricht die Kommission Empfehlungen an die nationalen Behörden aus.

Die Kommission verfolgt ihre abgegebenen Empfehlungen systematisch weiter und setzt gegebenenfalls andere Durchsetzungsinstrumente ein. Darüber hinaus unterstützt sie die EU-Länder durch die Bereitstellung technischer Hilfe und

Schulungen im Rahmen der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ und durch technische Sitzungen von Sachverständigennetzwerken.

Seit 2020 übermitteln die nationalen Behörden die Ergebnisse ihrer Kontrollen in einem einheitlichen elektronischen Format. Es waren jedoch nicht alle EU-Länder in der Lage, alle Daten in dem erforderlichen Format zu übermitteln.

Einleitung

Ziel der EU ist die Erreichung eines hohen Schutzniveaus und eines hohen Maßes an Vertrauen in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Tierschutz, ökologischer/biologischer Landbau und Qualitätsregelungen (geschützte Ursprungsbezeichnungen (g. U.), geschützte geografische Angaben (g. g. A) und garantiert traditionelle Spezialitäten (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 ordnungsgemäße Überwachung gewährleistet werden sollen, während gleichzeitig ein wirksamer Binnenmarkt und Handel mit Drittländern sichergestellt werden. Für die Zwecke dieses Berichts umfassen die Verweise auf EU-Länder 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 besteht darin, dass jedes EU-Land über ein wirksames System amtlicher Kontrollen auf der Grundlage der Verordnung über amtliche Kontrollen[3] verfügen muss. Ziel ist es, die Einhaltung der EU-Standards durch die Unternehmen in der gesamten Lebensmittel- und Futtermittelkette zu überprüfen und gegebenenfalls durchzusetzen. Die EU-Länder 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 Windsor-Rahmens (siehe Gemeinsame Erklärung Nr. 1/2023 der Union und des Vereinigten Königreichs im mit dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft eingesetzten Gemeinsamen Ausschuss vom 24. März 2023 [ABL. L 102 vom 17.4.2023, S. 87]) in Verbindung mit Anhang 2 dieses Rahmens.

[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 im Gesamtkontrollrahmen auf EU-Ebene eine wichtige Rolle[4] und führt Kontrollen, einschließlich Audits, in den EU-Ländern durch, um zu überprüfen, ob die nationalen Behörden ihren Pflichten nachkommen.

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

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

- die Jahresberichte der nationalen Behörden über ihre Kontrolltätigkeit und
- die Ergebnisse der in den EU-Ländern durchgeführten Kontrollen der Kommission.

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf das Jahr 2022. Er umfasst die Überprüfung

- der Jahresberichte der EU-Länder für das Jahr 2022,
- der von der Kommission im Jahr 2022 durchgeführten Kontrollen in den EU-Ländern und
- 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 2022 bereitgestellten Daten. Anhand dieser Daten lassen sich im Laufe der Zeit Trends bei den Kontrollen und bei Verstößen gegen die Vorschriften erkennen.

Die Grafiken zur Veranschaulichung der amtlichen Kontrollen der EU-Länder basieren auf deren aggregierten Daten für das Jahr 2022.

Nachdem die Berichtspflichten 2020 geändert wurden, waren noch nicht alle EU-Länder in der Lage, alle Daten für 2022 in der erforderlichen Detailtiefe bereitzustellen. Dies schränkt die Vergleichbarkeit der Grafiken ein, da von einzelnen EU-Ländern mitunter kombinierte Daten vorgelegt wurden, die nicht in die erforderlichen Unterkategorien aufgeschlüsselt wurden.

Dem Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen[7] beigefügt, die genauere Angaben über die von den nationalen Behörden und der Kommission

---

[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.

durchgeführten Kontrollen bzw. Audits in den Sektoren der Lebensmittelkette, die Gegenstand der Verordnung über amtliche Kontrollen sind, enthält.

[7] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2024) 208 final) zum Bericht der Kommission über die gesamte Durchführung amtlicher Kontrollen in den EU-Ländern (2022) zur Gewährleistung der Anwendung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel.

Teil 1

Von den EU-Ländern im Jahr 2022 durchgeführte amtliche Kontrollen

1.1 Allgemeiner Überblick

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

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ergebnisse der in den EU-Ländern im Jahr 2022 durchgeführten amtlichen Kontrollen.

Tabelle 1: Amtliche Kontrollen 2022 – Zahlen

Gesamtzahl der Unternehmen in der Lebensmittelkette	Durchgeführte amtliche Kontrollen	Festgestellte Verstöße	Verhängte verwaltungsrechtliche Sanktionen	Eingeleitete Strafverfahren
16 414 273	**5 010 943**	**1 205 443**	**476 160**	**12 182**

Abbildung 1 enthält eine Aufschlüsselung dieser von den EU-Ländern durchgeführten amtlichen Kontrollen entlang der gesamten Lebensmittelkette.[9] Sie zeigt die Zahl der Unternehmer, die durchgeführten amtlichen Kontrollen, die festgestellten Verstöße und die verhängten verwaltungsrechtlichen Sanktionen, aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Tätigkeitsbereichen in der Lebensmittelkette.[10]

---

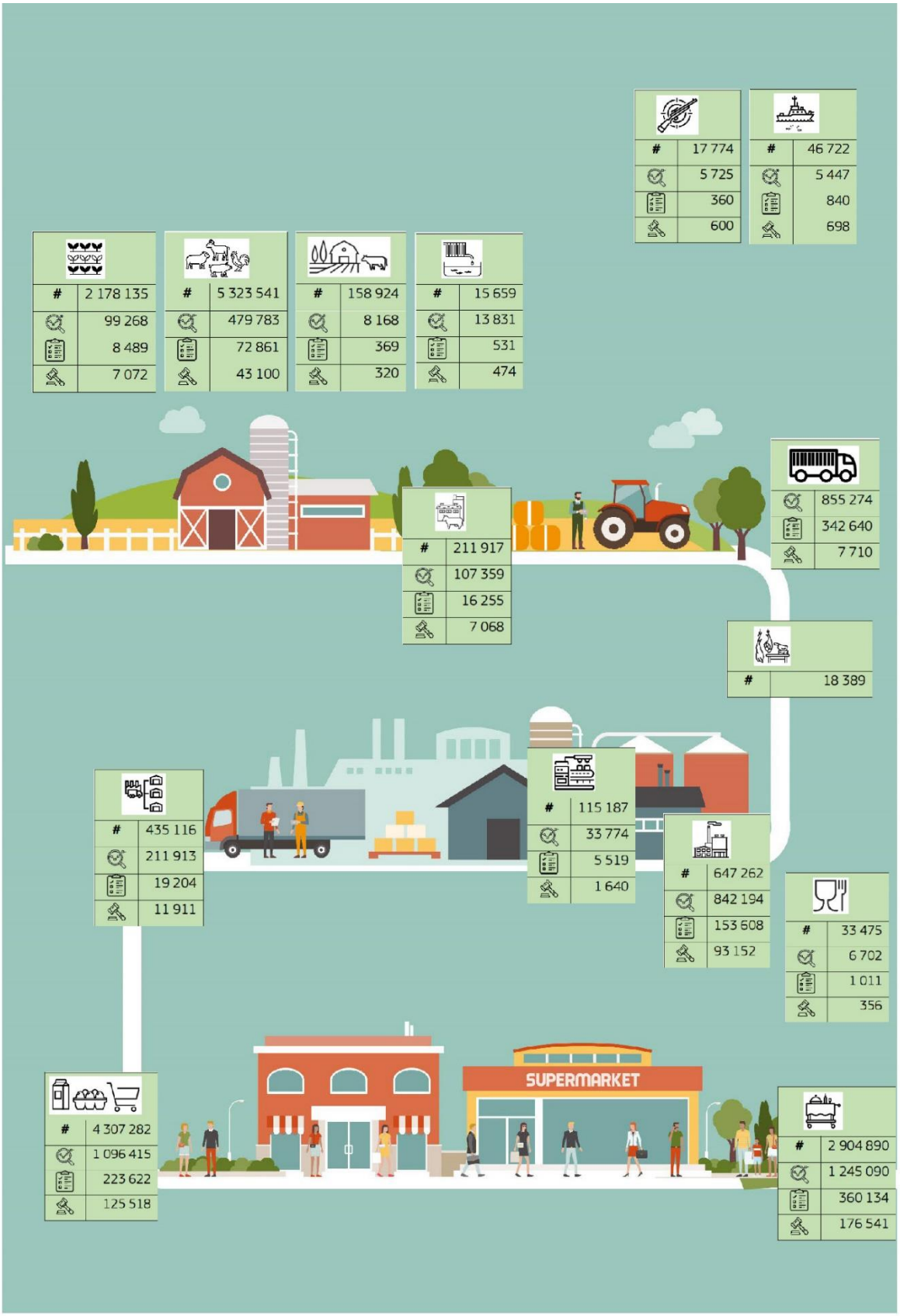
8 Siehe die von Eurostat veröffentlichten „Key figures of the European food chain – 2022“ für eine Auswahl von Daten aus den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei sowie aus der gesamten Kette „vom Erzeuger bis zum Verbraucher“.

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.

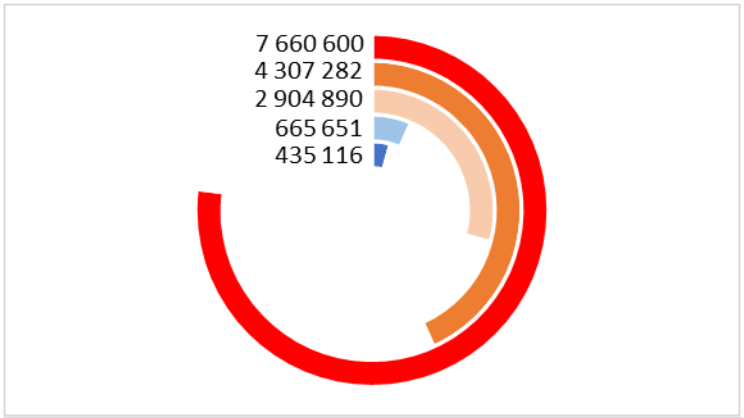
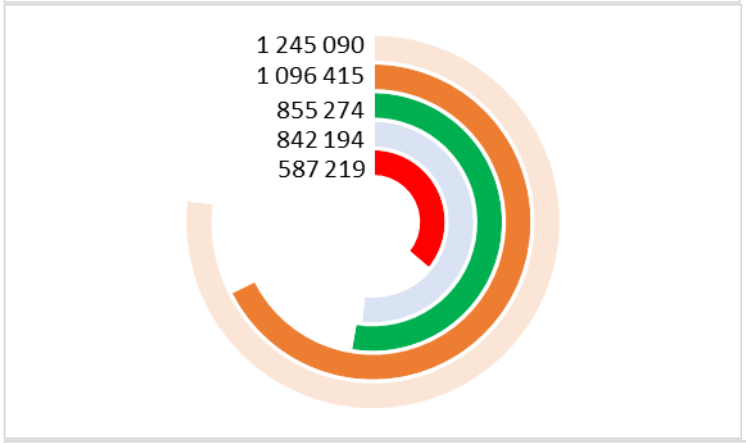
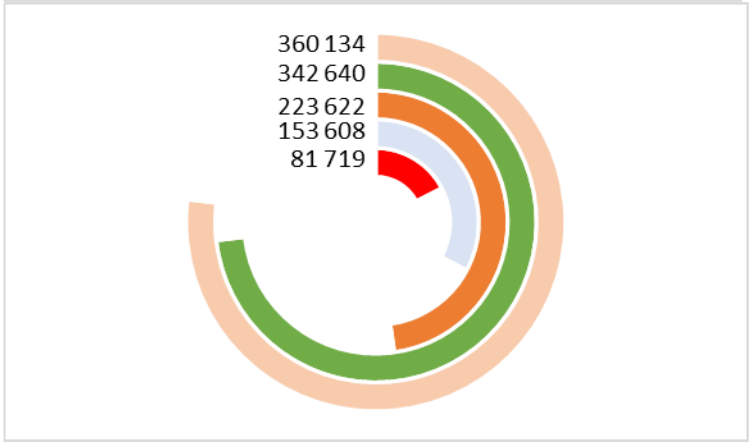
Tabelle 2 zeigt die fünf wichtigsten Sektoren der Lebensmittelkette in Bezug auf die Zahl der Unternehmen, die durchgeführten amtlichen Kontrollen, die festgestellten Verstöße und die verhängten verwaltungsrechtlichen Sanktionen in absoluten Zahlen. Die diesem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der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

Abbildung 1: Von den EU-Ländern im Jahr 2022 durchgeführte amtliche Kontrollen

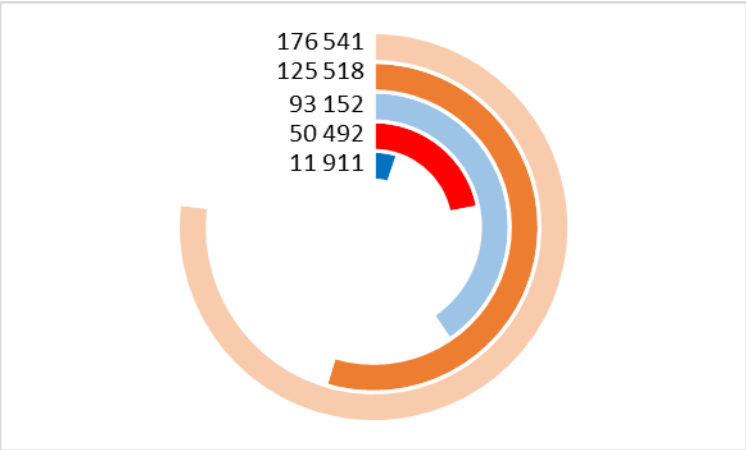


	Landwirtschaft – Pflanzen	#	Zahl der Unternehmer
	Landwirtschaft – Tiere		Zahl der durchgeführten amtlichen Kontrollen
	Landwirtschaft – gemischt		Zahl der festgestellten Verstöße
	Aquakultur		Zahl der verwaltungsrechtlichen Sanktionen
	Fischerei		
	Jagd		
	Futtermittel		
	Tiertransport		
	Schlachtbetriebe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

Tabelle 2: Amtliche Kontrollen 2022 – Die fünf wichtigsten Sektoren

Unternehmen		Landwirtschaft	7 660 600
		Lebensmittelgroß-handel	4 307 282
		Gastronomie	2 904 890
		Lebensmittel-erzeugung	665 651
		Vertrieb von Lebensmitteln	453 116
Amtliche Kontrollen		Gastronomie	1 245 090
		Lebensmittelgroß-handel	1 096 415
		Tiertransport	855 274
		Lebensmittel-erzeugung	842 194
		Landwirtschaft	587 219
Verstöße		Gastronomie	360 134
		Tiertransport	342 640
		Lebensmittelgroß-handel	223 622
		Lebensmittel-erzeugung	153 608
		Landwirtschaft	81 719

Verwaltungs-
rechtliche
Sanktionen



Gastronomie	176 541
Lebensmittelgroß-handel	125 518
Lebensmittel-erzeugung	93 152
Landwirtschaft	50 492
Vertrieb von Lebensmitteln	11 911

1.2
Jahresberichte der EU-Länder

Die nationalen Behörden verwendeten das neue Berichtsformat erst zum dritten Mal. Einige hatten nach wie vor Probleme, die Daten in dem erforderlichen Format zusammenzustellen. Aufgrund dessen sind Vergleiche zwischen den für 2020, 2021 und 2022 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 EU-Länder werden ersucht, eine Bewertung des insgesamt erreichten Grades der Einhaltung und der Wirksamkeit des Kontrollsystems vorzulegen. Allerdings lieferten die nationalen Behörden für das Jahr 2022 weniger Informationen als in den Leitlinien[11] vorgesehen.

Was den Tierschutz in landwirtschaftlichen Betrieben und beim Tiertransport betrifft, müssen die Jahresberichte gemäß der Verordnung über amtliche Kontrollen eine Analyse der schwersten Verstöße enthalten. Diese Analyse sollte die Grundlage für einen nationalen Aktionsplan zur Vermeidung oder Eindämmung solcher Verstöße in den kommenden Jahren bilden.[12] Im Allgemeinen haben die nationalen Behörden wie schon für die Berichtsjahre 2020 und 2021 weder diese Analyse noch die Aktionspläne vorgelegt. Daher ist es der Kommission nicht möglich, die vorgesehene Zusammenfassung zum Tierschutz vorzulegen.

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

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.

1.3 Organisation und Durchführung amtlicher Kontrollen

Die EU-Länder haben Systeme der amtlichen Kontrollen eingerichtet, um zu überprüfen, ob alle Unternehmen entlang der Lebensmittelkette den Rechtsrahmen anwenden.

In den MNKP beschreiben die nationalen Behörden die Einrichtung ihrer Kontrollsysteme und legen ihre strategischen Ziele dar.

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

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

Einige EU-Länder wiederholen die Beschreibung ihrer Kontrollsysteme im Jahresbericht, obwohl die Informationen bereits in ihrem MNKP enthalten sind.

Die Erklärungen zum insgesamt erreichten Grad der Einhaltung sowie zur Wirksamkeit sind meist sehr begrenzt. Die Beschreibungen reichen von zufriedenstellend bis zur Angabe eines Prozentsatzes der kontrollierten Unternehmen mit (oder ohne) Verstößen.

Zehn EU-Länder legten in ihrem Bericht Informationen über Ziele und Ergebnisse vor. Acht dieser EU-Länder übermittelten diese Informationen in Form eines Überblicks über die Ergebnisse ihrer Indikatoren. Die Indikatoren beschränken sich teilweise auf die Anzahl der durchgeführten amtlichen Kontrollen und der entnommenen Proben.

Die Berichte einiger EU-Länder enthalten nicht die Informationen von allen Behörden, die an den amtlichen Kontrollen entlang der Lebensmittelkette beteiligt sind.

Einige positive Beispiele sind zu erwähnen:

- die lettischen Behörden nahmen einen Indikator für die Leistung von Beamten auf,
- die belgischen Behörden definieren auf die Ergebnisse der amtlichen Kontrollen gestützte Barometer,
- die dänischen Behörden verwenden die Zahl der durch Lebensmittel übertragene Krankheiten und die Zahl der Rückrufe.

Mehrere EU-Länder gaben an, dass die Zahl der durchgeführten Kontrollen im Vergleich zu den Vorjahren nach einer schrittweisen Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie wieder gestiegen sei. Andere berichten immer noch von negativen Auswirkungen der pandemiebedingten Maßnahmen auf die vollständige Durchführung der von ihnen geplanten Kontrollen.

Weitere Faktoren, die nach Angaben der nationalen Behörden zu Beeinträchtigungen bei den Kontrollprogrammen führten, waren Ressourcenmangel (Personal, Finanzen und Ausrüstung), anhaltende Probleme in den Bereichen der Tiergesundheit (z. B. Afrikanische Schweinepest und Aviäre Influenza) und der Pflanzengesundheit, der Brexit und der Krieg in der Ukraine.

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 korrigierend eingreift und dass es erneute Verstöße dieser Art verhindert.[13]

Die nationalen Behörden sind außerdem verpflichtet, die Wirksamkeit des amtlichen Kontrollsystems zu überprüfen und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um festgestellte Mängel 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 meisten EU-Länder (18) gaben an, Maßnahmen ergriffen zu haben, um die Einhaltung der Vorschriften durch die Unternehmen sicherzustellen. Bei sechs dieser EU-Länder beschränken sich die Informationen auf die klassischen Optionen zur Durchsetzung der Vorschriften wie Verwarnungen, Sanktionen und Strafverfahren.

Die anderen Berichte enthalten Informationen über Maßnahmen wie Informationskampagnen, Leitlinien und Schulungen für Unternehmen, um sie bei der Einhaltung der Vorschriften über die Lebensmittelsicherheit zu unterstützen.

Einige gute Beispiele:

- die dänischen Behörden nutzen digitale Instrumente und Lösungen, z. B. ein Risikomanagementinstrument für Lebensmittelunternehmen und ein Instrument zur Überprüfung der korrekten Lagertemperatur,
- die ungarischen Behörden melden die ersten positiven Auswirkungen des eher beratenden Ansatzes, der zusätzlich zu den Durchsetzungsmaßnahmen verfolgt wird,
- in Belgien können Unternehmen, die nach den nationalen validierten Leitfäden zur Eigenkontrolle zertifiziert sind, niedrigere Gebührensätze und längere Intervalle bei den amtlichen Kontrollen in Anspruch nehmen.

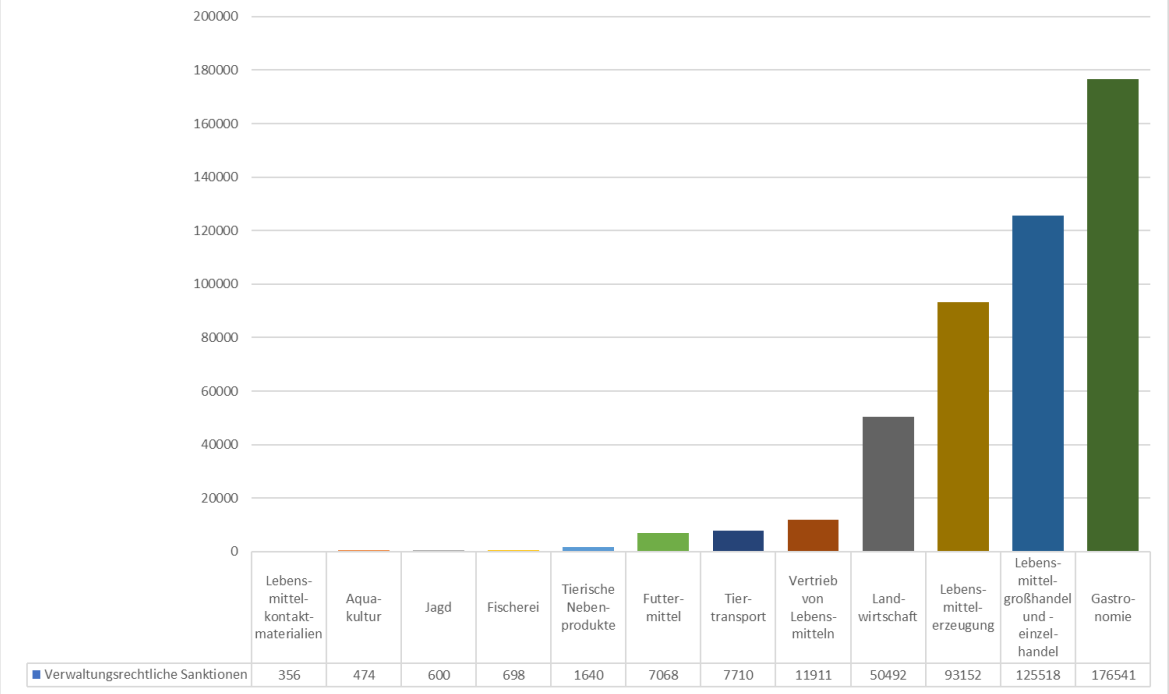
1.4.2
Durchsetzung durch die nationalen Behörden

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

Sie wenden eine Reihe von Durchsetzungsmethoden 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.

Schaubild 1 veranschaulicht die Zahl der verwaltungsrechtlichen Sanktionen, die in den einzelnen Sektoren der Lebensmittelkette verhängt wurden. Schaubild 2 enthält eine Aufschlüsselung nach Kategorien und Schaubild 3 zeigt die Zahl der in den einzelnen Kategorien eingeleiteten Strafverfahren .

Schaubild 1: Verwaltungsrechtliche Sanktionen nach Wirtschaftssektor – 2022



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

Schaubild 2: Verwaltungsrechtliche Sanktionen nach Kategorie – 2022

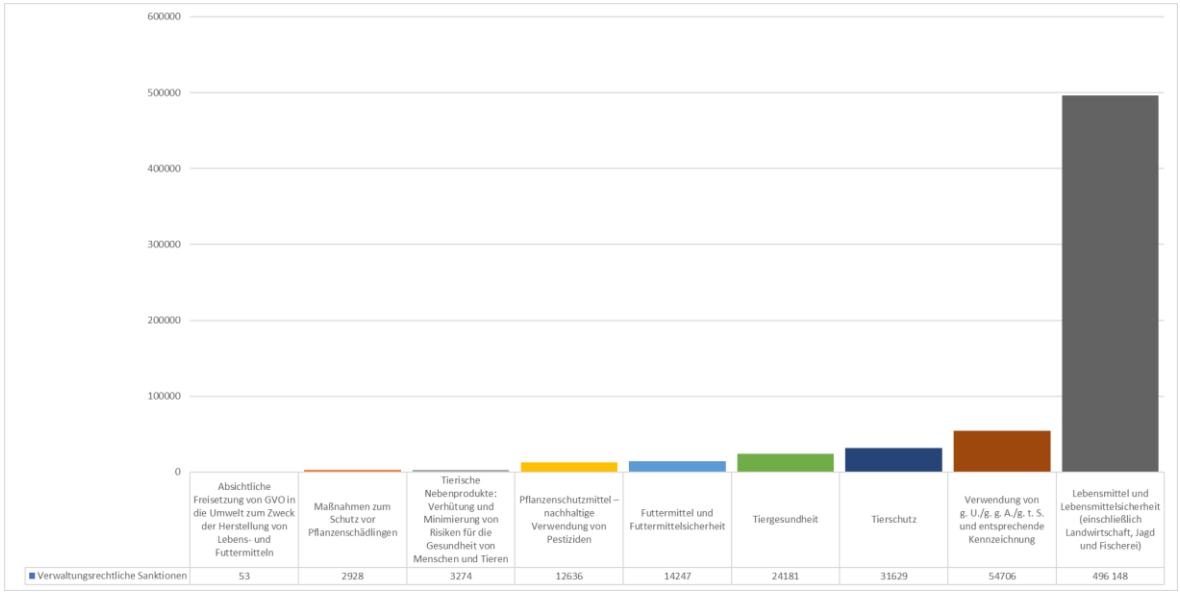
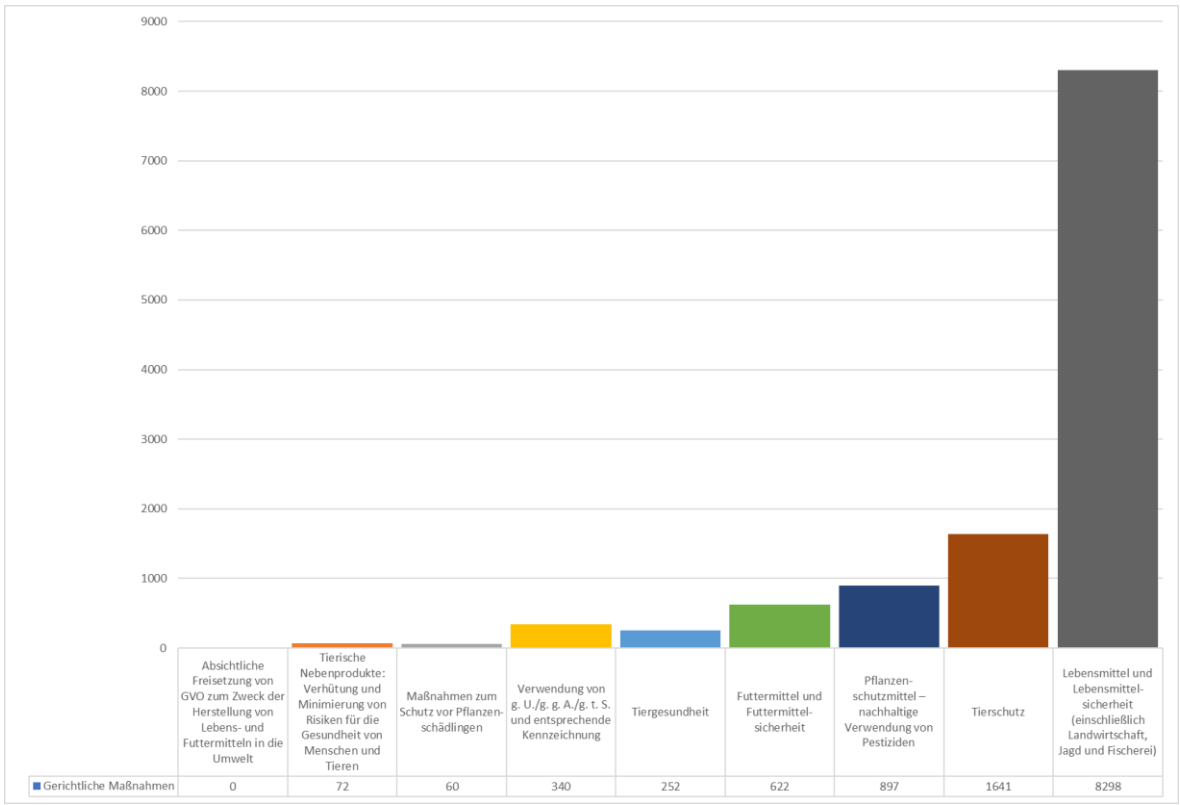


Schaubild 3: Eingeleitete Strafverfahren – 2022



1.4.3
Maßnahmen, die wirksame Systeme der amtlichen Kontrollen 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 und
- 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.

In 22 Jahresberichten sind Informationen zu einem oder mehreren dieser Aspekte enthalten.

Die Informationen über Schulungen, die dem Personal angeboten oder von ihm absolviert wurden, sowie über Audits und andere Verfahren zur Überprüfung der Wirksamkeit der Systeme der amtlichen Kontrollen sind eher begrenzt.

Zu den Ressourcen:

- Tschechien gab an, dass gegen Ende des Jahres keine Mittel für Labordiagnostik zur Verfügung gestanden hätten, was zu begrenzten Probenahmen und Tests geführt habe;
- Bulgarien wies auf einen Abwärtstrend bei der Zahl der Beamten in Verbindung mit einem Anstieg der Zahl der bestehenden Unternehmen hin;
- Estland erklärte, dass der Mangel an Sachverständigen und die sich daraus ergebende Dauer der Bewertungszeiten für Pflanzenschutzwirkstoffe und Pflanzenschutzmittel nach wie vor eine Herausforderung darstelle.

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

Acht EU-Länder meldeten Änderungen an ihrem derzeitigen MNKP. Als Gründe für solche Änderungen wurden genannt:

- wesentliche Veränderungen in Aufbau, Leitung oder Arbeitsweise der zuständigen Behörden,
- neue Rechtsvorschriften,
- jährliche Anpassung der Ziele.

Teil 2

Kontrollen der Kommission in den EU-Ländern im Jahr 2022

2.1
Audits und Kontrollen



Das Audit- und Analyseprogramm 2022[17] war das zweite im Rahmen des mehrjährigen Plans 2021-2025. Im Jahr 2022 wurde damit begonnen, mehrere der im mehrjährigen Plan festgelegten Prioritäten in Angriff zu nehmen. Dazu gehören:

- Schutz von Kälbern an Kontrollstellen beim Transport innerhalb der EU,
- Tierschutz in Tiertransportschiffen,
- Pflanzenpässe, die bei der Verbringung von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und anderen Gegenständen innerhalb der EU verwendet werden.

Im Jahr 2022 wurden die Systeme der amtlichen Kontrollen von EU-Ländern 120 Kontrollen unterzogen. Tabelle 3 enthält eine Aufschlüsselung der Art der Kontrollen und der angewandten Methodik.

Tabelle 3 – Arten der Kontrolle und Methodik – 2022

Art des Audits	Vollständiges Fernaudit	Teilweises Fernaudit	Vor Ort
Audit	7	60	3
Analyse von Unterlagen	27		
Sondierung	4	1	9
Allgemeines nachfassendes Audit	4	3	2

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

Abbildung 2 zeigt die geografische Abdeckung der durchgeführten Kontrollen. Schaubild 4 zeigt die Anzahl der durchgeführten Kontrollen nach Kontrollkategorie.

Abbildung 2: Abdeckung der Kontrollen der Kommission – 2022

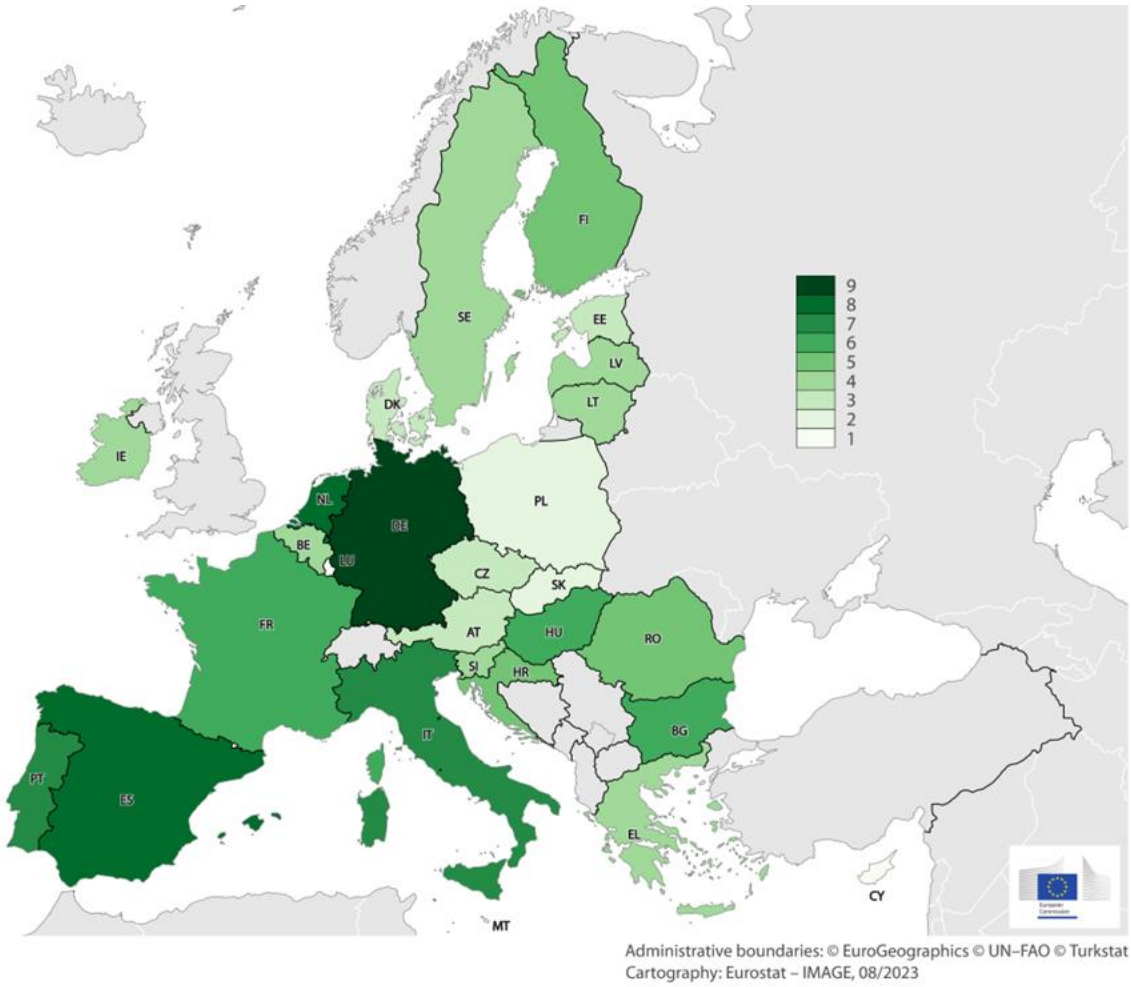
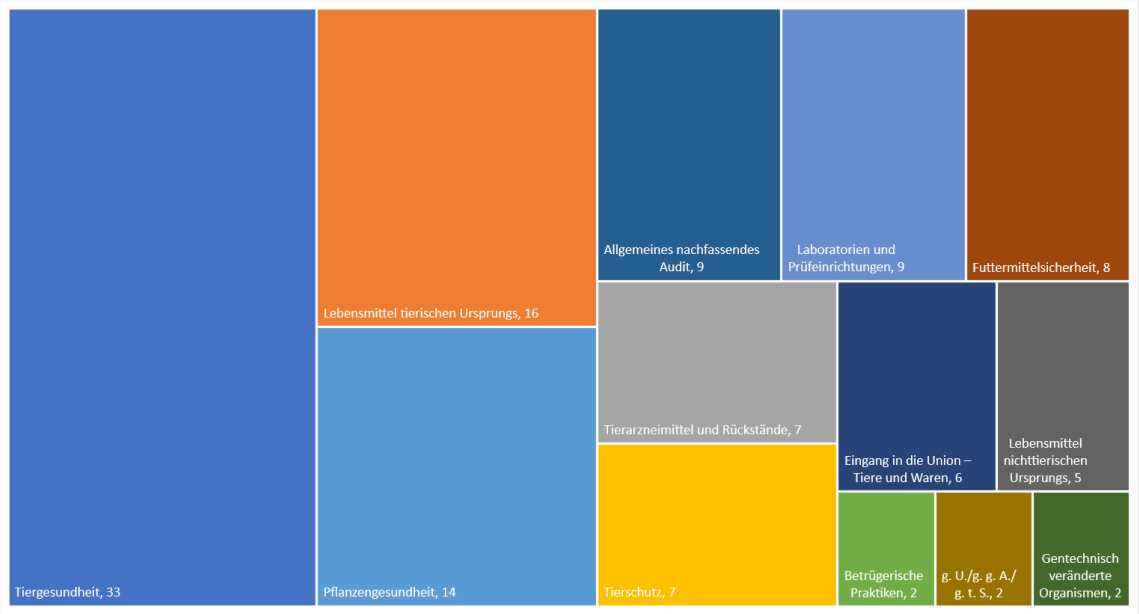


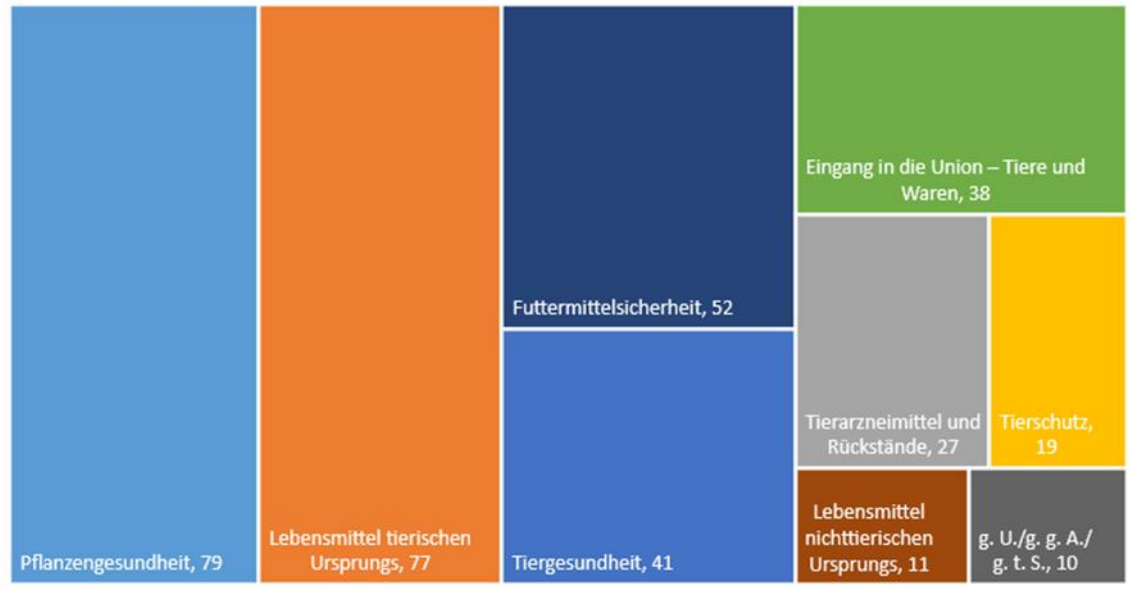
Schaubild 4: Durchgeführte Kontrollen nach Kategorie – 2022



2.2 Empfehlungen

Die im Jahr 2022 durchgeführten Kontrollen führten zu insgesamt 363 Empfehlungen an die EU-Länder. Schaubild 3 bietet einen Überblick über die Empfehlungen nach Sektor. Die beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine detailliertere Aufschlüsselung der Zahlen nach geprüftem Bereich.

Schaubild 5: Abgegebene Empfehlungen nach Sektor – 2022



2.3 Wichtige Ergebnisse der Kommissionskontrollen 2022

Lebensmittel

Bei den Audits im **Fischereisektor** wurden Probleme bei der Registrierung kleiner Fischereifahrzeuge, der Kontrolle von Anlandestellen und damit verbundenen Tätigkeiten sowie fehlende Kontrollen von Schiffen, die in anderen EU-Ländern anlanden, festgestellt. Die Verwendung alternativer Histamin-Testmethoden könnte die Zuverlässigkeit und/oder Gültigkeit der Testergebnisse beeinträchtigen.

Der Umfang der Audits im **Fleischsektor**, wurde von Rinderschlachtbetrieben auf Schweine-, Schaf- und Geflügelschlachtbetriebe ausgeweitet. Schwachstellen wurden bei der Schulung und Aufsicht amtlicher Tierärzte sowie hinsichtlich der Wirksamkeit von Kontrollen in Schlachtbetrieben mit geringem Durchsatz festgestellt.

Im **Milchsektor** wurden verbreitete Mängel bei der Durchsetzung der von den Unternehmern anzuwendenden Verfahren zur Untersuchung von Rohmilch und zur Überprüfung der Wärmebehandlung festgestellt.

Im Rahmen der Audits zu **Lebensmitteln nicht tierischen Ursprungs** wurde deutlich, dass die Registrierung von Primärerzeugern bei der Durchführung risikobasierter amtlicher Kontrollen verbessert werden muss.

GVO

Es wurden zwei Sondierungsstudien durchgeführt, um Informationen über die Durchführung von Kontrollen und Bestimmungen zu durch neue genomische Techniken gewonnene Organismen und Erzeugnissen, einschließlich Lebens- und Futtermitteln, die solche Erzeugnisse enthalten, zu sammeln.[18] Ziel war es auch, bewährte Verfahren und verbreitete Hindernisse oder Schwierigkeiten bei der Durchführung dieser Kontrollen zu ermitteln.

Futtermittel

[18] EU-Rechtsvorschriften über GVO wurden 2001 und 2003 verabschiedet. Neue genomische Techniken sind Techniken, die seit 2001 entstanden sind oder entwickelt wurden.

Im Rahmen der Audits wurden Bereiche ermittelt, in denen Verbesserungen bei der Bewertung der von den Unternehmern eingeführten Systeme der Gefahrenanalyse und kritischen Kontrollpunkte, bei der Durchführung geeigneter Probenahmeprotokolle und bei den amtlichen Kontrollen der Kennzeichnung erforderlich sind.

Tiergesundheit

Die Kontrollen der zur Eindämmung der Ausbreitung der **Afrikanischen Schweinepest** ergriffenen Maßnahmen haben gezeigt, dass in Bezug auf die Früherkennung der Seuche, den Schutz vor biologischen Gefahren und die Kontrollen von Verbringungen aus Sperrzonen noch Verbesserungsbedarf besteht.

Was die Maßnahmen zur Bekämpfung der **hochpathogenen Aviären Influenza** betrifft, so bestand Spielraum für eine bessere Notfallplanung und -vorsorge in den Bereichen epidemiologische Untersuchungen und Bestandsräumungsregelungen.

Die Ergebnisse der Kontrollen zur Bewertung der wirksamen Durchführung der **Tollwuttilgungsprogramme** deuten darauf hin, dass die Programmdurchführung insgesamt entsprechend den Zielen voranschreitet.

Tierische Nebenprodukte

Zu den Bereichen, in denen Verbesserungsbedarf besteht, gehören Kontrollen tierischer Nebenprodukte aus dem Lebensmittelsektor, die Bewertung der Systeme der Gefahrenanalyse und kritischen Kontrollpunkte der Unternehmer sowie Überprüfungen der Validierung von Verarbeitungsbetrieben.

Tierschutz

Die Ergebnisse eines Projekts, in dessen Rahmen Qualitätsmanagementsysteme für den Tierschutz und die Verwendung von Indikatoren untersucht wurden, wurden in einem zusammenfassenden Bericht erfasst. In dem Projekt wurde der Schluss gezogen, dass allgemein verwendete Indikatoren zur Messung des Zustands oder der Veränderungen des **Tierschutzes auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe** erforderlich sind.

Was den **Tierschutz beim Transport** betrifft, so wurden neue Projekte zum Transport von entwöhnten Kälbern mit langen Fahrtzeiten und zum Transport von Tieren in Drittländer auf Seeschiffen eingeleitet.

Pflanzengesundheit

Bei den Audits zu den Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung von *Xylella fastidiosa* wurden die Hindernisse ermittelt, die die Durchführung der erforderlichen

Tilgungsmaßnahmen verzögern, insbesondere bei Kontrollen in frühen Phasen von Ausbrüchen.

Eine neue Auditreihe unterstützte die nationalen Behörden bei der Anpassung ihrer Kontrollsysteme an die neuen Anforderungen an Pflanzenpässe.

Pflanzenschutzmittel

Im Mittelpunkt der Audits und Schulungsreihen standen die amtlichen Kontrollen der Vermarktung und Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, der integrierte Pflanzenschutz und Anwendungsgeräte für Pestizide.

Ökologische/biologische Produktion und Kennzeichnung ökologischer/biologischer Erzeugnisse

Da die neuen EU-Rechtsvorschriften für ökologische/biologische Produktion erst Anfang 2022 in Kraft getreten sind und der Übergang zu den neuen Anforderungen eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, wurden 2022 in EU-Ländern keine Audits durchgeführt.

Geschützte Ursprungsbezeichnungen, geschützte geografische Angaben und garantiert traditionelle Spezialitäten

Bei einem Audit zur Bewertung des Systems der amtlichen Kontrollen für g. U. und g. g. A. im Weinsektor wurde festgestellt, dass bei der Durchführung von Kontrollen bei den Erzeugern die Prüfung der Einhaltung aller von den Produktspezifikationen abgedeckten Aspekte nicht immer gewährleistet ist.

Betrügerische und irreführende Praktiken

Das Projekt zu den von EU-Ländern getroffenen Vorkehrungen zur Betrugsbekämpfung in der Lebensmittelkette wurde abgeschlossen und seine Ergebnisse wurden in einem zusammenfassenden Bericht veröffentlicht. Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission einen technischen Bericht, um die Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich zu unterstützen.

Eingang von Tieren und Waren in die EU

Die Ergebnisse der Audits bestätigten, dass die EU-Länder insgesamt ihre Systeme weiter verbessern und Kontrollen in diesem Bereich durchführen.

Tierarzneimittelrückstände und Umweltkontaminanten bei Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs

Die Ergebnisse der Bewertungen der nationalen Überwachungspläne für Rückstände und der acht durchgeführten Audits zeigten, dass die Vorschriften eingehalten wurden.

„Eine Gesundheit“

Die Ergebnisse der Bewertungen der nationalen Pläne zur Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen wurden in einem zusammenfassenden Bericht veröffentlicht. Die Ergebnisse dieses Projekts sollten den EU-Ländern dabei helfen, Synergien im Zusammenhang mit der Dimension „Eine Gesundheit“ zu ermitteln und zu entwickeln. Sie sollten sie auch darin unterstützen, etwaige Lücken zu erkennen und ihre bestehenden Pläne zu stärken.

2.4 Systematische Weiterverfolgung der Auditempfehlungen

2. 4.1
Allgemeine nachfassende Audits

Im Rahmen des 3-Jahres-Auditzyklus wurden 2022 neun allgemeine nachfassende Audits durchgeführt.

Tabelle 4: Allgemeine nachfassende Audits – 2022

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 den Länderprofilen veröffentlicht.

Ende Dezember 2022 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 93 % der Empfehlungen, die sich aus den im Dreijahreszeitraum 2018-2020 durchgeführten Audits ergaben, Zusagen für Korrekturmaßnahmen gemacht.

Für alle offenen Empfehlungen wird eine Weiterverfolgung mit allgemeinen nachfassenden Audits durchgeführt.

2.4.2
Rechtsdurchsetzung



Im Jahr 2022 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich wegen Nichteinhaltung wesentlicher Teile des Windsor-Rahmens ein. Mit diesem Vertragsverletzungsverfahren soll erreicht werden, dass das Vereinigte Königreich den Rahmen in einer Reihe von Schlüsselbereichen wieder einhält, mit dem letztendlichen Ziel, die Gesundheit und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger der EU zu schützen.[19]



Im Jahr 2022 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.

[19] Pressemitteilung vom 15. Juni 2022.

Schlussfolgerungen

Die nationalen Behörden kamen auch 2022 ihrer Aufgabe nach, zu überwachen und zu überprüfen, ob die Unternehmen entlang der Lebensmittelkette die einschlägigen EU-Vorschriften einhalten, und haben Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen, wenn dies nicht der Fall ist.

Aufgrund der COVID-19-Pandemie eingeführte Beschränkungen (obwohl 2022 ein schrittweiser Übergang zur Normalität stattfand), Personalausstattung und Ressourcenbeschränkungen wurden als Gründe dafür genannt, dass die nationalen Behörden ihre geplanten Programme nicht vollständig umsetzen konnten.

Im Hinblick auf die Verarbeitung vollständiger und kohärenter Daten in dem erforderlichen Format müssen die nationalen Behörden die Arbeiten zur Anpassung ihrer internen Datensysteme abschließen. Die Kommission hat Leitlinien für die Erstellung der Jahresberichte herausgegeben, deren Befolgung die Vergleichbarkeit der für 2023 und spätere Jahre bereitgestellten Daten verbessern würde.

Der Qualität der Jahresberichte würde es auch zugutekommen, wenn die nationalen Behörden Erklärungen zum insgesamt erreichten Grad der Einhaltung der Vorschriften, zur Wirksamkeit ihrer Systeme amtlicher Kontrollen und zu deren Eignung zur Erreichung der Ziele der Verordnung über amtliche Kontrollen[20] einfügten.

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 Vorfälle wiederholen.

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

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

[20] Verordnung (EU) 2017/625.

In partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden setzt sich die Kommission weiterhin für die kontinuierliche Verbesserung der Systeme der amtlichen Kontrollen durch nationale Sachverständigennetzwerke und die Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ ein.