EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.11.2020
COM(2020) 756 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die gesamte Durchführung amtlicher Kontrollen in den Mitgliedstaaten (2017-2018) zur Gewährleistung der Anwendung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Vorschriften über Tiergesundheit, Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel

{SWD(2020) 283 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1. ZUSAMMENFASSUNG 1
2. EINLEITUNG 2
3. RECHTSRAHMEN 3
4. PRÜFUNG DER JAHRESBERICHTE DER MITGLIEDSTAATEN 4
   - 4.1. Empfang und Prüfung der Jahresberichte der Mitgliedstaaten 4
   - 4.2. Organisation und Durchführung amtlicher Kontrollen 5
     - 4.2.1. Operative und strategische Ziele 5
     - 4.2.2. Geplante und laufende amtliche Kontrollen 6
     - 4.2.3. Spezifische Kontrolltätigkeiten 6
     - 4.2.4. Ressourcen 7
   - 4.3. Allgemeine Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz sowie über den ökologischen Landbau 8
     - 4.3.1. Arten der Verstöße 8
     - 4.3.2. Analyse der Verstöße 8
   - 4.4. Nationale Auditsysteme 9
     - 4.4.1. Interne und/oder externe Audits amtlicher Kontrollen 9
     - 4.4.2. Audits und Inspektionen von Kontrollstellen 9
   - 4.5. Maßnahmen zur Sicherstellung der Wirksamkeit der Umsetzung der nationalen Kontrollpläne 10
     - 4.5.1. Maßnahmen, die gewährleisten sollen, dass die Bestimmungen durch die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer sowie andere einschlägige Hersteller und Unternehmer eingehalten werden 10
     - 4.5.2. Durchsetzung: Maßnahmen bei Verstößen 10
     - 4.5.3. Maßnahmen, die eine effektive Arbeitsweise der amtlichen Kontrolldienste gewährleisten sollen 11
   - 4.6. Allgemeine Leistung des Kontrollsystems bei der Durchführung der nationalen Kontrollpläne 11
   - 4.7. Änderungen des MNKP 11
5. KONTROLLAKTIVITÄTEN DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN 12
   - 5.1. Audits 12
     - 5.1.1. Zusammenfassende Berichte 14
     - 5.1.2. Einige Punkte, die hervorgehoben werden sollten 15
6. NACHFASSENDE MAßNAHMEN DER KOMMISSION UND DURCHSETZUNG 16
   - 6.1. Systematische Weiterverfolgung von Empfehlungen 16
   - 6.2. Unterstützung der Mitgliedstaaten 17
     - 6.2.1. Netzwerke 17
     - 6.2.2. Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel (BTSF) 19

6.3. Durchsetzung 19
7. SCHLUSSFOLGERUNGEN 20

Liste der Schaubilder

Schaubild 1: Anzahl der Besuche, die 2017-2018 in den Mitgliedstaaten durchgeführt wurden 12
Schaubild 2: Anzahl und Art der Besuche, die 2017-2018 je Thema durchgeführt wurden 12

1. ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Bericht wird das Gesamtergebnis der 2017 und 2018 durchgeführten Kontrolltätigkeiten der nationalen Behörden und der Kommission dargestellt, deren Ziel es ist, ein hohes Gesundheitsschutzniveau und ein hohes Maß an Vertrauen in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelrecht, Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, ökologischer Landbau und Qualitätsregelungen zu gewährleisten. Diese Bereiche spielen eine entscheidende Rolle im Alltagsleben der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union (EU). 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 Mitgliedstaaten sind für die Durchführung risikobasierter amtlicher Kontrollen zuständig, die in ihren mehrjährigen nationalen Kontrollplänen (MNKP) genau beschrieben und geplant sind. Mit den amtlichen Kontrollen soll verifiziert werden, dass die Unternehmer entlang der Lebensmittel- und Futtermittelkette die geltenden Rechtsvorschriften einhalten. Ist dies nicht der Fall, wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie die genannten Rechtsvorschriften durchsetzen und Maßnahmen ergreifen, damit die jeweiligen Unternehmer die Vorschriften wieder einhalten. Die Kommissionsdienststellen verifizieren mit Hilfe von Audits die Durchführung amtlicher Kontrollen durch die Mitgliedstaaten und die damit verbundenen Durchsetzungsmaßnahmen.

Die meisten Mitgliedstaaten nannten die Personal- und die Mittelausstattung und/oder die Ausrüstungsressourcen als die wichtigsten Aspekte, die sich auf die Umsetzung ihrer MNKP auswirken. Während eine verbesserte Datenanalyse, der Einsatz von IT-Tools und Dokumentenkontrollen dazu beitrugen, diese Herausforderungen in einigen Mitgliedstaaten zu bewältigen, gaben andere Mitgliedstaaten an, dass sie ihre Kontrollpläne nicht vollständig umsetzen konnten.

Die Kommission ist der Auffassung, dass ausreichende Mittel für Kontrollen vor Ort zur Verfügung gestellt werden müssen. In Bezug auf so unterschiedliche Aspekte wie Lebensmittelbetrug[1], die Überprüfung der korrekten Kennzeichnung von Lebensmitteln und Futtermitteln, die Anwendung der guten Hygienepraxis bei der Schlachtung und den angemessenen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln sind hier Vor-Ort-Kontrollen von entscheidender Bedeutung.

Die von der Kommission durchgeführten Kontrollen der Durchführung amtlicher Kontrollen durch die Mitgliedstaaten entlang der Lebens- und Futtermittelkette vermitteln ein klares Bild der Leistung der Mitgliedstaaten bei der Überprüfung und Durchsetzung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und

[1] Betrug ist eine von Unternehmen oder Einzelpersonen vorsätzlich begangene Handlung mit dem Ziel, Käufer zu täuschen und daraus einen ungerechtfertigten Vorteil zu ziehen. Solche Handlungen können auch ein Risiko für die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen, für das Tierwohl oder für die Umwelt darstellen. Die Webseiten des Europäischen Netzes zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug bieten weitere Hintergrundinformationen.

Pflanzenschutzmittel durch die Unternehmer. Als solche tragen die Kontrollen auch erheblich zur Überprüfung der Rechtsvorschriften bei, durch die sichergestellt werden soll, dass die Rechtsetzung der EU ihren Zweck erfüllt.

Auf der Grundlage der von der Kommission durchgeführten Kontrollen der Mitgliedstaaten wird der Schluss gezogen, dass die Mitgliedstaaten insgesamt über die erforderlichen Kontrollsysteme verfügen, um die Durchführung der EU-Vorschriften zu gewährleisten. In einigen Ländern wurden bei den Kommissionskontrollen Mängel bei der Durchführung amtlicher Kontrollen festgestellt, was darauf hindeutet, dass noch Potenzial für Verbesserungen besteht. Die Kommission hat ihre Empfehlungen an die Mitgliedstaaten systematisch weiterverfolgt und gegebenenfalls andere Durchsetzungsinstrumente eingesetzt. Darüber hinaus unterstützte die Kommission die Mitgliedstaaten (und Drittländer) durch die Bereitstellung von technischer Hilfe und Schulungen im Rahmen der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ (BTSF) und durch technische Sitzungen von Sachverständigen der Mitgliedstaaten.

Dieser Bericht enthält einige Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der amtlichen Kontrollsysteme durch Informationsnetzwerke für Bedienstete, die Nutzung von Informationen aus privaten Zertifizierungssystemen und die Veröffentlichung der Ergebnisse amtlicher Kontrollen.

2. 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 Landbau und Qualitätsregelungen. Die Bürgerinnen und Bürger der EU erwarten zu Recht hohe Standards in 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.

Eine der Säulen der integrierten europäischen Politik für Lebensmittelsicherheit vom Erzeuger bis zum Verbraucher ist ein wirksames System amtlicher Kontrollen[2] zur Verifizierung der Einhaltung der EU-Standards durch die Unternehmer in der gesamten Lebensmittel- und Futtermittelkette.

Die Kommission spielt für den Gesamtkontrollrahmen auf EU-Ebene[3] eine wichtige Rolle und führt Kontrollen, einschließlich Audits, in den Mitgliedstaaten durch.

---

[2] „Amtliche Kontrolle“ ist jede Tätigkeit, die von der zuständigen Behörde eines EU-Mitgliedstaats durchgeführt wird, um die Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel zu verifizieren und sicherzustellen, dass Tiere und Waren die Anforderungen erfüllen.

[3] Artikel 116 der 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

Die Mitgliedstaaten legen der Kommission jährlich einen Bericht über die Durchführung ihrer amtlichen Kontrollen vor.[4] Die Kommission wiederum übermittelt der Öffentlichkeit, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Gesamtbericht[5] über die amtlichen Kontrollen in den Mitgliedstaaten. Als Grundlage dieses Berichtes dienen:

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

Der vorliegende Bericht deckt die Jahre 2017 und 2018 ab.

3. RECHTSRAHMEN

Die „allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts“[6] weisen den Lebensmittel-/Futtermittelunternehmen die primäre Verantwortung für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit zu. Spezifische EU-Verordnungen regeln die Anforderungen an die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen[7] sowie an Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (geschützte Ursprungsbezeichnungen, geschützte geografische Angaben und garantiert traditionelle Spezialitäten)[8].

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, zu kontrollieren, dass die Unternehmer das geltende EU-Recht einhalten. In den MNKP der Mitgliedstaaten werden die diesbezüglichen Systeme zur amtlichen Kontrolle beschrieben.

Am 14. Dezember 2019 traten im Rahmen der Verordnung über amtliche Kontrollen Änderungen der Rechtsvorschriften zu diesen Anforderungen in Kraft.[9] In dieser Verordnung werden die Anforderungen an diese Kontrollsysteme, die MNKP und die Durchführung amtlicher Kontrollen beschrieben.[10] Folgendes sind die wichtigsten Anforderungen, die mit der neuen Verordnung über amtliche Kontrollen in Bezug auf die amtlichen Kontrollsysteme und die MNKP eingeführt wurden:

---

des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel (ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1).

4 Artikel 113 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/625.

5 Artikel 114 der Verordnung (EU) 2017/625.

6 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1).

7 Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (ABl. L 189 vom 20.7.2007, S. 1).

8 Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 1).

9 Die Verordnung (EU) 2017/625 hob die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz auf.

10 Artikel 109, 110 und 111 der Verordnung (EU) 2017/625.

- der Geltungsbereich umfasst nun auch amtlichen Kontrollen von tierischen Nebenprodukten, der Pflanzengesundheit, von Pflanzenschutzmitteln, der ökologischen/biologischen Produktion und der Kennzeichnung geschützter Ursprungsbezeichnungen, geschützter geografischer Angaben und traditioneller Spezialitäten;
- die Mitgliedstaaten müssen eine zentrale Stelle benennen, die die Aufstellung, Schlüssigkeit, Überprüfung und Aktualisierung des MNKP sowie die Berichterstattung über denselben koordiniert;
- der MNKP muss seine strategischen Ziele und die Risikokategorisierung der darin beschriebenen amtlichen Kontrollen beschreiben;
- der MNKP muss mit einigen wenigen Ausnahmen veröffentlicht werden;
- die relevanten Informationen über die Organisation und Durchführung amtlicher Kontrollen sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wobei ein hohes Maß an Transparenz zu gewährleisten ist; dieser Verpflichtung kann durch die Veröffentlichung des Jahresberichts nachgekommen werden, den jeder Mitgliedstaat der Kommission vorlegt.[11]

Gemäß der Verordnung über amtliche Kontrollen muss die Kommission[12] in den Mitgliedstaaten Kontrollen, einschließlich Audits, durchführen und die Mitgliedstaaten müssen angemessene Folgemaßnahmen ergreifen, um die Mängel zu beheben, die bei diesen Kontrollen festgestellt worden sind[13].

4. PRÜFUNG DER JAHRESBERICHTE DER MITGLIEDSTAATEN

4.1. Empfang und Prüfung der Jahresberichte der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten legten ihre Jahresberichte für 2017 und 2018 gemäß der früheren Verordnung über amtliche Kontrollen vor, die aufgehoben und durch die aktuelle Verordnung über amtliche Kontrollen ersetzt wurde.[14] Die Grundlage für diese Bewertung bildete die Struktur, die in den für diese Jahre anzuwendenden Leitlinien der Kommission empfohlen wurde.[15]

Verhältnismäßig wenige Mitgliedstaaten legten den Kommissionsdienststellen ihre Jahresberichte innerhalb der vorgeschriebenen Frist vor. Nur die Tschechische Republik, Estland, Finnland, Lettland, Litauen und die Slowakische Republik legten ihre Berichte für 2017 und 2018 rechtzeitig vor. Einige Länder waren sehr spät mit ihrer Berichterstattung – so erhielt die Kommission den letzten Jahresbericht für 2017 im April 2019, und im Juni 2020 fehlte immer noch ein Jahresbericht für 2018.

---

[11] Artikel 11 der Verordnung (EU) 2017/625.

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

[13] Artikel 119 der Verordnung (EU) 2017/625.

[14] Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

[15] Entscheidung der Kommission 2008/654/EG vom 24. Juli 2008 über Leitlinien zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erstellung des Jahresberichts über den einzigen integrierten mehrjährigen nationalen Kontrollplan gemäß der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 214, vom 9.8.2008, S. 56).

Die Berichte der Mitgliedstaaten weichen in Bezug auf die Präsentation der Daten und die Art der präsentierten Daten erheblich voneinander ab. Dies erschwert ihre Analyse und ihren Vergleich und stellt für die Kommission eine erhebliche Herausforderung für die Erstellung dieses Jahresberichts dar.

In Bezug auf die ökologische/biologische Produktion setzte die Kommission die Anmerkungen des Europäischen Rechnungshofs[16] um und begann 2018, die Mitgliedstaaten in Follow-up-Schreiben um Klarstellungen und zusätzliche Informationen zu den Jahresberichten über die ökologische/biologische Produktion zu ersuchen. Für das Berichtsjahr 2017 wurde an 14 Mitgliedstaaten und an ein Land der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) ein Schreiben gerichtet und für das Berichtsjahr 2018 an 24 Mitgliedstaaten und ein EFTA-Land.[17]

Mit der Verordnung über amtliche Kontrollen wurde ein einheitliches Musterformular für die Jahresberichte eingeführt[18], die die Mitgliedstaaten auch elektronisch übermitteln müssen. Die Verordnung enthält eine verlängerte Frist für die Übermittlung dieser Informationen und Daten (vom 30. Juni bis zum 31. August). Die Berichterstattung über die Ergebnisse amtlicher Kontrollen, die Art und Anzahl der Verstöße und die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die wirksame Durchführung des MNKP der Mitgliedstaaten auf elektronischem Wege und in einheitlicher Weise sicherzustellen, wird die Analyse und den Vergleich dieser Daten durch die Kommission innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.

4.2. Organisation und Durchführung amtlicher Kontrollen

Die Mitgliedstaaten haben amtliche Kontrollsysteme eingerichtet, die es ihnen weitgehend ermöglichen, die Anwendung des Rechtsrahmens durch die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer sicherzustellen. Im Folgenden werden spezifische Aspekte dieser Systeme beleuchtet, um einige der von den Mitgliedstaaten dargelegten Herausforderungen und Initiativen zu veranschaulichen.

4.2.1. Operative und strategische Ziele

Die Mitgliedstaaten sollten in ihren MNKP die strategischen Ziele für die Organisation amtlicher Kontrollen festlegen.[19] Es berichtete jedoch weniger als ein Drittel der

---

16 Siehe den Sonderbericht Nr. 04/2019: Das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse hat sich zwar verbessert, einige Herausforderungen bleiben jedoch bestehen.

17 2017: Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Kroatien, Ungarn, Italien, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Schweden, Norwegen; 2018: Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Finnland, Frankreich, Kroatien, Ungarn, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Schweden, Norwegen.

18 Durchführungsverordnung (EU) 2019/723 der Kommission vom 2. Mai 2019 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des einheitlichen Musterformulars, das in den von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Jahresberichten zu verwenden ist (ABl. L 124 vom 13.5.2019, S. 1), angenommen gemäß Artikel 113 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2017/625.

19 Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sowie Artikel 110 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2017/625.

Mitgliedstaaten (Belgien, Zypern, Dänemark, Estland, Irland, Finnland, Frankreich, Deutschland und Italien) über spezifische wesentliche Leistungsindikatoren, die bei der Bewertung der Wirksamkeit ihrer amtlichen Kontrollen verwendet wurden. Durch eine Einbeziehung der Ergebnisse solcher wesentlichen Leistungsindikatoren würde besser verständlich, wie jeder Mitgliedstaat die Ergebnisse der Kontrollen gegebenenfalls zur Änderung des MNKP nutzen würde.

Andere Mitgliedstaaten berichten allgemeiner darüber, wie sich ihre Kontrollen auf die Ziele auswirken. Die Niederlande gaben beispielsweise an, dass sie Tierschutzindikatoren heranziehen, um Ziele für amtliche Kontrollprogramme festzulegen. Die zuständigen niederländischen Behörden haben die Wirksamkeit der Kontrollen auch anhand spezifischer Projekte wie „Plan zur Verbesserung der Fleischversorgungskette“, „Kupfer in Schweinefutter“ und „Compliance-Monitor für Schlachthöfe für rotes Fleisch und für Schlachthöfe für Geflügel“ gemessen. Im Jahresbericht wurde festgestellt, dass die im Jahr 2017 für Zielgruppenanalysen und zur Entwicklung von Überwachungsstrategien im Hinblick auf die Folgenabschätzungen durchgeführten Arbeiten einen besseren Einblick in die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und damit die Wirksamkeit amtlicher Kontrollen gaben.

4.2.2. Geplante und laufende amtliche Kontrollen

Gemäß den EU-Rechtsvorschriften sollten die nationalen Behörden ihre amtlichen Kontrollen entsprechend den ermittelten risikobasierten Prioritäten planen.[20] Obwohl alle Mitgliedstaaten betonten, dass sie die Häufigkeit amtlicher Kontrollen durch risikobasierte Bewertungen festlegen, beschrieben sie nicht die angewandte Methodik.

Externe Konformitätsbewertungsstellen zertifizieren europäische Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen im Rahmen einer Reihe privater Qualitätssicherungssysteme. Österreich, Belgien, Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich gaben an, wie sie die Informationen aus diesen Systemen in ihren Risikobewertungen verwenden. So haben die Niederlande beispielsweise Treffen mit den Eigentümern dieser Systeme abgehalten.

4.2.3. Spezifische Kontrolltätigkeiten

Neben den geplanten Kontrolltätigkeiten reagieren die Mitgliedstaaten auf auftretende Probleme mit spezifischen Kontrolltätigkeiten. Dänemark und Ungarn gaben an, dass sie in den Fällen, in denen die Zahl der regelmäßigen amtlichen Kontrollen niedriger war als in den Vorjahren, die Zahl der spezifischen Ad-hoc-Kontrolltätigkeiten erhöht haben.

In den Niederlanden zeigte die risikobasierte Überwachung, dass eine gezielte Überwachung bestimmter Lebensmittel, gezielte Kontrollen der Einhaltung der Vorschriften und die Kontrolle mikrobiologischer Gefahren von Vorteil sein können und Unternehmen und Verbrauchern einen Rahmen für spezifische Maßnahmen bieten können.

[20] Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sowie Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/625.

Im Zeitraum 2017-2018 mussten sich die meisten Mitgliedstaaten mit den Auswirkungen des Fipronil-Vorfalls befassen, der von den Niederlanden ausging und in der gesamten EU zur Rücknahme und zum Rückruf von Eiern und Eiprodukten führte (das Problem wird in den Berichten Belgiens, der Tschechischen Republik, Dänemarks, Finnlands, Frankreichs, Ungarns, Italiens, der Niederlande und Polens ausdrücklich erwähnt).

Mehrere Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Spanien, Schweden, Slowenien und das Vereinigte Königreich) nannten Lebensmittelbetrug und Internetverkäufe als Bereiche mit besonderen Herausforderungen. Die neuen Möglichkeiten, die die Verordnung über amtliche Kontrollen zur Probenahme bei Waren bietet, die durch Einsatz von Fernkommunikationstechniken zum Verkauf angeboten werden,[21] und die Vorschriften in Bezug auf die Höhe der finanziellen Sanktionen bei Lebensmittelbetrug[22] sollten die Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung in diesen Bereichen unterstützen.

Nach Angaben Estlands, Finnlands, Deutschlands, Polens, Rumäniens und Schwedens erforderte das Auftreten der Afrikanischen Schweinepest beträchtliche amtliche Ressourcen – in den betroffenen Ländern zur Bekämpfung der Seuche und in den bedrohten Ländern zur Abwehr des Eindringens und zur Sicherstellung der frühzeitigen Feststellung der Seuche.

4.2.4. Ressourcen

Die Mitgliedstaaten müssen für eine angemessene Mittelausstattung sorgen, damit den zuständigen Behörden das notwendige Personal und die sonstigen notwendigen Ressourcen für amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Verfügung stehen.[23]

Belgien, Bulgarien, Zypern, Finnland, Deutschland, Griechenland, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Schweden betonten, dass Haushaltskürzungen zu einer Verringerung des Personalbestands geführt haben, der in einigen Fällen verglichen mit den Vorjahren weiter abgenommen hat, sowie zu einer unzureichenden Mittelausstattung und/oder zu unzureichenden Materialressourcen. Finnland, Deutschland, Griechenland, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Spanien räumten ein, dass sie nicht alle in ihren MNKP vorgesehenen Aufgaben erfüllen konnten.

In der Tschechischen Republik, Frankreich und den Niederlanden wurde das Personal aufgestockt, um sich mit spezifischen Themen wie der Tiergesundheit (Afrikanische Schweinepest, hochpathogene Aviäre Influenza), der Pflanzengesundheit (*Xylella fastidiosa*), dem Lebensmittelbetrug und der Vorbereitung auf den Brexit zu befassen.

---

[21] Artikel 36 der Verordnung (EU) 2017/625.

[22] Artikel 139 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2017/625.

[23] Artikel 26 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 und Artikel 78 der Verordnung (EU) 2017/625.

Malta, Spanien und Schweden gaben Schwierigkeiten bei der Einstellung von angemessen qualifizierten Mitarbeitern an. Vor diesem Problem standen auch Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer.

Die Mitgliedstaaten berichteten, dass Datenanalysen und verbesserte IT-Systeme die wichtigsten Strategien sind, die ihnen dabei helfen, die Folgen des Personalabbaus abzuschwächen.

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sehen den Wissensaustausch mit nationalen Sachverständigen (innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten) als Schlüsselelement für die Verbesserung der Auditverfahren an. Alle Mitgliedstaaten begrüßten die Initiative BTSF.

4.3. Allgemeine Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz sowie über den ökologischen Landbau

Die Jahresberichte enthalten Informationen über die Verstöße und eine Analyse der Verstöße, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmern festgestellt wurden.

4.3.1. Arten der Verstöße

Die meisten von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten gemeldeten Verstöße betrafen Mängel bei der guten Hygienepraxis, der Instandhaltung der Infrastruktur oder Betreiber, die entweder die Eigenkontrollen nicht durchführten oder deren Ergebnisse nicht registrierten.

Auch die Durchsetzung in den Bereichen Vertrieb, Verkauf, Kennzeichnung und Verwendung von Pestiziden sowie die Kennzeichnung von Lebensmitteln, die für den Endverbraucher bestimmt sind, stellten die Mitgliedstaaten nach wie vor vor erhebliche Herausforderungen.

4.3.2. Analyse der Verstöße

<u>Vorkommen von Verstößen</u>

In einigen Berichten wurden Prozentsätze für Verstöße genannt. Die Verwendung von Prozentsätzen zum Vergleich der Leistung der Mitgliedstaaten kann irreführend sein. Beim Vergleich der Daten der Mitgliedstaaten bedeutet ein hoher (höherer) Prozentsatz gemeldeter Verstöße in einem bestimmten Mitgliedstaat nicht zwangsläufig, dass die Lage in diesem Mitgliedstaat schlechter ist. Ein hoher oder höherer Prozentsatz kann im Gegenteil darauf hindeuten, dass die Kontrollen und Ressourcen in diesem Mitgliedstaat risikobasierter eingesetzt werden. Gezieltere Kontrollen können zu einer höheren Zahl von Inspektionen (und festgestellten Verstößen) führen.

<u>Art des aus dem Verstoß erwachsenden Risikos</u>

Nur eine Minderheit der Jahresberichte enthielt Informationen über die Risiken im Zusammenhang mit Verstößen, die bei amtlichen Kontrollen festgestellt wurden.

Im Allgemeinen sind dies Risiken im Zusammenhang mit der möglichen Ausbreitung von Tierseuchen oder Pflanzenkrankheiten und/oder Schwierigkeiten bei ihrer Eindämmung, der Verlust der Rückverfolgbarkeit und Gefahren für die Verbraucher hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit wie Allergene, Lebensmittelvergiftung und chemische Kontamination.

Ursache(n) von Verstößen

Die meisten Mitgliedstaaten gaben an, dass den Lebensmittelunternehmern nach wie vor das Verständnis der rechtlichen Anforderungen fehlt. Faktoren wie ein häufiger Wechsel der Arbeitnehmer, Schwierigkeiten bei der Suche nach qualifiziertem Personal und ungenügende Schulungen tragen zu einer unzureichenden Umsetzung einiger rechtlicher Anforderungen durch die Lebensmittelunternehmer bei.

Es wurden auch niedrigere Gewinnspannen als Ursache für Verstöße in der Infrastruktur der Betreiber genannt.

4.4. Nationale Auditsysteme

4.4.1. Interne und/oder externe Audits amtlicher Kontrollen

Um die Einhaltung ihrer Pflichten nach der Verordnung zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten ihre Kontrollsysteme Audits unterziehen oder veranlassen, dass sie einem Audit unterzogen werden.[24]

Die Jahresberichte der Mitgliedstaaten enthielten begrenzte Informationen über die internen Audits, denen die amtlichen Kontrollsysteme unterzogen worden waren. In den meisten Berichten wird lediglich die Zahl der durchgeführten Audits und eine allgemeine Erklärung über die Folgemaßnahmen zu diesen (internen) Audits genannt. Keiner der Jahresberichte enthielt Informationen über die Wirksamkeit der amtlichen Kontrollsysteme.

4.4.2. Audits und Inspektionen von Kontrollstellen

Die Mitgliedstaaten können einige ihrer amtlichen Kontrolltätigkeiten übertragen.[25] In den meisten Mitgliedstaaten führen private Kontrollstellen bei Lebensmittelunternehmern Audits nach den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion und für die Kennzeichnung von Erzeugnissen im Rahmen der Qualitätsregelungen durch und zertifizieren die Unternehmer. Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, diese Stellen Audits zu unterziehen.[26]

Die Berichte der Mitgliedstaaten enthielten keine Informationen über die Kontrollen privater Kontrollstellen, wenn sie mit der Zertifizierung durch private Zertifizierungssysteme im amtlichen Kontrollplan integriert sind.

---

[24] Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 und Artikel 6 der Verordnung (EU) 2017/625.

[25] Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 und Artikel 28 der Verordnung (EU) 2017/625.

[26] Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 und Artikel 33 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2017/625.

Gemäß den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Kontrollstellen, denen sie amtliche Kontrollaufgaben übertragen, zu überwachen und der Kommission über die Ergebnisse dieser Überwachungsaudits Bericht zu erstatten. Die Überwachungsaudits umfassen Bewertungen nach Aktenlage, begleitende Audits, bei denen die zuständige Behörde die Inspektion durch Inspektoren der Kontrollstelle beobachtet, Überprüfungsaudits, bei denen die zuständige Behörde ökologische/biologische Unternehmer direkt inspiziert, um die Einhaltung der Betriebsverfahren der Kontrollstelle zu überprüfen und deren Wirksamkeit zu bewerten, sowie Marktkontrollen. Die zuständigen Behörden verhängen erforderlichenfalls Sanktionen, einschließlich des Entzugs der Übertragung von Aufgaben an diese Stellen.

4.5. Maßnahmen zur Sicherstellung der Wirksamkeit der Umsetzung der nationalen Kontrollpläne

4.5.1. Maßnahmen, die gewährleisten sollen, dass die Bestimmungen durch die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer sowie andere einschlägige Hersteller und Unternehmer eingehalten werden

Die Mitgliedstaaten haben Instrumente wie Leitlinien, Informationskampagnen und Schulungen entwickelt, um Lebensmittelunternehmer bei der Einhaltung der Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit zu unterstützen. Dänemark hat beispielsweise ein Tierschutzlabel und ein System der „gelben Karte“ eingeführt, um den Einsatz von Antibiotika in der Schweinehaltung zu verringern.

Bessere Kenntnisse des amtlichen Kontrollpersonals und der Lebensmittelunternehmer führen zu höheren Einhaltungsraten (z. B. in Bezug auf mikrobiologische Kontamination, die Festlegung der Haltbarkeitsdauer von Lebensmitteln und die Durchführung und das Verständnis von Listeria-Challenge-Tests in den Niederlanden).

Die zuständigen Behörden haben durch an die Verbraucher gerichtete Kommunikations- und Sensibilisierungskampagnen mehr Transparenz erreicht. Die Niederlande haben berichtet, dass die Veröffentlichung der Ergebnisse amtlicher Kontrollen zu einem höheren Maß der Einhaltung durch die Lebensmittelunternehmer geführt hat.

4.5.2. Durchsetzung: Maßnahmen bei Verstößen

Die Mitgliedstaaten müssen über wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verfügen.[27]

Die Mitgliedstaaten haben eine Reihe von Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen, 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. Einige Mitgliedstaaten wandten Geldbußen als Abschreckungsmaßnahme an. Die Klageerhebung blieb letztes Mittel.

[27] Artikel 54 und 55 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 und Artikel 137, 138 und 139 der Verordnung (EU) 2017/625.

Finnland und Luxemburg schränkten den Zugang der Unternehmer zu den Systemen der finanziellen Unterstützung ein, während Belgien angekündigte amtliche Kontrollen in verbraucherorientierten Lebensmittelunternehmen in Städten durchführte und die Ergebnisse veröffentlichte.

Österreich, Kroatien, Finnland, Deutschland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta und Portugal stellten fest, dass sich die Zusammenarbeit mit anderen Behörden (z. B. Steuerbehörden, Polizei) im Bereich Lebensmittelbetrug im Laufe der Jahre verbessert habe.

4.5.3. Maßnahmen, die eine effektive Arbeitsweise der amtlichen Kontrolldienste gewährleisten sollen

Eine Reihe von Mitgliedstaaten gab den Einsatz (verbesserter) IT-Systeme und Datenanalysetechniken als Mittel zur Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz amtlicher Kontrollen an. Zu weiteren Beispielen, die in den Berichten beschrieben wurden, zählen:

- der Einsatz wissenschaftlicher Innovationen, z. B. vollständige Genomsequenzierung für die Analyse von Listeria-Ausbrüchen;
- die Akkreditierung der zuständigen Behörden nach internationalen Qualitätsnormen wie den ISO-Normen für Qualitätsmanagementsysteme (ISO 9001), den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen (ISO 17020), und den Anforderungen an Stellen, die Managementsysteme auditieren und zertifizieren (ISO 17021);
- die Einrichtung von Kontrollnetzwerken in bestimmten spezialisierten Sektoren (z. B. Stoffe zur Verbesserung von Lebensmitteln, wie Lebensmittelzusatzstoffe und -aromen, Lebensmittelkontaktmaterialien, Ausfuhrkontrollen), um das Kompetenzniveau sowohl des amtlichen Kontrollpersonals innerhalb des Sektors als auch der Unternehmer zu verbessern.

4.6. Allgemeine Leistung des Kontrollsystems bei der Durchführung der nationalen Kontrollpläne

Die Mitgliedstaaten geben in ihren Jahresberichten im Allgemeinen an, dass ihre amtlichen Kontrollsysteme eingerichtet sind und ausreichen. Die meisten berichten auch über Pläne zur weiteren Verbesserung der Effizienz. Die am häufigsten genannten Mittel zur Erreichung dieses Ziels waren IT-Systeme, Datenanalyse, Qualitätshandbücher und Schulungen.

4.7. Änderungen des MNKP

Keiner der Mitgliedstaaten gab spezifische Änderungen an seinem MNKP an. Die einzigen gemeldeten Änderungen beruhten auf den Ergebnissen amtlicher Untersuchungen und Informationen aus Laboranalysen von Lebensmitteln und Futtermitteln.

5. KONTROLLAKTIVITÄTEN DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

5.1. Audits

Die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission (GD SANTE) führt Verifizierungstätigkeiten durch, um zu überprüfen, ob die EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz, Pflanzengesundheit, ökologischer Landbau und Qualitätsregelungen sowie zu einigen Aspekten der menschlichen Gesundheit[28] vorschriftsmäßig durchgeführt und durchgesetzt werden. Die GD SANTE veröffentlicht auf ihrer Website ein Jahresarbeitsprogramm und Mitte des Jahres eine Aktualisierung.[29]

Die Direktion führt diese Kontrollen regelmäßig und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durch.

Ein Element der Audits sind Überprüfungen vor Ort, bei denen Sachverständige der Kommission mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten, die amtliche Kontrollen durchführen. Experten der Mitgliedstaaten unterstützen die Experten der Kommission regelmäßig.

Ziel der Kommissionskontrollen ist es[30]:

- die Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts, der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel zu überprüfen;
- das Funktionieren und die Organisation der nationalen Kontrollsysteme und der zuständigen Behörden zu überprüfen;
- Untersuchungen anzustellen und Informationen zu sammeln über
    - amtliche Kontrollen und Durchsetzungspraktiken;
    - größere oder wiederkehrende Probleme mit der Anwendung oder Durchsetzung der Vorschriften;
    - Notfälle, neu auftretende Probleme oder neue Entwicklungen.

Die Berichte über die einzelnen Audits sind auf der Website der GD SANTE öffentlich verfügbar.[31]

In den Jahren 2017 und 2018 führte die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen insgesamt 264 Besuche (hauptsächlich Audits sowie Länderbesuche und

[28] Die Kontrolltätigkeiten in den Bereichen der menschlichen Gesundheit werden nicht gemäß Verordnung (EG) Nr. 882/2004 oder Verordnung (EG) 2017/625 durchgeführt und sind daher nicht Gegenstand dieses Berichts.

[29] Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/food/audits_analysis/audit_programmes_en.

[30] Artikel 116 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/625.

[31] Verfügbar unter: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm.

Sondierungsbesuche[32]) in den Mitgliedstaaten durch. Schaubild 1 gibt einen Überblick über die Zahl der Besuche pro Mitgliedstaat.

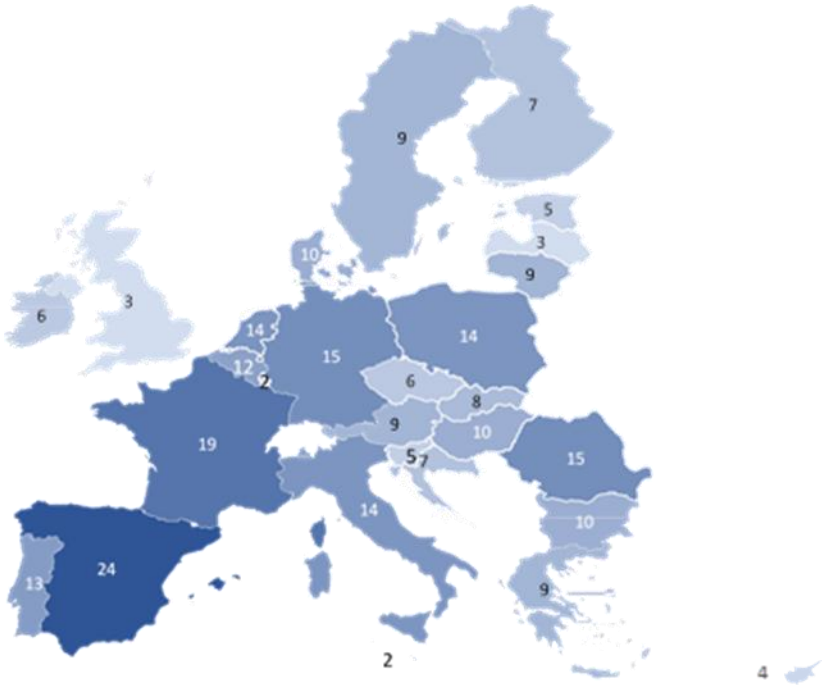

Schaubild 1: Anzahl der Besuche, die 2017-2018 in den Mitgliedstaaten durchgeführt wurden

Schaubild 2 gibt einen Überblick über die Art der Besuche im Rahmen der verschiedenen Themen der Verordnung über amtliche Kontrollen.

[32] Bei Audits wird die Durchführung amtlicher Kontrollen überprüft, während Länderbesuche und Sondierungsbesuche dazu dienen, Informationen über ein Land oder in einer Reihe von Mitgliedstaaten über ein Thema zu sammeln.

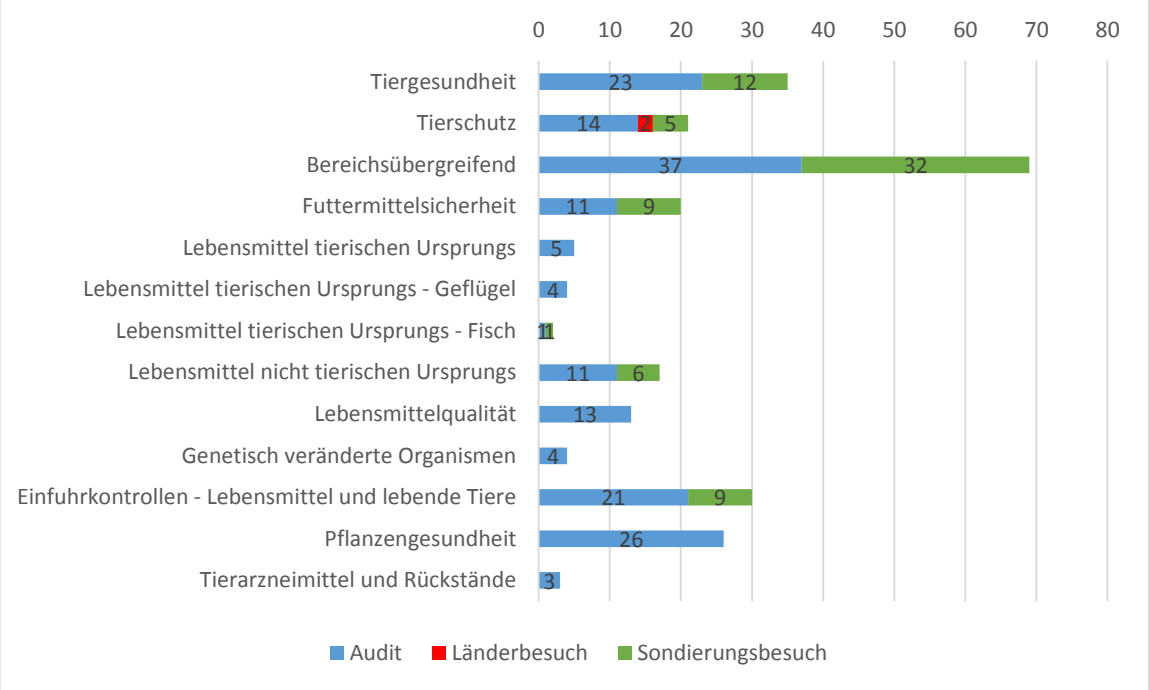

Schaubild 2: Anzahl und Art der Besuche, die 2017-2018 je Thema durchgeführt wurden

5.1.1. Zusammenfassende Berichte

Die Kommission veröffentlicht[33] auch zusammenfassende Berichte, die eine Zusammenfassung des Bereichs enthalten, der durch eine Auditreiche abgedeckt ist und in denen aufgezeigt wird, was in Bezug auf die Durchführung von Kontrollen und die Anwendung von Rechtsvorschriften funktioniert und was nicht. In den Berichten werden Beispiele für bewährte Verfahren in den Mitgliedstaaten aufgeführt. Diese Berichte bilden auch die Grundlage für den Austausch mit den Experten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Initiative BTSF, um über festgestellte verbreitete Probleme zu diskutieren und bewährte Verfahren auszutauschen.

2017 und 2018 veröffentlichte die Kommission 22 zusammenfassende Berichte über ihre Kontrolltätigkeiten in den Mitgliedstaaten in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und -qualität, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit.

Die diesem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen[34] enthält eine detailliertere Beschreibung einiger der wichtigsten Bereiche, in denen die Kommission in den Jahren 2017 und 2018 Kontrollen in den Mitgliedstaaten durchführte.

[33] Verfügbar unter: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/index.cfm.

[34] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der amtlichen Kontrollen in den Mitgliedstaaten (im Zeitraum 2017-2018) zur Sicherstellung der Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.

5.1.2. Einige Punkte, die hervorgehoben werden sollten

Eine Reihe von Audits der nationalen Auditsysteme zeigte, dass die Ergebnisse dieser Audittätigkeiten zu einer Verbesserung der Kohärenz und Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen beitragen.

Im Bereich Lebensmittelsicherheit trugen Sondierungsbesuche nach dem Fipronil-Vorfall zur Verbesserung der auf EU-Ebene verfügbaren Instrumente für die Bewältigung und Eindämmung ähnlicher Vorfälle bei.

Auditreihen zu amtlichen Kontrollen der Lebensmittelkennzeichnung (Informationen für Verbraucher sowie gesundheits- und nährwertbezogene Angaben), der Lebensmittelkontaktmaterialien, verzehrfertiger Lebensmittel und des elektronischen Handels in der Lebensmittelkette haben gezeigt, dass diesen Bereichen in den amtlichen Kontrollplänen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Im Bereich Tiergesundheit waren die Afrikanische Schweinepest und die Aviäre Influenza die wichtigsten Problembereiche, in denen die Kommission ihre Kontrollen priorisiert hat.

Im Bereich Tierschutz schloss die Kommission ihr Projekt zum Transport von Tieren auf der Straße und auf dem Seeweg ab. Obwohl beim Tierschutz deutliche Verbesserungen zu verzeichnen waren, gibt es nach wie vor schwerwiegende Probleme. In Bezug auf den Transport auf dem Seeweg strebt die Kommission eine Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs an, um die Einhaltung der Tierschutzvorschriften durch Tiertransportschiffe zu verbessern.

In einem auf zwei Jahre angelegten Arbeitsprogramm zum Schutz von Schweinen wurden die Praktiken des routinemäßigen Kupierens der Schwänze untersucht. Hier stellt eine strikte und einheitliche Durchsetzung nach wie vor eine große Herausforderung dar.

Bei zwei Audits zur Überwachung antimikrobieller Resistenzen bei kommensalen und zoonotischen Bakterien wurde eine Reihe möglicher Verbesserungen der bestehenden Regelungen festgestellt.

Seit 2013 haben Ausbrüche des Bakteriums *Xylella fastidiosa* in Oliven- und Mandelplantagen in Italien und Spanien schwere wirtschaftliche Schäden verursacht. Der Krankheitserreger gefährdet ein breites Spektrum von landwirtschaftlichen, gartenbaulichen und forstlichen Pflanzenarten in Europa. Mit regelmäßigen Audits in Mitgliedstaaten, die Ausbrüche zu verzeichnen hatten, sollte überprüft werden, ob die durchgeführten Maßnahmen die Tilgung oder Eindämmung (falls eine Tilgung nicht möglich war) sicherstellen, um das Risiko einer weiteren Ausbreitung in der EU zu minimieren.

Die Kommission hat gewisse Verbesserungen bei der Zulassung, dem Inverkehrbringen und der nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln festgestellt. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch Mängel beim Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel, bei der Bewertung integrierter Schädlingsbekämpfungssysteme,

der Überprüfung der nationalen Aktionspläne und bei der Prüfung von Anwendungsgeräten beheben. Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten mit der Festlegung harmonisierter Risikoindikatoren[35] begonnen, um die Entwicklung der Risiken im Zusammenhang mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln einzuschätzen.

Ein weiterer Bereich, in dem Verbesserungsbedarf bei den amtlichen Kontrollen der Mitgliedstaaten festgestellt wurde, betraf die Kontrollen von Biozidprodukten, die häufig nicht für den Markt zugelassen sind, in dem sie verwendet werden.

6. NACHFASSENDE MAßNAHMEN DER KOMMISSION UND DURCHSETZUNG

6.1. Systematische Weiterverfolgung von Empfehlungen

Die Audits der Kommission führen im Allgemeinen zu Empfehlungen für Maßnahmen zur Behebung der Mängel. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diese Empfehlungen umzusetzen[36] und in Aktionsplänen zu beschreiben.

Im Rahmen regelmäßiger Paketsitzungen, bekannt als allgemeine nachfassende Audits, verfolgt die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen der GD SANTE systematisch die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden ergriffen haben, um den in den Auditberichten ausgesprochenen Empfehlungen nachzukommen. Diese allgemeinen nachfassenden Audits decken alle „offenen" Empfehlungen in allen Sektoren ab, und die Ergebnisse werden in Länderprofilen veröffentlicht (siehe unten).

Dieser Prozess ist auch weiterhin ein wirksames Mittel im Umgang mit einem Großteil der festgestellten Mängel.

In einigen wenigen Fällen, in denen das Ergebnis des Audits besonders problematisch ist, werden sektorspezifische nachfassende Audits organisiert, um Maßnahmen zu verfolgen, die von den Mitgliedstaaten dringend umzusetzen sind.

Ende Dezember 2018 hatten die Mitgliedstaaten entweder bereits Korrekturmaßnahmen ergriffen oder zufriedenstellende Zusagen abgegeben, innerhalb eines angemessenen Zeitraums Maßnahmen zu ergreifen:

- für 96 % der Empfehlungen aus den Audits im Berichtszeitraum 2014-2016 und
- für 95 % der Empfehlungen aus den Audits im Berichtszeitraum 2015-2017[37].

---

[35] Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2009/128/EG über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 71).

[36] Artikel 45 Absätze 3 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sowie Artikel 117 Buchstabe a und Artikel 119 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2017/625.

[37] Der Follow-up-Indikator basiert auf einem gleitenden Dreijahreszyklus, wobei die Zeit berücksichtigt wird, die die Mitgliedstaaten benötigen, um einen Aktionsplan als Reaktion auf die Auditempfehlungen zu erstellen und die Maßnahmen durchzuführen.

Für die Vorbereitung von Audits und für die Politikgestaltung sind länderspezifische Kenntnisse erforderlich. Deshalb pflegt und veröffentlicht die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen der GD SANTE Länderprofile. Die Aktualisierungen der Länderprofile gewährleisten die Transparenz dieses Prozesses.

Diese Länderprofile sind öffentlich zugänglich[38] und geben in Bezug auf alle Mitgliedstaaten einen Überblick über:

- die fünf zuletzt veröffentlichten Auditberichte;
- die Bewertung der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten als Reaktion auf die Audits und Auditempfehlungen der Kommission ergriffen haben, durch die Kommission;
- die Organisation der Kontrollen in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der von ihnen übermittelten Informationen;
- einschlägige Links zu den Websites der Mitgliedstaaten, wie sie von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

6.2. Unterstützung der Mitgliedstaaten

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten durch Netzwerke und Schulungen bei der Verbesserung ihrer Fähigkeit zur Durchsetzung des EU-Rechts.

6.2.1. Netzwerke

Die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen betreut eine Reihe von Netzwerken und Arbeitsgruppen, die sich aus Bediensteten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation zusammensetzen, die Vertragsparteien des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sind, um die Durchführung bestimmter Aspekte des EU-Rechts zu erörtern und zu fördern.

Seit 2008 haben sich zwei Netzwerke regelmäßig getroffen, um Erfahrungen hinsichtlich der Vorbereitung und Umsetzung von MNKP sowie der Berichterstattung in Bezug auf MNKP und hinsichtlich der Umsetzung nationaler Auditsysteme (NAS) über amtliche Kontrollen auszutauschen. In den Jahren 2017 und 2018 trat das MNKP-Netzwerk neunmal zusammen. Die Sitzungen waren hauptsächlich der Entwicklung und Fertigstellung einheitlicher Mustervorlagen für die Jahresberichte gewidmet.[39] Im Jahr 2018 befasste sich eine Sitzung der Untergruppe mit der Überarbeitung der Leitlinien für die Ausarbeitung des MNKP.[40] Das MNKP-Netz entwickelte auch die elektronische Fassung des einheitlichen Musterformulars für die Jahresberichte, das Instrument „Annual Reporting on Official Controls – AROC“, um die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung auf die Durchführung der Verordnung über amtliche Kontrollen zu unterstützen.

---

[38] Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country_profiles/index.cfm.

[39] Verordnung (EU) 2019/723 (ABl. L 124 vom 13.5.2019, S. 1).

[40] Entscheidung 2007/363/EG der Kommission (ABl. L 138 vom 30.5.2007, S. 24).

Das NAS-Netzwerk kam 2017 und 2018 viermal zusammen. Die Sitzungen erleichterten den Austausch von Erfahrungen und gemeinsamen Problemen, und es wurden bewährte/vorbildliche Verfahren zwischen den Mitgliedern ermittelt. Das Netzwerk leitete eine Überprüfung der Leitlinien für die Durchführung von Audits ein[41].

Das Netz der nationalen Kontaktstellen der Mitgliedstaaten für den Schutz von Tieren beim Transport tritt seit 2010 regelmäßig zusammen, um Kenntnisse in Bezug auf gemeinsame Fragen auszutauschen und Lösungen für die Durchführung und Durchsetzung der Tierschutzvorschriften beim Transport zu finden. Dieses Netz erstellt seit 2014 Konsensdokumente des Netzwerks, die Leitlinien für die praktische Durchführung der Tierschutzvorschriften enthalten und bewährte Verfahren für Kontrollen bezeichnen. Das Netzwerk der nationalen Kontaktstellen kam 2017 und 2018 viermal zusammen, um die Änderungen der Jahresberichte im Hinblick auf Tierschutzkontrollen beim Transport, den Transport von nicht abgesetzten Kälbern und den Transport von Tieren in Drittländer und bei extremen Temperaturen zu erörtern. Im Laufe des Jahres 2017 haben die nationalen Kontaktstellen das Netzwerkdokument über die Ausfuhr lebender Tiere auf der Straße fertiggestellt.

Die Arbeitsgruppe zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden trat im Zeitraum 2017-2018 viermal zusammen. Im Jahr 2017 veröffentlichte die Kommission ihren ersten Bericht über die Umsetzung der Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (im Folgenden „Nachhaltigkeitsrichtlinie“).[42] Die Gruppe erörterte eingehend diesen Bericht und die Umsetzung der Nachhaltigkeitsrichtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie die Überprüfung ihrer ursprünglichen nationalen Aktionspläne.[43] 2018 konzentrierten sich die Diskussionen auf die von der Kommission erstellten harmonisierten Risikoindikatoren, auf Umweltaspekte der Nachhaltigkeitsrichtlinie und auf die Herausforderungen, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes und dessen Bewertung auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe konfrontiert sind.

Die Arbeitsgruppen für die Formulierung von Pflanzenschutzmitteln und die Durchsetzung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich zielen darauf ab, die wichtigsten Schwachstellen zu beheben, die in den zwischen 2012 und 2016 durchgeführten Auditreihen hinsichtlich der amtlichen Kontrollen des Inverkehrbringens von Pflanzenschutzmitteln festgestellt wurden. In den Jahren 2017 und 2018 fand eine Sitzung der Arbeitsgruppe zur Formulierung und Analyse von Pflanzenschutzmitteln statt, in der der Schwerpunkt auf die Ausarbeitung von Referenzdokumenten gelegt wurde, die den Mitgliedstaaten Orientierungshilfen für die analytische Strategie und die

---

41 Entscheidung 2006/677/EG der Kommission (ABl. L 278 vom 10.10.2006, S. 15).

42 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die nationalen Aktionspläne der Mitgliedstaaten und die Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie 2009/128/EG über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden.

43 Die Mitgliedstaaten mussten zum ersten Mal bis November 2012 nationale Aktionspläne zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsrichtlinie annehmen. Diese Pläne sollten quantitative Vorgaben, Ziele, Maßnahmen und Zeitpläne zur Verringerung der Risiken und Auswirkungen der Verwendung von Pestiziden enthalten. Diese Pläne sollten mindestens alle fünf Jahre überprüft werden.

Auswertung der Analyseergebnisse bieten sollen. Die Arbeitsgruppe zur Durchsetzung der Rechtsvorschriften über Pflanzenschutzmittel trat 2017 zweimal und 2018 einmal zusammen. Eines dieser Treffen wurde als Workshop organisiert, bei dem es um amtliche Kontrollen in großen Lagerhäusern, Einfuhrkontrollen in Häfen und Kontrollen von Herstellern von Pflanzenschutzmitteln ging. Dieser Workshop bot für die Mitgliedstaaten eine nützliche Grundlage zur Verbesserung der Kontrolltätigkeiten in diesem Bereich.

6.2.2. Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel (BTSF)

BTSF ist eine Initiative der Kommission zur Organisation von Schulungen für Interessenträger in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelrecht der EU, Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzenschutz, ökologischer Landbau und Qualitätsregelungen. Die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten Kontrollen (z. B. Audits) helfen bei der Ermittlung des Schulungsbedarfs. 2017 und 2018 umfasste das BTSF-Programm[44] Workshops zu verschiedenen Themen wie Prävention und Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen, zur Vorbereitung der tierärztlichen Dienste auf Naturkatastrophen und Schulungen zu internen Audits.

6.3. Durchsetzung

Verstößt ein Mitgliedstaat gegen EU-Recht, so legt die Kommission von Fall zu Fall geeignete Maßnahmen im Einklang mit ihrem Ansatz „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“[45] fest. Diese Maßnahmen können von Kontakten mit den Behörden der Mitgliedstaaten auf geeigneter Ebene zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts bis hin zur Einleitung von Vermittlung im Rahmen von EU-Pilot und/oder Vertragsverletzungsverfahren in Fällen reichen, in denen eine klare und solide Rechtsgrundlage besteht und alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, um die Einhaltung der Vorschriften zu fördern. Im Bereich der Lebensmittelsicherheit umfassen andere Durchsetzungsinstrumente als Vertragsverletzungsverfahren auch die Auferlegung von Schutzmaßnahmen. Diese können von der Ergreifung von Vorsorgemaßnahmen für den Handel mit und den Transport von Tieren, Pflanzen oder Lebensmittel- und Futtermittelerzeugnissen bis hin zum Erlass von Schutzmaßnahmen im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften reichen.

Eine erste Handlungslinie ist ein Schreiben auf hoher Ebene an den betreffenden Mitgliedstaat, gegebenenfalls gefolgt von den vorprozessualen und prozessualen Phasen des Vertragsverletzungsverfahrens.[46]

Im Zeitraum 2017-2018 wurde der Gerichtshof der Europäischen Union mit einem Vertragsverletzungsverfahren in den von der Verordnung über amtliche Kontrollen

---

[44] Siehe https://ec.europa.eu/chafea/food/bookshelf/reports/index_en.htm für die Jahresberichte über BTSF.

[45] Siehe https://ec.europa.eu/info/publications/communication-commission-eu-law-better-results-through-better-application_en.

[46] Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

abgedeckten Bereichen befasst. Die Kommission hat im Mai 2018 beschlossen, Italien vor dem Gerichtshof der Europäischen Union wegen mangelhafter Eindämmung des Quarantäneschadorganismus *Xylella fastidiosa* in Apulien zu verklagen.[47]

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die EU verfügt über einen soliden Rechtsrahmen zur Beherrschung von Sicherheitsrisiken in der Lieferkette. Die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten haben in ihren Jahresberichten über amtliche Kontrollen gezeigt, dass sie durch die Organisation amtlicher Kontrollen weiterhin ihrer wichtigen Rolle bei der Überwachung und der Verifizierung nachkommen, dass die einschlägigen EU-Anforderungen wirksam eingehalten und durchgesetzt werden.

Die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält Einzelheiten zu den Kontrollen, die die Kommission in den Mitgliedstaaten durchgeführt hat, um zu verifizieren, dass die EU-Vorschriften in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelrecht, Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel von den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß durchgeführt und durchgesetzt werden. Die Ergebnisse dieser Kontrollen zeigen, dass die Mitgliedstaaten generell über die erforderlichen Kontrollsysteme verfügen, die einen im Großen und Ganzen akzeptablen Umfang der Einhaltung sicherstellen. Allerdings wurden im Rahmen der Kontrollen durch die Kommission immer noch Mängel bei den amtlichen Kontrollen festgestellt und auch Verbesserungspotenziale aufgezeigt.

Lockere Einstellungen zur Lebensmittelsicherheit wirken sich immer negativ aus und dies kann nicht nur die öffentliche Gesundheit bedrohen, sondern auch das Vertrauen unserer Bürgerinnen und Bürger sowie unserer Handelspartner in das EU-Lebensmittelsystem als Ganzes beeinträchtigen. In Bezug auf die Lebensmittelsicherheit darf es keine Selbstzufriedenheit geben, und alle geplanten Kontrolltätigkeiten, die in den MNKP der Mitgliedstaaten vorgesehen sind, müssen umgesetzt werden. Dennoch wird in den Jahresberichten für 2017 und 2018 erneut darauf hingewiesen, dass viele Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Sicherstellung angemessener Finanzmittel für die Durchführung der erforderlichen amtlichen Kontrollen vor Herausforderungen stehen.

Die systematische Weiterverfolgung der Auditempfehlungen zeigt, dass die Mitgliedstaaten im Allgemeinen geeignete Korrekturmaßnahmen ergreifen, um die festgestellten Mängel zu beheben. Darüber hinaus werden in den Jahresberichten die laufenden Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit ihrer Kontrollen hervorgehoben, insbesondere durch bessere IT-Systeme, Datenanalysen, Qualitätshandbücher und Schulungen.

Mit der Annahme der Verordnung über amtliche Kontrollen wurden erhebliche Änderungen eingeführt, die zur Verbesserung der amtlichen Kontrollen beitragen werden.

Um die Schlüssigkeit der MNKP sicherzustellen, muss jeder Mitgliedstaat eine zentrale Stelle benennen, die mit der Koordinierung der Ausarbeitung und der Erhebung der

[47] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_3805

Informationen über die Durchführung, Überprüfung und Aktualisierung der Kontrollpläne betraut ist. In den MNKP werden die strategischen Ziele der MNKP festgelegt und wie sich diese Ziele in den Kontrollprioritäten und der Ressourcenzuteilung widerspiegeln.

Im Hinblick auf die Transparenz sieht die Verordnung über amtliche Kontrollen vor, dass die MNKP der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Transparenzanforderungen durch die Veröffentlichung ihres Jahresberichts zu erfüllen.

Die Einführung eines einheitlichen Musterformulars für die von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Jahresberichte wird die Erhebung vergleichbarer Informationen und Daten über die amtlichen Kontrollen der Mitgliedstaaten in der gesamten Lebensmittelkette der EU erleichtern und zu einer reibungsloseren Erstellung und Veröffentlichung des Jahresberichts der Kommission beitragen.

In partnerschaftlicher Zusammenarbeit setzt sich die Kommission weiterhin dafür ein, die Mitgliedstaaten bei der kontinuierlichen Verbesserung ihrer amtlichen Kontrollsysteme durch die Netzwerke und die Initiative BTSF zu unterstützen.