KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.11.2020 r.
COM(2020) 756 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące ogólnego funkcjonowania kontroli urzędowych przeprowadzanych w państwach członkowskich (w latach 2017–2018) w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin

{SWD(2020) 283 final}

SPIS TREŚCI

1. STRESZCZENIE 1
2. WPROWADZENIE 2
3. RAMY PRAWNE 3
4. PRZEGLĄD ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH 4
   - 4.1. Przyjmowanie i przegląd sprawozdań rocznych państw członkowskich 4
   - 4.2. Organizacja i przeprowadzanie kontroli urzędowych 5
     - 4.2.1. Cele operacyjne i strategiczne 5
     - 4.2.2. Planowane i bieżące kontrole urzędowe 6
     - 4.2.3. Szczególne działania kontrolne 6
     - 4.2.4. Zasoby 7
   - 4.3. Ogólna zgodność z prawem paszowym i żywnościowym, przepisami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego 8
     - 4.3.1. Rodzaje niezgodności 8
     - 4.3.2. Analiza niezgodności 8
   - 4.4. Krajowe systemy audytu 9
     - 4.4.1. Wewnętrzne lub zewnętrzne audyty w zakresie kontroli urzędowych 9
     - 4.4.2. Audyty i inspekcje jednostek certyfikujących 9
   - 4.5. Działania na rzecz zapewnienia skuteczności przy realizacji krajowych planów kontroli 10
     - 4.5.1. Działania na rzecz zapewnienia zgodności podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze i działających na rynku pasz oraz innych właściwych producentów i podmiotów gospodarczych 10
     - 4.5.2. Egzekwowanie przepisów: działania podjęte w przypadku niezgodności 10
     - 4.5.3. Działania podjęte w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania służb odpowiedzialnych za kontrole urzędowe 11
   - 4.6. Ogólna skuteczność systemu kontroli w zakresie realizacji krajowych planów kontroli 11
   - 4.7. Zmiany w WKPK 11
5. KONTROLE PRZEPROWADZONE PRZEZ SŁUŻBY KOMISJI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH 12
   - 5.1. Audyty 12
     - 5.1.1. Sprawozdania ogólne 14
     - 5.1.2. Kilka punktów, które należy podkreślić 15
6. DZIAŁANIA NASTĘPCZE KOMISJI I EGZEKWOWANIE PRZEPISÓW PRZEZ KOMISJĘ 16

6.1. Systematyczne działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami 16
6.2. Wsparcie dla państw członkowskich 17
6.2.1. Sieci 17
6.2.2. Program „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” 19
6.3. Egzekwowanie przepisów 19
7. WNIOSKI 20

Wykaz rysunków

Rys. 1: liczba misji przeprowadzonych w państwach członkowskich w latach 2017–2018 13
Rys. 2: liczba i rodzaj misji przeprowadzonych w ramach poszczególnych zagadnień w latach 2017–2018 14

1. STRESZCZENIE

W niniejszym sprawozdaniu opisano ogólne wyniki działań kontrolnych przeprowadzonych w latach 2017 i 2018 przez Komisję i na szczeblu krajowym w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia oraz zaufania w zakresie prawa żywnościowego i paszowego, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, rolnictwa ekologicznego i systemów jakości. Dziedziny te mają decydujące znaczenie w codziennym życiu obywateli Unii Europejskiej (UE). Odgrywają również kluczową rolę w zapewnianiu sprawnego funkcjonowania handlu żywnością, zwierzętami i roślinami zarówno w obrębie samej UE, jak i z państwami trzecimi.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli urzędowych opartych na analizie ryzyka, które są wyszczególnione i planowane w wieloletnich krajowych planach kontroli (WKPK). Kontrole urzędowe mają na celu sprawdzenie, czy podmioty w łańcuchu pasz i żywności przestrzegają obowiązujących przepisów, a jeżeli tak nie jest, oczekuje się, że państwa członkowskie będą egzekwować wspomniane przepisy i podejmą kroki, aby skłonić podmioty do ponownego ich przestrzegania. W ramach audytów służby Komisji sprawdzają, czy państwa członkowskie wdrażają kontrole urzędowe i związane z nimi działania w zakresie egzekwowania przepisów.

Większość państw członkowskich zgłosiła, że kluczowymi kwestiami mającymi wpływ na wdrażanie ich WKPK były poziom zatrudnienia, zasoby finansowe lub sprzętowe. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie przyznały, że udało im się przezwyciężyć te problemy dzięki poprawie analizy danych oraz wykorzystaniu narzędzi informatycznych i kontroli dokumentacji, inne zgłosiły, że nie mogły w pełni wdrożyć swoich planów kontroli.

Komisja uważa, że należy udostępnić odpowiednie zasoby na potrzeby kontroli na miejscu. W przypadku tak różnorodnych kwestii, jak fałszowanie żywności[1], sprawdzanie prawidłowego etykietowania żywności i pasz, wdrażanie dobrych praktyk higienicznych podczas uboju oraz właściwe stosowanie środków ochrony roślin, kontrole na miejscu w terenie są niezbędne.

Kontrole Komisji dotyczące wdrażania przez państwa członkowskie kontroli urzędowych w całym łańcuchu pasz i żywności dają jasny obraz wyników państw członkowskich w zakresie sprawdzania i egzekwowania przestrzegania przez podmioty prawa żywnościowego i paszowego, zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin. Jako takie kontrole te wnoszą znaczny wkład w proces przeglądu legislacyjnego, którego celem jest zapewnienie, aby przepisy UE były odpowiednie dla danego celu.

[1] Fałszowanie żywności oznacza działanie umyślne przedsiębiorstw lub jednostek mające na celu wprowadzenie nabywców w błąd oraz uzyskanie z tego tytułu nienależnych korzyści. Działania takie mogą również stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin, dla dobrostanu zwierząt lub dla środowiska. Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronach internetowych unijnej sieci na rzecz przeciwdziałania fałszowaniu żywności.

Na podstawie kontroli przeprowadzonych przez Komisję w państwach członkowskich stwierdza się, że ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie posiadają wymagane systemy kontroli zapewniające wdrożenie wymogów UE. W niektórych państwach podczas kontroli Komisja wykazała niedociągnięcia w zakresie przeprowadzania kontroli urzędowych, wskazując, że nadal istnieje możliwość poprawy. Komisja podejmowała systematyczne działania następcze w związku ze swoimi zaleceniami dla państw członkowskich i, w razie potrzeby, stosowała inne narzędzia egzekwowania prawa. Ponadto Komisja wspierała państwa członkowskie (i państwa niebędące członkami UE) poprzez zapewnianie pomocy technicznej i szkoleń w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności" oraz spotkań technicznych ekspertów z państw członkowskich.

Niniejsze sprawozdanie zawiera pewne zalecenia dotyczące dalszego doskonalenia systemów kontroli urzędowych poprzez sieci informacyjne dla urzędników, wykorzystanie informacji z prywatnych systemów zapewniania jakości oraz publikację wyników kontroli urzędowych.

2. WPROWADZENIE

UE dąży do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i zaufania w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt, rolnictwa ekologicznego i systemów jakości. Obywatele UE słusznie oczekują wysokich standardów w tych dziedzinach.

Istnieją kompleksowe ramy prawne UE, których celem jest zapewnienie spójnych kontroli w całym łańcuchu pasz i żywności, od pola do stołu, oraz odpowiedniego monitorowania, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego rynku wewnętrznego i handlu z państwami niebędącymi członkami UE.

Jednym z filarów zintegrowanej polityki UE w zakresie bezpieczeństwa żywności od pola do stołu jest skuteczny system kontroli urzędowych[2] przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności podmiotów gospodarczych z normami UE w całym łańcuchu pasz i żywności.

Komisja odgrywa ważną rolę w ogólnych ramach kontroli na szczeblu unijnym[3] i przeprowadza kontrole, w tym audyty, w państwach członkowskich.

Państwa członkowskie przedkładają Komisji sprawozdania roczne z przeprowadzonych przez siebie kontroli urzędowych[4], a następnie Komisja podaje do wiadomości publicznej

[2] „Kontrola urzędowa" oznacza wszelkie czynności wykonywane przez właściwy organ państwa członkowskiego UE w celu sprawdzenia zgodności z prawem żywnościowym i paszowym, zasadami dotyczącymi zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin oraz sprawdzenia, czy zwierzęta i towary spełniają wymogi.

[3] Art. 116 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin (Dz.U. L 95 z 7.4.2017, s. 1).

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

oraz przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie[5] z ogólnego funkcjonowania kontroli w państwach członkowskich z uwzględnieniem:

- sprawozdań rocznych przedkładanych przez organy krajowe na temat ich działań kontrolnych;
- wyników kontroli Komisji przeprowadzonych w państwach członkowskich.

Niniejsze sprawozdanie obejmuje lata 2017 i 2018.

3. RAMY PRAWNE

W „przepisach ogólnych prawa żywnościowego”[6] przypisuje się główną odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa żywności podmiotom działającym na rynku spożywczym i podmiotom działającym na rynku pasz. Przepisy szczegółowe UE dotyczą wymogów w zakresie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych[7] oraz systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności)[8].

Państwa członkowskie są zobowiązane do sprawdzenia, czy podmioty gospodarcze przestrzegają obowiązującego prawa UE. W swoich WKPK opisują one systemy kontroli urzędowych, które służą realizacji tego celu.

Od dnia 14 grudnia 2019 r. zaczęły mieć zastosowanie zmiany w przepisach odnoszących się do tych wymogów na mocy rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych[9]. W rozporządzeniu w sprawie kontroli urzędowych opisano wymogi dotyczące tych systemów kontroli, WKPK i wykonywania kontroli urzędowych[10]. Najistotniejsze wymogi wprowadzone na mocy nowego rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych w odniesieniu do systemów kontroli urzędowych i WKPK są następujące:

- Ich zakres obejmuje obecnie również kontrole urzędowe w odniesieniu do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, zdrowia roślin, środków

---

5 Art. 114 rozporządzenia (UE) 2017/625.

6 Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31 z 1.2.2002, s. 1).

7 Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.U. L 189 z 20.7.2007, s. 1).

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. L 343 z 14.12.2012, s. 1).

9 Rozporządzenie (UE) 2017/625 uchyliło rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

10 Art. 109, 110 i 111 rozporządzenia (UE) 2017/625.

ochrony roślin, produkcji ekologicznej i oznakowania chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych i tradycyjnych specjalności.

- Państwa członkowskie są zobowiązane do wyznaczenia jednego organu, który będzie odpowiadał za koordynację przygotowania WKPK, zapewnianie spójności WKPK, przegląd i aktualizację WKPK oraz sprawozdawczość w zakresie WKPK.
- W WKPK należy opisać cele strategiczne planu oraz kategoryzację ryzyka do celów kontroli urzędowych w nim wyszczególnionych.
- WKPK musi zostać podany do wiadomości publicznej, z pewnymi ograniczonymi wyjątkami.
- Przy zachowaniu wysokiego poziomu przejrzystości należy podawać do wiadomości publicznej odpowiednie informacje dotyczące organizacji i przeprowadzania kontroli urzędowych. Obowiązek ten może zostać spełniony poprzez opublikowanie sprawozdania rocznego przedkładanego Komisji przez każde państwo członkowskie[11].

Na mocy rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych Komisja[12] jest zobowiązana przeprowadzić kontrole, obejmujące też audyty, w państwach członkowskich, a państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia odpowiednich działań następczych w celu naprawy wszelkich nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku tych kontroli[13].

4. PRZEGLĄD ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

4.1. Przyjmowanie i przegląd sprawozdań rocznych państw członkowskich

Państwa członkowskie przedłożyły swoje sprawozdania roczne za lata 2017 i 2018 na mocy wcześniejszego rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych, które zostało uchylone i zastąpione nowym rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych[14]. Podstawę niniejszej oceny stanowiła zalecana struktura sprawozdań wyszczególnionych w wytycznych Komisji, mająca zastosowanie do tych lat[15].

Stosunkowo niewiele państw członkowskich przedstawiło swoje sprawozdania roczne służbom Komisji w wyznaczonym terminie. Jedynie Republika Czeska, Estonia, Finlandia, Łotwa, Litwa i Słowacja przedłożyły swoje sprawozdania za lata 2017 i 2018 w terminie. Niektóre państwa przedstawiły swoje sprawozdania bardzo późno – np. Komisja otrzymała ostatnie sprawozdanie roczne za rok 2017 w kwietniu 2019 r., a w czerwcu 2020 r. nadal nie otrzymała jednego sprawozdania rocznego za rok 2018.

---

[11] Art. 11 rozporządzenia (UE) 2017/625.

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

[13] Art. 119 rozporządzenia (UE) 2017/625.

[14] Art. 44 rozporządzenia (WE) nr 882/2004.

[15] Decyzja Komisji 2008/654/WE z dnia 24 lipca 2008 r. w sprawie wytycznych dla pomocy państwom członkowskim w sporządzeniu rocznego sprawozdania w sprawie jednolitego zintegrowanego wieloletniego krajowego planu kontroli, przewidzianego w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004 (Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 56).

Sprawozdania te różnią się znacznie pod względem prezentacji danych oraz charakteru prezentowanych danych. Utrudnia to ich analizę i porównanie oraz stanowi istotne wyzwanie dla Komisji przy sporządzaniu niniejszego sprawozdania rocznego.

Jeżeli chodzi o produkcję ekologiczną, Komisja odniosła się do uwag Europejskiego Trybunału Obrachunkowego[16] i w 2018 r. rozpoczęła wysyłanie pism do państw członkowskich z prośbą o wyjaśnienia i dodatkowe informacje dotyczące sprawozdań rocznych na temat produkcji ekologicznej. W odniesieniu do roku sprawozdawczego 2017 pisma wysłano do 14 państw członkowskich i jednego państwa należącego do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). W odniesieniu do roku sprawozdawczego 2018 pisma wysłano do 24 państw członkowskich i jednego państwa należącego do EFTA[17].

Na mocy rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych wprowadzono wzór formularza sprawozdań rocznych, a państwa członkowskie[18] będą również musiały przedkładać je drogą elektroniczną. W rozporządzeniu przedłużono termin (z 30 czerwca do 31 sierpnia) na przedłożenie tych informacji i danych. Przedkładanie sprawozdań dotyczących wyników kontroli urzędowych, rodzaju i liczby przypadków niezgodności z przepisami oraz środków podjętych w celu zapewnienia skutecznego działania WKPK państw członkowskich drogą elektroniczną i w jednolity sposób ułatwi Komisji analizę i porównanie takich danych w państwach członkowskich i pomiędzy nimi.

4.2. Organizacja i przeprowadzanie kontroli urzędowych

Państwa członkowskie ustanowiły systemy kontroli urzędowych, które w dużym stopniu umożliwiają im zapewnienie stosowania ram prawnych przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze i działające na rynku pasz. Poniżej przedstawiono konkretne aspekty tych systemów, aby zilustrować niektóre z wyzwań i inicjatyw przedstawionych przez państwa członkowskie.

4.2.1. Cele operacyjne i strategiczne

W swoich WKPK państwa członkowskie powinny określić cele strategiczne w zakresie organizacji kontroli urzędowych[19]. Mniej niż jedna trzecia (Belgia, Cypr, Dania, Estonia, Irlandia, Finlandia, Francja, Niemcy i Włochy) zgłosiła jednak konkretne kluczowe

---

16 Zob. sprawozdanie specjalne nr 04/2019: System kontroli produktów ekologicznych został udoskonalony, lecz niektóre wyzwania wciąż są aktualne.

17 2017 r.: Belgia, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Finlandia, Chorwacja, Węgry, Włochy, Litwa, Luksemburg, Polska, Portugalia, Szwecja, Norwegia; 2018 r.: Belgia, Bułgaria, Cypr, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Finlandia, Francja, Chorwacja, Węgry, Włochy, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Szwecja, Norwegia.

18 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/723 z dnia 2 maja 2019 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 w odniesieniu do wzoru formularza, który ma być wykorzystywany w sprawozdaniach rocznych przedkładanych przez państwa członkowskie (Dz.U. L 124 z 13.5.2019, s. 1; przyjęte na podstawie art. 113 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2017/625).

19 Art. 42 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 882/2004 i art. 110 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (UE) 2017/625.

wskaźniki skuteczności działania (KPI) stosowane do oceny skuteczności ich kontroli urzędowych. Uwzględnienie wyników takich kluczowych wskaźników skuteczności działania zapewniłoby lepsze zrozumienie ewentualnego sposobu wykorzystania przez każde państwo członkowskie wyników kontroli do zmiany WKPK w razie potrzeby.

Inne państwa członkowskie składają bardziej ogólne sprawozdania na temat tego, w jaki sposób ich kontrole wpływają na cele. Na przykład Niderlandy stwierdziły, że stosują wskaźniki dobrostanu zwierząt w celu określenia celów dla programów kontroli urzędowych. Właściwe organy niderlandzkie dokonały również pomiaru skuteczności kontroli w ramach konkretnych projektów, takich jak „Plan usprawnienia łańcucha dostaw mięsa" (Meat Supply Chain Improvement Plan), „Miedź w paszach dla trzody chlewnej" (Copper in Pig Feed) oraz „Monitorowanie przestrzegania przepisów przez rzeźnie czerwonego mięsa i ubojnie drobiu" (Compliance Monitor for Red Meat Slaughterhouses and Poultry Slaughterhouses). W sprawozdaniu rocznym stwierdzono, że prace przeprowadzone w 2017 r. w zakresie analiz grup docelowych i rozwoju strategii monitorowania w oczekiwaniu na oceny skutków zapewniły lepszy wgląd w przestrzeganie przepisów, a tym samym w skuteczność kontroli urzędowych.

4.2.2. Planowane i bieżące kontrole urzędowe

Zgodnie z przepisami UE organy krajowe powinny planować swoje kontrole urzędowe zgodnie z określonymi priorytetami opartymi na stopniu zagrożenia[20]. Chociaż wszystkie państwa członkowskie podkreśliły, że częstotliwość kontroli urzędowych określają w oparciu o analizę ryzyka, nie opisały one zastosowanej metody.

Zewnętrzne jednostki oceniające zgodność certyfikują europejskie przedsiębiorstwa żywnościowe i paszowe w ramach szeregu prywatnych systemów zapewniania jakości. Austria, Belgia, Dania, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo poinformowały, w jaki sposób wykorzystują informacje z tych systemów w swoich ocenach ryzyka. Na przykład Niderlandy zorganizowały spotkania z właścicielami tych systemów.

4.2.3. Szczególne działania kontrolne

Poza planowanymi działaniami kontrolnymi państwa członkowskie reagują na pojawiające się problemy za pomocą szczególnych działań kontrolnych. Dania i Węgry zgłosiły, że tam, gdzie liczba regularnych kontroli urzędowych była niższa niż w latach poprzednich, zwiększyły one liczbę indywidualnych działań kontrolnych *ad hoc*.

W Niderlandach w ramach monitorowania opartego na analizie ryzyka wykazano, że ukierunkowane monitorowanie określonej żywności, ukierunkowane inspekcje zgodności i kontrola zagrożeń mikrobiologicznych mogą przynieść korzyści i zapewnić przedsiębiorstwom i konsumentom ramy, na których można oprzeć konkretne działania.

W latach 2017–2018 większość państw członkowskich musiała poradzić sobie ze skutkami incydentu z fipronilem, który miał swój początek w Niderlandach

[20] Art. 3 ust. 1 i art. 43 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 882/2004 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2017/625.

i doprowadził do wycofania z obrotu i odzyskania jaj i produktów jajecznych w całej UE (problem ten poruszono w sprawozdaniach Belgii, Republiki Czeskiej, Danii, Finlandii, Francji, Węgier, Włoch, Niderlandów i Polski).

Kilka państw członkowskich (Belgia, Dania, Finlandia, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Hiszpania, Szwecja, Słowenia i Zjednoczone Królestwo) wymieniło fałszowanie żywności i sprzedaż internetową jako obszary stanowiące szczególne wyzwanie. Nowa możliwość pobierania próbek towarów oferowanych do sprzedaży za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość[21] przewidziana w rozporządzeniu w sprawie kontroli urzędowych oraz przepisy dotyczące wysokości kar finansowych za fałszowanie żywności[22] powinny pomóc państwom członkowskim w egzekwowaniu przepisów w tych obszarach.

Jak podały Estonia, Finlandia, Niemcy, Polska, Rumunia i Szwecja, obecność afrykańskiego pomoru świń wymagała znacznych środków urzędowych w krajach dotkniętych chorobą – w celu jej zwalczania – lub w krajach zagrożonych – aby zapobiec jej wystąpieniu i zapewnić jej wczesne wykrycie.

4.2.4. Zasoby

Państwa członkowskie muszą zapewnić dostępność odpowiednich zasobów finansowych pozwalających na zatrudnienie pracowników oraz zapewnienie innych zasobów niezbędnych właściwym organom do realizacji kontroli urzędowych i zadań związanych z innymi czynnościami urzędowymi[23].

Belgia, Bułgaria, Cypr, Finlandia, Niemcy, Grecja, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Hiszpania i Szwecja podkreśliły, że cięcia budżetowe doprowadziły do zmniejszenia liczby pracowników, niekiedy dalszego spadku w porównaniu z poprzednimi latami, oraz do niewystarczających zasobów finansowych lub materialnych. Finlandia, Niemcy, Grecja, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia i Hiszpania przyznały, że nie były w stanie wykonać wszystkich zadań zaplanowanych w swoich WKPK.

W Republice Czeskiej, Francji i Niderlandach zwiększono liczbę pracowników zajmujących się konkretnymi kwestiami, takimi jak zdrowie zwierząt (afrykański pomór świń, wysoce zjadliwa grypa ptaków), zdrowie roślin (*Xylella fastidiosa*), fałszowanie żywności i przygotowania do wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE.

Malta, Hiszpania i Szwecja wspomniały o trudnościach w rekrutacji odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, z którymi borykały się również podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze i działające na rynku pasz.

[21] Art. 36 rozporządzenia (UE) 2017/625.

[22] Art. 139 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2017/625.

[23] Art. 26 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 i art. 78 rozporządzenia (UE) 2017/625.

Państwa członkowskie poinformowały, że głównymi strategiami pomagającymi im w łagodzeniu skutków zmniejszenia zatrudnienia były analiza danych i udoskonalenie systemów informatycznych.

Za kluczowy element poprawy procedur audytu właściwe organy państw członkowskich uważają dzielenie się wiedzą z ekspertami krajowymi (w państwach członkowskich i między nimi). Wszystkie państwa członkowskie z zadowoleniem przyjęły inicjatywę „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności".

4.3. Ogólna zgodność z prawem paszowym i żywnościowym, przepisami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego

Sprawozdania roczne zawierają informacje dotyczące przypadków niezgodności wykrytych przez właściwe organy państw członkowskich u podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze i działających na rynku pasz oraz analizę tych przypadków.

4.3.1. Rodzaje niezgodności

Większość przypadków niezgodności zgłoszonych przez właściwe organy we wszystkich państwach członkowskich dotyczyła nieprawidłowości w zakresie dobrych praktyk higienicznych, utrzymania infrastruktury i operatorów, którzy nie przeprowadzili własnych kontroli lub nie zarejestrowali ich wyników.

Istotnym wyzwaniem w państwach członkowskich nadal pozostawało również egzekwowanie przepisów w dziedzinie dystrybucji, sprzedaży, etykietowania i stosowania pestycydów oraz etykietowania produktów spożywczych przeznaczonych dla konsumenta końcowego.

4.3.2. Analiza niezgodności

<u>Wystąpienie niezgodności</u>

W niektórych sprawozdaniach wspomniano o wartości procentowej przypadków niezgodności. Stosowanie wartości procentowych do porównania wyników państw członkowskich może być mylące. Przy porównywaniu danych państw członkowskich wysoki (wyższy) odsetek zgłoszonych przypadków niezgodności w danym państwie członkowskim niekoniecznie oznacza, że sytuacja w tym państwie członkowskim jest gorsza. Wręcz przeciwnie, może to wskazywać, że w tym państwie członkowskim istnieje lepsze ukierunkowanie kontroli i zasobów w oparciu o analizę ryzyka. Lepiej ukierunkowane kontrole mogą prowadzić do większej liczby inspekcji (i stwierdzonych niezgodności).

<u>Charakter ryzyka wynikającego z niezgodności</u>

Jedynie niewielka część sprawozdań rocznych zawierała informacje na temat ryzyka związanego z przypadkami niezgodności stwierdzonymi podczas kontroli urzędowych.

Ogólnie rzecz biorąc, ryzyko związane było z możliwym rozprzestrzenianiem się chorób zwierząt lub roślin, lub z trudnościami w ich powstrzymaniu, utratą możliwości śledzenia

oraz zagrożeniami dla konsumentów związanymi z bezpieczeństwem żywności, takimi jak alergeny, zatrucia pokarmowe i skażenie chemiczne.

Przyczyny źródłowe niezgodności

Większość państw członkowskich wskazała, że podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze nadal nie rozumieją wymogów prawnych. Takie elementy, jak duża rotacja pracowników, trudności w znalezieniu wykwalifikowanych pracowników i niewystarczające szkolenia, przyczyniają się do niedostatecznego wdrożenia niektórych wymogów prawnych przez podmioty.

Jako podstawową przyczynę niezgodności w infrastrukturze podmiotów wymieniono również niższe marże zysku.

4.4. Krajowe systemy audytu

4.4.1. Wewnętrzne lub zewnętrzne audyty w zakresie kontroli urzędowych

Państwa członkowskie muszą przeprowadzać audyty swoich własnych systemów kontroli lub zlecać ich przeprowadzenie, aby zapewnić zgodność z rozporządzeniem[24].

Sprawozdania roczne państw członkowskich zawierały ograniczone informacje na temat audytów wewnętrznych przeprowadzonych w odniesieniu do systemów kontroli urzędowych. W większości sprawozdań wymieniono jedynie liczbę przeprowadzonych audytów oraz zawarto ogólne oświadczenie na temat działań następczych podjętych w związku z tymi audytami (wewnętrznymi). Żadne ze sprawozdań rocznych nie zawierało informacji na temat skuteczności systemów kontroli urzędowych.

4.4.2. Audyty i inspekcje jednostek certyfikujących

Państwa członkowskie mogą delegować część swoich działań w zakresie kontroli urzędowych[25]. W większości państw członkowskich prywatne organy kontrolne prowadzą działalność w zakresie audytu i certyfikacji podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze zgodnie z przepisami dotyczącymi produkcji ekologicznej i znakowania produktów w ramach systemów jakości. Właściwe organy są zobowiązane do przeprowadzania audytów tych organów[26].

Sprawozdania państw członkowskich nie zawierały informacji na temat kontroli nad prywatnymi organami kontrolnymi, w przypadku gdy istnieją powiązania między certyfikacją prywatnych systemów zapewnienia jakości a planem kontroli urzędowej.

Zgodnie z przepisami dotyczącymi produkcji ekologicznej państwa członkowskie są zobowiązane do nadzorowania organów kontrolnych, którym powierzają zadania związane z kontrolą urzędową, oraz do składania Komisji sprawozdań z wyników tych audytów nadzorczych. Audyty nadzorcze obejmują oceny urzędu, audyty z udziałem

[24] Art. 4 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 i art. 6 rozporządzenia (UE) 2017/625.

[25] Art. 5 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 i art. 28 rozporządzenia (UE) 2017/625.

[26] Art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 i art. 33 lit. a) rozporządzenia (UE) 2017/625.

świadków, podczas których właściwy organ nadzoruje kontrolę przeprowadzaną przez inspektorów jednostki certyfikującej, audyty przeglądowe, podczas których właściwy organ bezpośrednio kontroluje podmioty gospodarcze prowadzące działalność ekologiczną w celu sprawdzenia zgodności z procedurami operacyjnymi jednostki certyfikującej i oceny jej skuteczności, oraz kontrole rynkowe. W razie konieczności właściwe organy nakładają sankcje oraz cofają uprawnienia tym organom.

4.5. Działania na rzecz zapewnienia skuteczności przy realizacji krajowych planów kontroli

4.5.1. Działania na rzecz zapewnienia zgodności podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze i działających na rynku pasz oraz innych właściwych producentów i podmiotów gospodarczych

Państwa członkowskie opracowały narzędzia, takie jak wytyczne, kampanie informacyjne i szkolenia, aby pomóc podmiotom prowadzącym przedsiębiorstwa spożywcze w osiągnięciu zgodności z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności. Na przykład Dania wprowadziła znakowanie dotyczące dobrostanu zwierząt i „system żółtej karty" w celu ograniczenia stosowania antybiotyków w hodowli świń.

Pogłębiona wiedza pracowników zajmujących się kontrolami urzędowymi i podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze przyczynia się do wyższego poziomu zgodności (np. w zakresie zanieczyszczenia mikrobiologicznego, sposobu określania okresu przydatności żywności do spożycia oraz sposobu przeprowadzania i rozumienia prób prowokacyjnych w zakresie Listeria w Niderlandach).

Właściwe organy osiągnęły większą przejrzystość dzięki działaniom w zakresie komunikacji i kampanii uświadamiających skierowanych do konsumentów. Niderlandy poinformowały, że publikacja wyników kontroli urzędowych doprowadziła do wyższego poziomu przestrzegania przepisów przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze.

4.5.2. Egzekwowanie przepisów: działania podjęte w przypadku niezgodności

Państwa członkowskie muszą dysponować skutecznymi, proporcjonalnymi i odstraszającymi sankcjami/karami[27].

Państwa członkowskie zastosowały szereg działań w zakresie egzekwowania przepisów, począwszy od ustnych i pisemnych ostrzeżeń, poprzez zajęcie i zniszczenie towarów, aż po (tymczasowe) cofnięcie lub ograniczenie zezwoleń dla podmiotów. Niektóre z nich stosowały kary administracyjne jako środek odstraszający. Skierowanie sprawy do sądu było środkiem ostatecznym.

Finlandia i Luksemburg ograniczyły dostęp podmiotów do systemów wsparcia finansowego, natomiast Belgia prowadziła system zapowiedzianych kontroli urzędowych w ukierunkowanych na konsumentów przedsiębiorstwach sektora spożywczego

[27] Art. 54 i 55 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 oraz art. 137, 138 i 139 rozporządzenia (UE) 2017/625.

zlokalizowanych w miastach, przy czym wyniki tych kontroli były podawane do wiadomości publicznej.

Austria, Chorwacja, Finlandia, Niemcy, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Malta i Portugalia odnotowały, że na przestrzeni lat nastąpiła poprawa współpracy z innymi organami (np. organami podatkowymi, policją) w zakresie fałszowania żywności.

4.5.3. Działania podjęte w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania służb odpowiedzialnych za kontrole urzędowe

Kilka państw członkowskich zgłosiło wykorzystanie (ulepszonych) systemów informatycznych i technik analizy danych jako sposobów poprawy skuteczności i wydajności kontroli urzędowych. Inne przykłady opisane w sprawozdaniach obejmowały:

- wykorzystanie innowacji naukowych, np. sekwencjonowania całego genomu do analizy ognisk choroby wywołanej bakteriami Listeria;
- akredytację właściwych organów pod kątem zgodności z międzynarodowymi normami jakości, takimi jak normy ISO dotyczące systemów zarządzania jakością (ISO 9001), działania różnych rodzajów jednostek przeprowadzających inspekcję (ISO 17020) oraz wymagania dla jednostek prowadzących audyty i certyfikację systemów zarządzania (ISO 17021);
- tworzenie sieci kontroli w niektórych wyspecjalizowanych sektorach (np. środki ulepszające żywność – takie jak dodatki do żywności i środki aromatyzujące do żywności, materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością, kontrola wywozu) w celu podniesienia poziomu kompetencji zarówno pracowników prowadzących kontrole urzędowe w danym sektorze, jak i podmiotów gospodarczych.

4.6. Ogólna skuteczność systemu kontroli w zakresie realizacji krajowych planów kontroli

Państwa członkowskie stwierdzają w swoich sprawozdaniach rocznych, że ogólnie rzecz biorąc, ich systemy kontroli urzędowych zostały wdrożone i są wystarczające. Większość z nich informuje również o planach dalszej poprawy wydajności. Najczęściej wymienianymi środkami służącymi do osiągnięcia tego celu były systemy informatyczne, analiza danych, księgi jakości i szkolenia.

4.7. Zmiany w WKPK

Żadne z państw członkowskich nie zgłosiło konkretnych zmian w swoim WKPK. Jedyne zgłoszone zmiany opierały się na wynikach inspekcji urzędowych i informacjach uzyskanych w wyniku analiz laboratoryjnych żywności i produktów paszowych.

5. KONTROLE PRZEPROWADZONE PRZEZ SŁUŻBY KOMISJI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

5.1. Audyty

Dyrekcja ds. Audytów i Analiz w zakresie Zdrowia i Żywności działająca przy Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE) prowadzi działania weryfikacyjne w celu sprawdzenia, czy przepisy UE w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz, zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin, rolnictwa ekologicznego i systemów jakości oraz niektórych obszarów zdrowia ludzkiego[28] są właściwie wdrażane i egzekwowane. Na stronie internetowej DG SANTE publikowany jest roczny program prac, a także jego śródroczna aktualizacja[29].

Dyrekcja przeprowadza te kontrole w sposób regularny i we współpracy z właściwymi organami państw członkowskich.

Jednym z elementów audytów są weryfikacje na miejscu, w ramach których eksperci Komisji angażują się we współpracę z właściwymi organami przeprowadzającymi kontrole urzędowe. Eksperci z państw członkowskich regularnie wspierają ekspertów Komisji.

Komisja przeprowadza kontrole w celu[30]:

- zweryfikowania stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin;
- zweryfikowania funkcjonowania i organizacji krajowych systemów kontroli oraz właściwych organów;
- badania i gromadzenia informacji:
    - na temat kontroli urzędowych i praktyk egzekwowania przestrzegania prawa;
    - na temat ważnych lub powtarzających się problemów w zakresie stosowania lub egzekwowania przepisów;
    - w odniesieniu do sytuacji nadzwyczajnych, pojawiających się problemów lub rozwoju sytuacji.

Sprawozdania z poszczególnych audytów są publicznie dostępne[31] na stronie internetowej DG SANTE.

W 2017 r. i 2018 r. Dyrekcja ds. Audytów i Analiz w zakresie Zdrowia i Żywności przeprowadziła w państwach członkowskich w sumie 264 misje (głównie audyty, a także

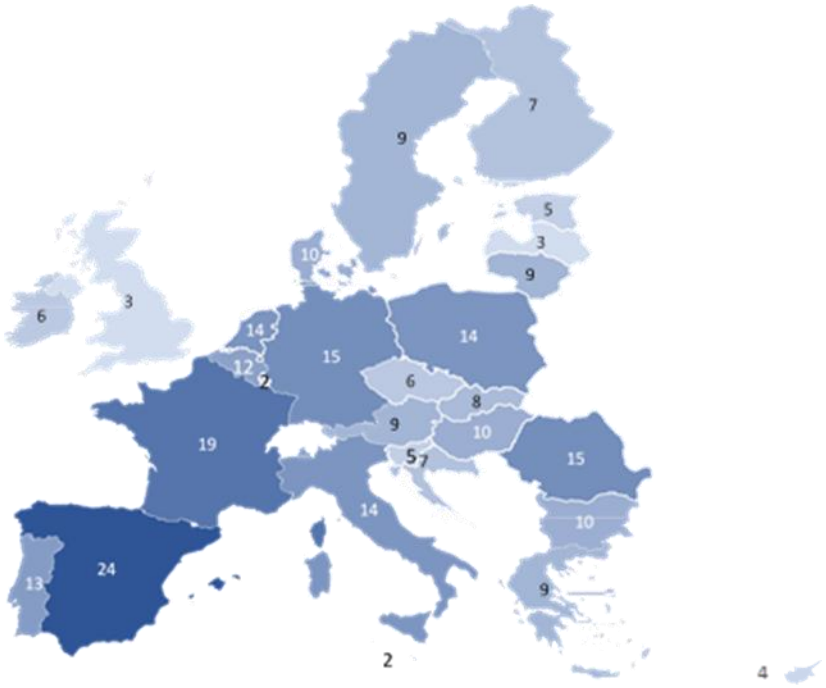
[28] Działania kontrolne w dziedzinie zdrowia ludzkiego nie są prowadzone na mocy rozporządzenia (WE) nr 882/2004 ani 2017/625, w związku z czym nie zostały one uwzględnione w niniejszym sprawozdaniu.

[29] Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/food/audits_analysis/audit_programmes_en

[30] Art. 116 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2017/625.

[31] Dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

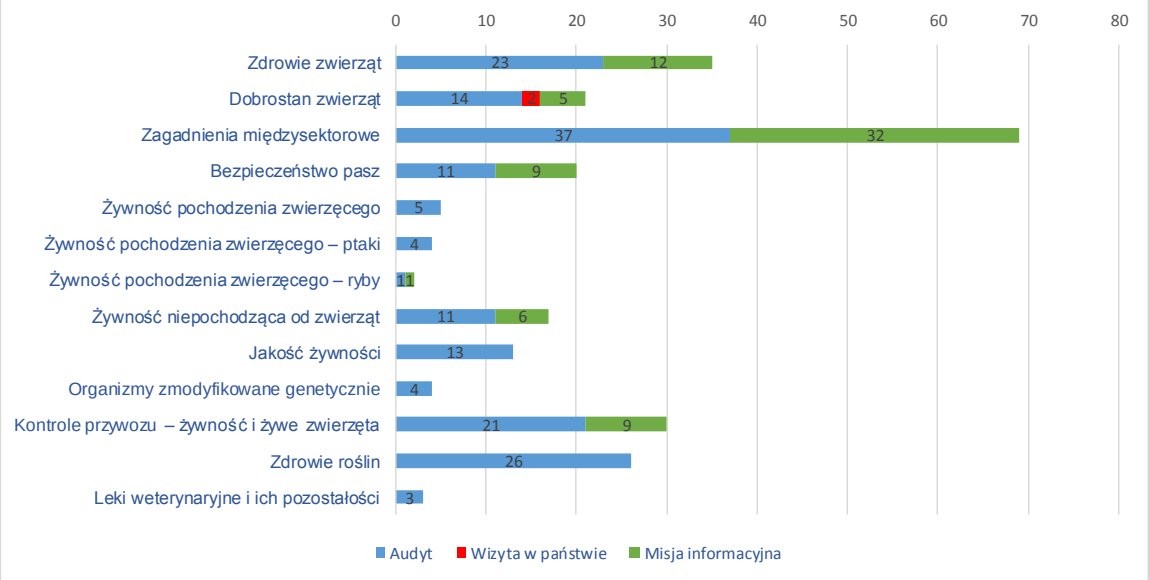
wizyty w poszczególnych państwach i misje informacyjne[32]). Na rys. 1 przedstawiono przegląd liczby misji odbytych w poszczególnych państwach członkowskich.



Rys. 1: liczba misji przeprowadzonych w państwach członkowskich w latach 2017–2018

[32] W ramach audytów sprawdza się realizację kontroli urzędowych, natomiast wizyty w poszczególnych państwach i misje informacyjne wykorzystuje się do gromadzenia informacji na temat danego państwa lub zagadnienia wspólnego dla wielu państw członkowskich.

Na rys. 2 przedstawiono przegląd rodzajów misji w ramach poszczególnych zagadnień poruszonych w rozporządzeniu w sprawie kontroli urzędowych.



Rys. 2: liczba i rodzaj misji przeprowadzonych w ramach poszczególnych zagadnień w latach 2017–2018

5.1.1. Sprawozdania ogólne

Komisja publikuje[33] również sprawozdania ogólne, które zawierają przegląd obszaru objętego serią audytów, określając w nich, które elementy dobrze funkcjonują, a które nie, w odniesieniu do wdrażania kontroli i stosowania prawodawstwa oraz podając przykłady dobrych praktyk w państwach członkowskich. Sprawozdania te stanowią podstawę do wymiany z ekspertami z państw członkowskich w ramach inicjatywy „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” w celu omówienia wspólnych zidentyfikowanych problemów i wymiany dobrych praktyk.

W latach 2017 i 2018 Komisja opublikowała 22 sprawozdania ogólne związane z jej działaniami kontrolnymi w państwach członkowskich w obszarach, takich jak bezpieczeństwo i jakość żywności, zdrowie i dobrostan zwierząt oraz zdrowie roślin.

Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu[34] zawiera bardziej szczegółowy opis niektórych z głównych obszarów będących przedmiotem kontroli Komisji przeprowadzanych w państwach członkowskich w latach 2017 i 2018.

[33] Dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/index.cfm

[34] Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący dokumentowi: sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące ogólnego funkcjonowania kontroli urzędowych przeprowadzanych w państwach członkowskich (w latach 2017–2018) w celu zapewnienia zgodności z prawem żywnościowym i paszowym oraz zasadami dotyczącymi zdrowia i dobrostanu zwierząt.

5.1.2. Kilka punktów, które należy podkreślić

Seria audytów dotyczących krajowych systemów audytu wykazała, że wyniki tych działań audytowych przyczyniają się do poprawy spójności i skuteczności kontroli urzędowych.

W obszarze bezpieczeństwa żywności misje informacyjne prowadzone w następstwie incydentu z fipronilem przyczyniły się do udoskonalenia narzędzi dostępnych na poziomie UE w zakresie zarządzania podobnymi incydentami i ich powstrzymywania.

Seria audytów dotyczących kontroli urzędowych w zakresie etykietowania żywności (informacje dla konsumentów oraz oświadczenia zdrowotne i żywieniowe), materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, żywności gotowej do spożycia oraz handlu elektronicznego w łańcuchu żywnościowym wykazała, że konieczne jest poświęcenie większej uwagi tym obszarom w planach kontroli urzędowych.

W dziedzinie zdrowia zwierząt głównymi obszarami budzącymi obawy, w odniesieniu do których Komisja nadała priorytet swoim kontrolom, były epidemie afrykańskiego pomoru świń i ptasiej grypy.

Jeżeli chodzi o dobrostan zwierząt, Komisja zakończyła swój projekt dotyczący transportu zwierząt drogą lądową i morską. Chociaż nastąpiła zauważalna poprawa w zakresie dobrostanu zwierząt, nadal istnieją istotne problemy w tym obszarze. Jeżeli chodzi o transport morski, Komisja dąży do współpracy z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego w celu poprawy zgodności statków do przewozu zwierząt z wymogami w zakresie dobrostanu zwierząt.

W dwuletnim programie prac w zakresie dobrostanu świń przeanalizowano praktyki rutynowego obcinania ogonów, w przypadku których poważne i jednolite egzekwowanie przepisów pozostaje dużym wyzwaniem.

W ramach dwóch audytów dotyczących monitorowania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe u bakterii komensalnych i odzwierzęcych bakterii chorobotwórczych zidentyfikowano szereg możliwych usprawnień istniejących rozwiązań.

Od 2013 r. ogniska bakterii *Xylella fastidiosa* spowodowały poważne szkody gospodarcze na plantacjach oliwek i migdałów we Włoszech i Hiszpanii. Patogen ten stanowi zagrożenie dla wielu gatunków rolniczych, ogrodniczych i leśnych w Europie. Regularne audyty prowadzone w państwach członkowskich, w których wystąpiły ogniska choroby, mają na celu sprawdzenie, czy wdrożone środki zapewniają wyeliminowanie lub, jeżeli nie jest to możliwe, powstrzymanie rozprzestrzeniania się choroby, tak aby zminimalizować ryzyko jej dalszego rozprzestrzeniania się w UE.

Komisja zaobserwowała pewną poprawę w zakresie udzielania zezwoleń dotyczących środków ochrony roślin, wprowadzania ich do obrotu oraz ich zrównoważonego stosowania. Państwa członkowskie muszą jednak zająć się nieprawidłowościami w procesie udzielania zezwoleń na stosowanie środków ochrony roślin, ocenie

zintegrowanych systemów zarządzania szkodnikami, przeglądzie krajowych planów działania oraz testowaniu sprzętu do stosowania środków ochrony roślin. Komisja, wspólnie z państwami członkowskimi, rozpoczęła proces ustanawiania zharmonizowanych wskaźników ryzyka[35] w celu oszacowania zmian w zakresie ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin.

Kolejny obszar, w którym stwierdzono potrzebę poprawy w zakresie kontroli urzędowych w państwach członkowskich, dotyczył kontroli produktów biobójczych, które często nie są dopuszczone do obrotu w miejscu ich stosowania.

6. DZIAŁANIA NASTĘPCZE KOMISJI I EGZEKWOWANIE PRZEPISÓW PRZEZ KOMISJĘ

6.1. Systematyczne działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami

Audyty Komisji zazwyczaj prowadzą do sformułowania zaleceń dotyczących działań naprawczych. Państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia niezbędnych działań w celu rozwiązania problemów[36] i opisania ich w planach działania.

Dyrekcja ds. Audytów i Analiz w zakresie Zdrowia i Żywności przy DG SANTE systematycznie śledzi działania podejmowane przez właściwe organy w odpowiedzi na zalecenia zawarte w sprawozdaniach z audytów poprzez regularne spotkania pakietowe, znane jako ogólne audyty kontrolne. Te ogólne audyty kontrolne obejmują wszystkie „otwarte" zalecenia we wszystkich sektorach, a ich wyniki są publikowane w profilach krajowych (zob. poniżej).

Proces ten był w dalszym ciągu skuteczny w odniesieniu do zdecydowanej większości zidentyfikowanych nieprawidłowości.

W niewielkiej liczbie przypadków, gdy wynik audytu jest szczególnie problematyczny, organizowane są sektorowe audyty kontrolne mające na celu podjęcie działań następczych, które mają być pilnie wdrożone przez państwa członkowskie.

Pod koniec grudnia 2018 r. państwa członkowskie podjęły działania naprawcze lub przedłożyły satysfakcjonujące zobowiązania do usunięcia nieprawidłowości w dopuszczalnych terminach:

- w przypadku 96 % zaleceń wynikających z audytów w cyklu sprawozdawczym 2014–2016; oraz

- w przypadku 95 % zaleceń wynikających z audytów w cyklu sprawozdawczym 2015–2017[37].

[35] Art. 15 ust. 1 dyrektywy 2009/128/WE ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz.U. L 309 z 24.11.2009, s. 71).

[36] Art. 45 ust. 3 i 5 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 oraz art. 117 lit. a) i art. 119 lit. a) rozporządzenia (UE) 2017/625.

Wiedza na temat danego państwa jest istotna do przygotowania audytów i informowania o kształtowaniu polityki. W związku z tym Dyrekcja ds. Audytów i Analiz w zakresie Zdrowia i Żywności przy DG SANTE utrzymuje i publikuje profile krajowe. Ich aktualizacje zapewniają przejrzystość tego procesu.

Te profile krajowe są publicznie dostępne[38] i zapewniają wszystkim państwom członkowskim przegląd:

- pięciu ostatnio opublikowanych sprawozdań z audytu;
- oceny Komisji dotyczącej działań podjętych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na jej audyty i zalecenia z audytów;
- organizacji kontroli w państwach członkowskich w oparciu o dostarczone przez nie informacje;
- odpowiednich linków do stron internetowych państw członkowskich, dostarczonych przez te państwa.

6.2. Wsparcie dla państw członkowskich

Komisja wspiera państwa członkowskie w zwiększaniu ich zdolności do egzekwowania prawa Unii poprzez sieci i szkolenia.

6.2.1. Sieci

Dyrekcja ds. Audytów i Analiz w zakresie Zdrowia i Żywności organizuje szereg sieci i grup roboczych składających się z urzędników właściwych organów państw członkowskich i państw należących do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym w celu omawiania i promowania wdrażania niektórych aspektów prawa UE.

Od 2008 r. dwie sieci spotykają się regularnie w celu wymiany doświadczeń w zakresie przygotowywania i wdrażania WKPK oraz sporządzania sprawozdań z realizacji WKPK, a także w zakresie wdrażania krajowych systemów audytu dotyczących kontroli urzędowych. W latach 2017 i 2018 członkowie sieci ds. WKPK spotkali się dziewięciokrotnie. Spotkania te poświęcone były głównie opracowaniu i finalizacji wzorów formularzy sprawozdań rocznych[39]. Jedno spotkanie podgrupy w 2018 r. było poświęcone przeglądowi wytycznych dotyczących sporządzenia WKPK[40]. Sieć ds. WKPK opracowała również elektroniczną wersję wzoru formularza sprawozdań rocznych, narzędzie „Roczna sprawozdawczość dotycząca kontroli urzędowych – AROC", aby pomóc państwom członkowskim w przygotowaniu się do wdrożenia rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych.

---

[37] Wskaźnik działań następczych opiera się na trzyletnim cyklu, uwzględniającym czas potrzebny państwom członkowskim na opracowanie planu działania w odpowiedzi na zalecenia z audytu oraz czas potrzebny na realizację działań.

[38] Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country_profiles/index.cfm

[39] Rozporządzenie (UE) 2019/723 (Dz.U. L 124 z 13.5.2019, s. 1).

[40] Decyzja Komisji 2007/363/WE (Dz.U. L 138 z 30.5.2007, s. 24).

W latach 2017 i 2018 odbyły się cztery spotkania w ramach sieci krajowych systemów audytu. Spotkania te ułatwiły wymianę doświadczeń, wspólnych problemów i zidentyfikowanych dobrych/najlepszych praktyk między członkami, a sieć zainicjowała przegląd wytycznych dotyczących przeprowadzania audytów[41].

Sieć krajowych punktów kontaktowych ds. ochrony zwierząt podczas transportu działających w państwach członkowskich spotyka się regularnie od 2010 r., aby dzielić się wiedzą na temat wspólnych problemów i znaleźć rozwiązania w zakresie wdrażania i egzekwowania wymogów dotyczących dobrostanu zwierząt podczas transportu. Od 2014 r. sieć ta opracowuje w drodze porozumienia dokumenty sieciowe, które zawierają wytyczne dotyczące praktycznego wdrażania wymogów w zakresie dobrostanu zwierząt oraz określają dobre praktyki w zakresie kontroli. W latach 2017 i 2018 zorganizowano cztery spotkania w ramach sieci krajowych punktów kontaktowych, których celem było omówienie zmian w sprawozdaniach rocznych dotyczących kontroli transportu pod kątem dobrostanu zwierząt, transportu nieodsadzonych cieląt oraz transportu zwierząt do państw niebędących członkami UE i transportu zwierząt w skrajnych temperaturach. W 2017 r. krajowy punkt kontaktowy sfinalizował dokument sieciowy dotyczący wywozu żywych zwierząt drogą lądową.

Grupa robocza ds. zrównoważonego stosowania pestycydów spotkała się cztery razy w latach 2017–2018. W 2017 r. Komisja opublikowała swoje pierwsze sprawozdanie z wdrażania przepisów dotyczących zrównoważonego stosowania pestycydów (dyrektywa w sprawie zrównoważonego stosowania)[42]. Grupa intensywnie dyskutowała nad tym sprawozdaniem i wdrożeniem dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania w poszczególnych państwach członkowskich wraz z przeglądem ich pierwotnych krajowych planów działania[43]. W 2018 r. dyskusje koncentrowały się na zharmonizowanych wskaźnikach ryzyka przygotowanych przez Komisję, środowiskowych aspektach dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania oraz wyzwaniach napotykanych przez państwa członkowskie w zakresie wdrażania zintegrowanego zarządzania ochroną przed szkodnikami i jego oceny na poziomie gospodarstw.

Grupy robocze ds. przygotowywania środków ochrony roślin oraz ds. egzekwowania przepisów w tym obszarze mają na celu usunięcie głównych niedociągnięć zidentyfikowanych w serii audytów przeprowadzonych w latach 2012–2016 dotyczących kontroli urzędowych wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin. W latach 2017 i 2018 zorganizowano jedno spotkanie grupy roboczej ds. przygotowywania i analizy środków ochrony roślin, które koncentrowało się na opracowaniu dokumentów

[41] Decyzja Komisji 2006/677/WE (Dz.U. L 278 z 10.10.2006, s. 15).

[42] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie krajowych planów działania państw członkowskich oraz postępów we wdrażaniu dyrektywy 2009/128/WE w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów.

[43] Do celów wdrożenia dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia krajowych planów działania po raz pierwszy do listopada 2012 r. Tego rodzaju plany powinny zawierać cele ilościowe, środki i harmonogramy zmierzające do zmniejszenia zagrożenia związanego ze stosowaniem pestycydów i wpływu ich stosowania. Plany te należy poddawać przeglądowi przynajmniej co pięć lat.

referencyjnych w celu dostarczenia państwom członkowskim wytycznych dotyczących strategii analitycznej i interpretacji wyników analiz. Grupa robocza ds. egzekwowania przepisów dotyczących środków ochrony roślin spotkała się dwukrotnie w 2017 r. i raz w 2018 r. Jedno z tych spotkań zostało zorganizowane w formie warsztatów dotyczących kontroli urzędowych w magazynach działających na dużą skalę, kontroli przywozu w portach oraz inspekcji u producentów środków ochrony roślin. Stanowiło to dla państw członkowskich użyteczną podstawę do usprawnienia działań inspekcyjnych w tej dziedzinie.

6.2.2. Program „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”

Program „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” jest inicjatywą Komisji mającą na celu organizację szkoleń dla zainteresowanych stron w dziedzinie unijnego prawa żywnościowego, prawa paszowego, unijnych zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, jak również zasad dotyczących zdrowia roślin, rolnictwa ekologicznego i systemów jakości. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Komisję (np. audytów) pomagają określić potrzeby szkoleniowe. W 2017 i 2018 r. program „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”[44] obejmował warsztaty dotyczące szeregu tematów, takich jak zapobieganie oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe i jej kontrola, przygotowanie służb weterynaryjnych do klęsk żywiołowych oraz szkolenia w zakresie audytów wewnętrznych.

6.3. Egzekwowanie przepisów

Jeżeli państwo członkowskie narusza prawo Unii, Komisja określa odpowiednie działania w poszczególnych przypadkach zgodnie ze swoim podejściem „prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”[45]. Mogą to być rozmaite działania, od kontaktów z władzami państw członkowskich na odpowiednich szczeblach mających na celu zapewnienie prawidłowego stosowania prawa Unii, po uruchomienie wymiany w ramach programu „EU Pilot” lub wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadkach, w których istnieje jasna i solidna podstawa prawna, i gdy wszystkie inne sposoby zachęcania do przestrzegania prawa zostały wyczerpane. W dziedzinie bezpieczeństwa żywności narzędzia egzekwowania prawa inne niż naruszenia obejmują również nakładanie środków ochronnych lub zabezpieczających. Mogą one obejmować podjęcie środków zapobiegawczych w zakresie handlu i przemieszczania się zwierząt, roślin lub żywności i produktów paszowych, a także przyjęcie środków ochronnych zgodnie z odpowiednim prawodawstwem.

---

[44] Sprawozdania roczne dotyczące programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” można znaleźć pod adresem:https://ec.europa.eu/chafea/food/bookshelf/reports/index_en.htm

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

W pierwszej kolejności w razie potrzeby wysyłane jest ogólne pismo do odpowiedniego państwa członkowskiego, po którym następuje faza poprzedzająca postępowanie sądowe i faza postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego[46].

W latach 2017–2018 do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniesiono jedno postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące dziedzin objętych rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych. W maju 2018 r. Komisja podjęła decyzję o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości UE sprawy przeciwko Włochom w związku z brakiem skutecznych działań zapobiegających dalszemu rozprzestrzenianiu się wymagającego kwarantanny szkodliwego organizmu *Xylella fastidiosa* w Apulii[47].

7. WNIOSKI

UE posiada solidne ramy legislacyjne umożliwiające kontrolę zagrożeń dla bezpieczeństwa w łańcuchu dostaw. Organy krajowe państw członkowskich wykazały w swoich sprawozdaniach rocznych dotyczących kontroli urzędowych, że nadal wypełniają swoje ważne zadania w zakresie monitorowania i sprawdzania – poprzez organizowanie kontroli urzędowych – czy odpowiednie wymogi unijne są skutecznie przestrzegane i egzekwowane.

Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji zawiera szczegółowe informacje na temat kontroli Komisji przeprowadzanych w państwach członkowskich w celu sprawdzenia, czy unijne wymogi dotyczące prawa żywnościowego i paszowego, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin są właściwie wdrażane i egzekwowane przez państwa członkowskie. Wyniki tych kontroli pokazują, że ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie posiadają wymagane systemy kontroli zapewniające ogólnie akceptowalne poziomy zgodności. Podczas kontroli Komisja jednak w dalszym ciągu wykrywa niedociągnięcia w zakresie kontroli urzędowych i podkreśla, że nadal istnieje możliwość poprawy.

Beztroskie podejście państw członkowskich do bezpieczeństwa żywności zawsze obraca się przeciwko nim, a kiedy tak się dzieje, może to nie tylko zagrażać zdrowiu publicznemu, ale także wpływać na zaufanie obywateli i partnerów handlowych do całego systemu żywnościowego UE. Nie można popadać w samozadowolenie w zakresie bezpieczeństwa żywności i należy wdrożyć wszystkie planowane działania kontrolne określone w wieloletnich krajowych planach kontroli państw członkowskich. W sprawozdaniach rocznych za 2017 i 2018 r. ponownie podkreślono jednak, że wiele państw członkowskich stoi w obliczu wyzwań związanych z zapewnieniem odpowiednich środków finansowych na przeprowadzenie niezbędnych kontroli urzędowych.

Systematyczne działania następcze w związku z zaleceniami z audytu pokazują, że ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki naprawcze w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto w sprawozdaniach rocznych

[46] Art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

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

podkreśla się bieżące działania państw członkowskich na rzecz poprawy wydajności i skuteczności ich kontroli, w szczególności poprzez lepsze systemy informatyczne, analizę danych, księgi jakości i szkolenia.

Przyjęcie rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych wprowadziło istotne zmiany, które przyczynią się do usprawnienia kontroli urzędowych.

W celu zapewnienia spójności WKPK państwa członkowskie muszą wyznaczyć jeden organ, którego zadaniem będzie koordynacja przygotowania WKPK oraz gromadzenie informacji na temat wdrażania, przeglądu i aktualizacji tych planów. W WKPK określa się cele strategiczne oraz to, w jaki sposób ustalone priorytety kontroli urzędowych oraz alokowanie zasobów odzwierciedlają te cele.

Jeżeli chodzi o przejrzystość, w rozporządzeniu w sprawie kontroli urzędowych zawarto wymóg, aby WKPK były podawane do wiadomości publicznej. Ponadto państwa członkowskie mają możliwość spełnienia wymogów w zakresie przejrzystości poprzez publikowanie swoich sprawozdań rocznych.

Wprowadzenie wzoru formularza sprawozdań rocznych przedkładanych przez państwa członkowskie ułatwi gromadzenie porównywalnych informacji i danych dotyczących kontroli urzędowych w państwach członkowskich w całym łańcuchu rolno-spożywczym UE i przyczyni się do sprawniejszego sporządzania i publikacji sprawozdania rocznego Komisji.

Działając na zasadzie partnerstwa, Komisja w dalszym ciągu angażuje się we wspieranie państw członkowskich w stałym ulepszaniu ich systemów kontroli urzędowych poprzez sieci i inicjatywę „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”.