

Brüssel, 14.9.2018
COM(2018) 627 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**liikmesriikide ametlike kontrollide kohta (2014–2016) toidu- ja söödaalaste
õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu eeskirjade täitmise tagamiseks**

{SWD(2018) 402 final}

SISUKORD

1.	KOKKUVÕTE.....	2
2.	SISSEJUHATUS.....	3
3.	ÕIGUSLIK RAAMISTIK.....	4
4.	LIIKMESRIIKIDE AASTAARUANNETE LÄBIVAATUS	4
4.1.	<i>LIIKMESRIIKIDE AASTAARUANNETE LAEKUMINE JA LÄBIVAATUS</i>	4
4.2	<i>AMETLIKE KONTROLLIDE KORRALDUS JA TEOSTAMINE</i>	5
4.3	<i>AVASTATUD MITTEVASTAVUSED</i>	6
4.4	<i>TÄITMISE TAGAMINE: NÕUETELE MITTEVASTAVUSE KORRAL VÕETAVAD MEETMED</i>	6
4.5	<i>RIIKLIKUD AUDITISÜSTEEMID</i>	6
4.6	<i>RESSURSID</i>	7
5.	KOMISJONI TALITUSTE KONTROLLIMEETMED LIIKMESRIIKIDES.....	7
6.	KOMISJONI JÄRELMEETMED JA TÄITMISE TAGAMINE	9
7.	JÄRELDUSED.....	10

1. KOKKUVÕTE

Käesolev aruanne kirjeldab üldisi tulemusi, mille on andnud riikide ametiasutuste¹ ja Euroopa Komisjoni kontrollid tervisekaitse ja usalduse kõrge taseme tagamiseks toiduohutuse, taime- ja loomatervise, loomade heaolu, mahepõllumajanduse ja kvaliteedikavade alal. Need valdkonnad on Euroopa Liidu (EL) kodanike igapäevaelus kriitilise tähtsusega ning need on otsustava tähtsusega sujuva toidu-, looma- ja taimekaubanduse võimaldamisel nii ELis kui ka kolmandate riikidega. Aruanne hõlmab aastaid 2014–2016 ning selle järelduseks on, et liikmesriikide ametiasutused on oma ametliku järelevalve aastaaruannetes tõendanud neile toidu- ja söödaalaste õigusnormidega ette nähtud olulise rolli jätkuvat täitmist. Eriti julgustavad on ametlike kontrollide ja täitmise järelevalve tõhustamiseks ettenähtud algatused, alates teenuste ümberkorraldamisest kuni IT-vahendite tulemuslikuma kasutamiseni, ning need on osutunud avalike kulude kokkuhoiu võimaluste leidmisel hädavajalikuks.

Samas juhib komisjon tähelepanu liikmesriikidelt tulnud selgetele signaalidele, et kontrolliks vajalikud personaliressursid on üha piiratumad ning võimalik edasine vähendamine võib negatiivselt mõjutada kontrolli taset ja kvaliteeti ning hädaolukordadele reageerimise suutlikkust. See on tõenäoliselt üks ametliku kontrolli edasise arengu oluline aspekt, mida komisjon oma parema õigusloome algatuse kontekstis hoolikalt kaalub ning mida liikmesriigid püüavad tõenäoliselt lahendada muu hulgas uute IT-süsteemide, ümberkorralduste ja protseduuride optimeerimisega.

Aruandele lisatud talituste töödokumendis² üksikasjalikumalt kirjeldatud komisjoni kontrollide analüüsist võib järeldada, et kokkuvõttes on liikmesriikidel olemas vajalikud kontrollisüsteemid, mis üldiselt tagavad nõuete täitmise vastuvõetaval tasemel. Samas näitavad komisjoni kontrollid endiselt, et ametlikes kontrollides esineb ka puudujääke, ning osutavad, et arenguruumi veel on ja enesega rahuloluks pole põhjust. Sellega seoses tunnustab liikmesriikide suuri jõupingutusi, mille eesmärk on muu hulgas veelgi tugevdada riskipõhiseid ja sihipäraseid kontrole ning toetada neid tõhusate IT-süsteemidega.

Komisjoni kontrollitulemustel põhinevad süsteemsed järelmeetmed, mida vajaduse korral täiendavad muud täitmise tagamise meetmed, sealhulgas rikkumismenetluse läbimõeldud kasutamine, on endiselt osutunud tõhusateks ELi nõuete rikkumisele reageerimise vahenditeks ning toetavad oluliselt komisjoni jõulisemat tegutsemist tugevama ja õiglasema siseturu ning parema õigusloome nimel, sest need on praeguse komisjoni olulised poliitilised prioriteedid³. Samuti toetab komisjon liikmesriike ja kolmandaid riike ELi eeskirjade rakendamisel mitmesuguste meetmetega, pakkudes näiteks tehnilist abi ja koolitust programmi „Parem koolitus ohutuma toidu nimel” (BTSF) kaudu ning edendades aktiivselt nõuete täitmist.

¹ Määruse (EÜ) nr 882/2004 artikli 44 lõigete 4 ja 6 kohaselt peab komisjon igal aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitama ning üldsusele kättesaadavaks tegema aruande kontrolli üldisest toimimisest liikmesriikides.

² Komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud dokumendile: Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule liikmesriikide ametlike kontrollide kohta (2014–2016) toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu eeskirjade täitmise tagamiseks.

³ [15. juuli 2014. aasta poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjonile](#) ning [presidendi 1. novembri 2014. aasta suuniskirjad asepresidentidele](#) ja komisjoni liikmetele.

Komisjoni kontrollid ja nende järelmeetmed annavad liikmesriikidele, komisjonile ja sidusrühmadele selge pildi sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu eeskirjade rakendamise tasemest. Lisaks aitavad need märkimisväärselt kaasa õigusaktide läbivaatuse protsessile, mille eesmärk on tagada liidu õigusaktide eesmärgipärasus. Alates 2019. aasta detsembrist kohaldatakse määrust (EL) 2017/625⁴ ning selle määrusega ette nähtud rakendus- ja delegeeritud aktide vastuvõtmine pakub võimalust kasutada komisjoni kontrollidest ja järelmeetmetest kogutud teadmisi ametlike kontrollide tugevdamiseks ja toetamiseks järgnevatel aastatel. Uute eeskirjade eesmärk on vähendada ettevõtjate ja asutuste halduskoormust, tõhustada protsesse ja tugevdada kontrolle. Tarbijad saavad kasu toiduohutuse, taimetervise, loomatervise ja loomade heaolu tagamiseks ning pettuste vältimiseks tehtavate kontrollide teostamisviiside suuremast läbipaistvusest.

2. SISSEJUHATUS

On olemas terviklik ELi õigusraamistik, mille eesmärk on tagada tervisekaitse ja usalduse kõrge tase toiduohutuse, taime- ja loomatervise, loomade heaolu, mahepõllumajanduse ja kvaliteedisüsteemide alal. Neil valdkondadel on tugev mõju õigustatult kõrgeid standardeid eeldavate ELi kodanike igapäevaelule. Samuti on kõrged standardid hädavajalikud toidu, loomade ja taimedega sujuva kauplemise võimaldamiseks nii ELis kui ka kolmandate riikidega. Nimetatud standardite garantiiks olevate ametlike kontrollide⁵ tõhus rakendamine on raamistiku usaldusväärsuse säilitamiseks hädavajalik.

Komisjonil on oluline roll ELi tasandi üldises kontrolliraamistikus, mis on ette nähtud määrusega (EÜ) nr 882/2004⁶ ja hõlmab läbipaistvuse kõrge taseme tagamist. Kõnealuse määruse artikli 44 lõigete 4 ja 6 kohaselt peab komisjon igal aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitama ning üldsusele kättesaadavaks tegema aruande kontrolli üldisest toimimisest liikmesriikides, võttes arvesse:

- liikmesriikide ametiasutuste esitatud aastaaruandeid oma kontrollitegevuse kohta;
- komisjoni liikmesriikides tehtud kontrollide tulemusi; ning
- muud asjaomast teavet.

Käesolev aruanne käsitleb ajavahemikku 2014–2016.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta määrus (EL) nr 2017/625, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EÜ) nr 999/2001, (EÜ) nr 396/2005, (EÜ) nr 1069/2009, (EÜ) nr 1107/2009, (EL) nr 1151/2012, (EL) nr 652/2014, (EL) nr 2016/429 ja (EL) nr 2016/2031, nõukogu määruseid (EÜ) nr 1/2005 ja (EÜ) nr 1099/2009 ning nõukogu direktiive 98/58/EÜ, 1999/74/EÜ, 2007/43/EÜ, 2008/119/EÜ ja 2008/120/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 854/2004 ja (EÜ) nr 882/2004, nõukogu direktiivid 89/608/EMÜ, 89/662/EMÜ, 90/425/EMÜ, 91/496/EMÜ, 96/23/EÜ, 96/93/EÜ ja 97/78/EÜ ja nõukogu otsus 92/438/EMÜ (ametliku kontrolli määrus) [ELT L 95, 7.4.2017, lk 1–142](#).

⁵ „Ametlik kontroll“ on mis tahes kujul toimuv kontroll, mida pädev asutus või Euroopa Liit teeb eesmärgiga teha kindlaks sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu eeskirjade täitmine.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 882/2004 ametlike kontrollide kohta, mida tehakse sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu käsitlevate eeskirjade täitmise kontrollimise tagamiseks – [ELT L 165, 30.4.2004, lk 1](#).

3. ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Määruse (EÜ) nr 178/2002⁷ üldiste toidualaste õigusnormidega on toidu ohutuse esmase tagamise eest vastutavaks määratud kogu toidu- ja söödaahelas tegutsevad toidu- ja söödaettevõtjad. Määrus (EÜ) nr 834/2007⁸ sisaldab nõudeid mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta. Määrus (EL) nr 1151/2012⁹ sisaldab nõudeid põllumajandustoodete ja toidu kvaliteedikavade kohta.

Liikmesriikidel on kohustus kontrollida, et ettevõtjad täidaksid toidu- ja söödaohutuse, taime- ja loomatervise, loomade heaolu, mahepõllumajanduse ja kvaliteedikavadega seotud ELi õigusnorme. Nad peavad sel eesmärgil kasutama kontrollisüsteeme. Määrusega (EÜ) nr 882/2004 on omakorda kehtestatud nõuded nimetatud kontrollisüsteemidele ja ametlike kontrollide teostamiseks.

Liikmesriigid peavad koostama mitmeaastased riiklikud kontrollikavad ning iga-aastased aruanded kontrollide teostamise kohta. Nad peavad oma mitmeaastased riiklikud kontrollikavad ja aastaaruanded esitama komisjonile¹⁰.

Määruses (EÜ) nr 882/2004 on sätestatud ka eeskirjad komisjoni kontrollide jaoks, millega kontrollitakse asjaomaste ELi õigusaktidega kehtestatud kohustuste täitmist liikmesriikides.

4. LIIKMESRIIKIDE AASTAARUANNETE LÄBIVAATUS

4.1. LIIKMESRIIKIDE AASTAARUANNETE LAEKUMINE JA LÄBIVAATUS

Ajavahemikul 2014–2016 esitasid oma aastaaruanded määruse (EÜ) nr 882/2004 artikli 44 lõikes 3 sätestatud tähtajaks („kuue kuu jooksul pärast aruandes käsitletava aasta lõppu“) komisjoni talitustele vaid mõned liikmesriigid. See kehtestatud tähtaja eiramine kajastab muu hulgas liikmesriikide raskusi kõikide aastaaruande jaoks vajalike andmete tsentraliseeritud kogumisel. Näide: 10. juuliks 2017 olid 2016. aasta aruande esitanud kolm liikmesriiki (28st), 2015. aasta aruande 25 liikmesriiki ning 2014. aasta aruande kõik 28 liikmesriiki. Liikmesriikide aastaaruanded erinevad olulisel määral ka andmete esitusviisi ja esitatud andmete sisu poolest.

Nende kahe asjaolu tõttu on määruse (EÜ) nr 882/2004 artikli 44 lõikega 4 ette nähtud aruande koostamise eest vastutavatel komisjoni talitustel väga keeruline kõiki asjaomase perioodi kohta laekunud aastaaruandeid läbi vaadata, et tuvastada ametlike kontrollide tegemise ja nende käigus kindlaks tehtud mittevastavustega seotud olulisi suundumusi. Käimasolev töö määruse (EL) nr 2017/625 artikli 113 lõikes 2 sätestatud rakendusakti väljatöötamiseks peaks tulevikus aitama seda probleemi lahendada, sest selle tulemusena kehtestatakse liikmesriikide aastaaruannete esitamiseks standardmudelid. Need

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused – [EÜT L 31, 1.2.2002, lk 1](#).

⁸ Nõukogu määrus (EÜ) nr 834/2007 mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise ja määruse (EMÜ) nr 2092/91 kehtetuks tunnistamise kohta – [ELT L 189, 20.7.2007, lk 1](#).

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. novembri 2012. aasta määrus (EL) nr 1151/2012 põllumajandustoodete ja toidu kvaliteedikavade kohta – [ELT L 343, 14.12.2012, lk 1](#).

¹⁰ Määruse (EÜ) nr 882/2004 artiklid 41–44.

võimaldavad ühtlasi liikmesriikidel aastaaruannete teabe kesksel tasandil hõlpsamalt ja kiiremini kokku koguda ja aruanded komisjoni talitustele esitada.

4.2 AMETLIKE KONTROLLIDE KORRALDUS JA TEOSTAMINE

Liikmesriikide aruanded näitasid, et üldiselt jätkub liikmesriikides välja kujunenud üha riskipõhisemate kontrollide suundumus. See tagab parima ressursikasutuse, kuna keskendutakse riskantseimatele valdkondadele. Samas, nagu näitavad ka komisjoni talituste auditid, ei kohaldata riskipõhiseid kontrolle kõikides valdkondades, kus selline kontroll oleks põhjendatud.

Eriti raske on tõlgendada või võrrelda määruse (EÜ) nr 882/2004 alusel tehtud ametlike kontrollide käigus tuvastatud mittevastavuste andmeid. Vastavalt kõnealuse määruse artiklile 3 tuleb kontrolle teostada riskidest lähtuva sagedusega. Seetõttu ei pruugi tuvastatud mittevastavuste näiliselt kõrge suhtarv tingimata näidata üldiselt madalat nõuete täitmise taset, vaid võib tegelikult viidata kontrollide heale riskipõhisele suunatusele. Pelgalt aastaaruannete läbivaatusega pole võimalik kindlaks teha, kas tuvastatud mittevastavuste kõrge suhtarv peegeldab tõhusat hästi suunatud ametlikku kontrolli või madalat nõuete täitmise taset. Seda saab kindlaks teha kohapealsete hindamistega, näiteks nendega, mis viiakse läbi komisjoni talituste auditite raames (vt punkt 5).

Veel üks üha riskipõhisemate kontrollide tagajärg on see, et andmed mittevastavuste kohta ei ole aastate kaupa otseselt võrreldavad, kuna paremini suunatud kontrollide tulemusena võidakse leida (suhteliselt) rohkem mittevastavusi. Sellele võimalusele osutatakse mitmes liikmesriikide aastaaruandes.

Paremini suunatud kontrollide selgeks eeliseks on, et järeelmeetmeteks ja täitmise järelevalveks võib jääda rohkem ressursse, ning mitmest aruandest ilmnes, et selles vallas on tehtud edusamme. Seega saavad liikmesriigid esmalt paremini keskenduda ametlike kontrollide ja täitmise järelevalvega seotud probleemidega seotud süsteemsetele järeelmeetmetele ning seejärel varem nõudeid rikkunud ettevõtjate kontrollimisele ja nõuete täitmise järelevalvele, mis parandab toodete üldist ohutust ja aitab luua kõikidele ettevõtjatele võrdsed tingimused, aidates seega kaasa ka siseturu toimimisele.

Mõnes aruandes on esitatud teavet muude meetmete kohta, millega on muudetud kontrolli ja nõuete täitmise järelevalvet kokkuvõttes tõhusaks ja tulemuslikumaks. Nendeks meetmeteks on näiteks kontrolliteenuste ümberkorraldamine ja koondamine, teenuste vahelise koostöö parandamine ja kontrollide koordineerimine ning kontrollide ümberjaotamine. Eraldi tuleks ära märkida ulatuslikum IT-süsteemide kasutamine kontrolliandmete ja nõuete täitmise järelevalve andmete kogumise, levitamise ja analüüsi toetuseks. See aitab omakorda parandada koordineerimist ning kontrollide suunamist/kavandamist. Neid tõhustamisele suunatud jõupingutusi ajendab kõikides liikmesriikides surve ressursside ja avalike kulude kokkuhoiuks.

Lõpetuseks on enamikus aruannetes mainitud kontrollide tulemuslikkuse kasvu tänu protseduuride läbivaatamisele, koolituste korraldamisele ja seonduva dokumentatsiooni paremale kättesaadavusele (sealhulgas veebis). Aruannetes mainiti parenduste ja tõhustamise allikana ka riiklike auditite tulemusi (vt *Riiklikud auditisüsteemid*, punkt 4.4). Komisjoni talitused tegid liikmesriikides kontrolle, et saada teavet liikmesriikide kontrollide tulemuslikkuses veendumiseks kasutatavate meetmete kohta, nagu nõutakse

määrusega (EÜ) nr 882/2004. See on olnud oluline, et juhtida tähelepanu vajadusele keskenduda üldise tulemuslikkuse mõõtmisel pigem kvaliteedile kui kontrollimiste arvule.

4.3 AVASTATUD MITTEVASTAVUSED

Liikmesriikide avastatud mittevastavuste peamiseks valdkondadeks on: tegevuse, struktuuri või seadmetega seotud hügieeninõuded; ohuanalüüsi ja kriitiliste kontrollpunktide süsteem (HACCP); toidu ja sööda märgistamine; toidu ja sööda lisaained; dokumentatsiooni ebapiisavus või puudumine ja mikrobioloogiline saaste. Ehkki nende probleemide algpõhjuseid ei ole ammendavalt kindlaks tehtud, viitavad osa neist toidu- ja söödaettevõtjate tööjõu suurele voolavusele, mis tihti seondub madalate palkadega ja raskendab heade hügieenitavade järjepidevat rakendamist, toiduettevõtjate pakutava koolituse ebapiisavusele ja/või nõuete mittetundmisele. Viimane on teatud määral murettekitav, kuivõrd toidu- ja söödaalases õigusraamistikus vastutavad nõuete korrektse täitmise eest eelkõige ettevõtjad.

Arvestades HACCP olulisust ohutu toidu tootmise tagamisel ning et a) saada olukorrast hea üldine ülevaade ja b) leida võimalusi edasiarendusteks, korraldasid komisjoni talitused 2014. aastal rea HACCP auditeid. Nende auditite tulemused on koondatud 2015. aasta juunis avaldatud üldaruandesse¹¹. See on omakorda viinud koolituse, parimate tavadega seotud teabevahetuse ja olemasolevate HACCP nõuete läbivaatamise algatuste ning nõudeid käsitlevate suunisteni. Sarnaselt asusid komisjoni talitused seoses hügieeniga läbi vaatama tegevushügieeni ja ametlikku kontrolli tapamajades, tehes tihedat koostööd liikmesriikidega, et uurida võimalusi tapahügieeni paremaks tagamiseks. Selle töö eesmärk on tuvastada ühiseid probleeme ja levitada häid tavasid ning see hõlmab ka koolituse elemente.

4.4 TÄITMISE TAGAMINE: NÕUETELE MITTEVASTAVUSE KORRAL VÕETAVAD MEETMED

Liikmesriigid peavad oma aruannetes märkima, milliseid meetmeid on võetud täitmise tagamiseks. Ehkki täitmise tagamise kohta esitati andmeid, on teabe kvaliteedist või üksikasjalikkusest olenemata väga keeruline liikmesriikide aruandeid sisuliselt võrrelda. Sellegipoolest võib aruannetest järeldada, et üldiselt on järelmeetmetele ja täitmise tagamisele pööratud rohkem tähelepanu. Mõned liikmesriigid teatasid haldustrahvide kehtestamisest (täitmise siseriiklike kohtute kaudu tagamise asemel) või haldustrahvide suurendamisest, et nende preventiivne mõju oleks suurem. Huvitavad näited alternatiivsetest ja aruannete kohaselt tõhusatest nõuete täitmise parandamise viisidest on trahvide tühistamine juhul, kui rikkuja läbib koolituse, ametlike ülevaatuste arvu suurendamine ja kõrgemad tasumäärad rikkujatele ning koolitus koos sellele järgnevate ülevaatustega, et mõõta tulemuslikkust.

4.5 RIIKLIKUD AUDITISÜSTEEMID

Liikmesriikide ametlike kontrollisüsteemide auditeerimine, mida nõutakse määrusega (EÜ) nr 882/2004, on kõnealuste kontrollide üldiseks haldamiseks oluline, kuna kindlustab kontrollide nõuetekohase teostamise, annab teavet nende tulemuslikkuse kohta ja vajaduse korral soovitusi olukorra parandamiseks. Kõik liikmesriigid kinnitavad, et

¹¹ [Tervise ja toiduohutuse peadirektoraadi aruande viide \(SANTE\) 2015-7752: HACCP.](#)

auditeid tehakse, kuid mitu liikmesriiki teatasid, et ressursipiirangute tõttu jäid kavandatud auditeerimiskavad lõpuni rakendamata. Liikmesriikide vahel on olulisi erinevusi, kuid see on mõisteta, arvestades et igaüks neist järgib oma auditeerimistsükli ja prioriteetsed valdkonnad, millele keskendutakse, on tihti erinevad. Komisjoni talitused jätkavad omalt poolt regulaarsete nõupidamiste korraldamist liikmesriikide riiklike auditiekspertidega (riiklike auditisüsteemide võrgustikuga), et jagada ja arutada kogemusi ning teha kindlaks auditeerimisnõude täitmisega seotud head/parimad tavad. Lisaks sellele on komisjoni talitused teinud mitu riiklike auditisüsteemide auditit, et saada tervikpilt nende toimimisest (üksikasjalikumalt vt punkt 5).

4.6 RESSURSID

Pidades silmas survet avalikele kuludele, tundsid komisjoni talitused erilist huvi selle vastu, mida liikmesriikide aruannetes märgiti saadaolevate kontrolliressursside kohta, ehkki liikmesriigid ei pea seda aspekti praegu veel aruannetes eraldi kajastama. Paljudes aruannetes seda küsimust siiski käsitleti. Mõnes aruandes märgiti otsesõnu, et kõikide kontrollide nõuetekohaseks tagamiseks ei ole piisavalt töötajaid. Teistes viidatakse, et konkreetsetes valdkondades või teatud kontrollitasanditel on jõutud piirini, kus edasine kärpimine ohustaks kontrollide taset ja/või kvaliteeti ning hädaolukordadele reageerimise suutlikkust. Mitmes liikmesriigis on kontrollistrateegia ühe selge eesmärgina nimetatud ka maksimaalse tõhususe saavutamist. Ressursinappus polnud seotud üksnes töötajate, vaid mõnes liikmesriigis ka varustusega (nt laborite varustusega või kontrolle teostavate töötajate transpordivahenditega, mis mõjutavad kontrollide läbiviimist).

5. KOMISJONI TALITUSTE KONTROLLIMEETMED LIIKMESRIIKIDES

Komisjoni talitused teevad ELi kontrollide raames auditeid, et veenduda sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu ning ametlike kontrollide suhtes kohaldatavate nõuete täitmisel. Auditariuanded sisaldavad soovitusi avastatud puuduste kõrvaldamiseks. Aruanded, liikmesriikide tegevuskavad soovitudele reageerimiseks ning riikide profiilid, milles on dokumenteeritud edusammud nende kavade elluviimisel, tehakse avalikult kättesaadavaks¹² ning seega antakse sidusrühmadele ja kodanikele faktiline ja läbipaistev ülevaade sellest, mil määral liikmesriigid ELi õigust korrektelt rakendavad.

Liikmesriikides võetavad komisjoni kontrollimeetmed, mida on üksikasjalikumalt selgitatud kõnealusele aruandele lisatud talituste töödokumendis,¹³ keskendusid komisjoni peamistele prioriteetidele, sealhulgas taimekaitsevahendite, loomade heaolu ja antimikroobikumiresistentsuse ametlikele kontrollisüsteemidele, aga ka paljudele muudele toiduohutuse ning looma- ja taimetervise seisukohalt üliolulistele teemadele.

Mitmed komisjoni auditisarjad liikmesriikides hõlmasid taimekaitsevahendite turustamise ja kasutamise, autoriseerimise ja säästva kasutamise kontrolle^{14,15,16}. Nende käigus

¹² https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en

¹³ Komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud dokumendile: Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule liikmesriikide ametlike kontrollide kohta (2014–2016) toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu eeskirjade täitmise tagamiseks.

¹⁴ [Aruande viide: DG \(SANTE\) 2016-6004: Plant Protection Products - Marketing and Use](#)

¹⁵ [Aruande viide: DG \(SANTE\) 2016-6250: Plant Protection Products - Authorisation](#)

tuvastati mitmes valdkonnas taimekaitsevahendite autoriseerimise ja turustamisega seotud nõrkusi, kuid avastati ka, et kasutajate ametliku kontrollimise süsteemid on üha paremini välja töötatud. Pestitsiidide säästva kasutamise direktiivi¹⁷ rakendamisel on tehtud edusamme, mille tulemusena on loodud koolitus- ja sertifitseerimissüsteemid spetsialistidele ning testitud pihusteid. Samas kasutatakse direktiivi nurgakiviks olevat integreeritud taimekaitset endiselt vähe. Liikmesriigid peavad seda käsitlema oma ajakohastatud riiklikes tegevuskavades, mida komisjon auditeerib. Kõikide eespool nimetatud meetmete eesmärk on täiustada liikmesriikide olemasolevaid kontrollisüsteeme ning anda tarbijatele tagatised, et taimekaitsevahendeid kasutatakse üha vastutustundlikumalt ja säästvamalt.

Loomade heaolu vallas alustas komisjon kolmeaastast projekti, et soodustada ja parandada veetavate loomade heaolu. Selle raames koostati heade tavade suunised viie peamise loomaliigi jaoks (veised, hobused, sead, kodulinnud ja lambad) ning nende kasutamise hindamiseks, et täita paremini ELi heaolunõudeid. Külastused liikmesriikidesse, kus kasutatakse elusloomaveokite kontrollimise häid tavasid, aitasid komisjoni toetatud liikmesriikide riiklike kontaktpunktide vahelise teabevahetuse raames edendada veetavate loomade kaitset. Sama kasulikud olid ka tapetavate loomade kaitsega seotud dokumentide kontroll ja auditisari, mis võimaldasid jagada parimaid tavasid ja korraldada erikoolitusi.

Seoses Euroopa Komisjoni 2011. aasta tegevuskavaga suureneva antimikroobikumiresistentsuse riski vastu auditeeris komisjon loomade ja toidu antimikroobikumiresistentsuse kohustusliku seire ja aruandluse rakendamist ning teabekogumismetmeid seoses põhimõtetega, mis toetavad antibiootikumide sihipärast kasutamist loomadel. Nende meetmete raames kindlaks tehtud arenguvõimalusi ja häid tavasid kasutati ka tervikliku „Euroopa terviseühitsuse tegevuskava antimikroobikumiresistentsuse vastu võitlemiseks“¹⁸ koostamisel.

Esiletõstmist väärivad veel kaks komisjoni tegevust.

Esiteks koostatakse nüüd kõikide auditisarjade kohta ülevaatearuanded. Nende eesmärk on pakkuda liikmesriikide tehtavate konkreetse valdkonna kontrollide tervikpilti ja tuvastada probleeme, mis on olulised kõikide liikmesriikide jaoks. Lisaks kirjeldatakse neis asjaomaste õigusaktide rakendamisel tekkinud probleeme ja kindlaks tehtud häid tavasid. Teiseks kasutatakse auditeerimise toetamiseks rohkem dokumentide kontrolli ja teabekogumissioone, et anda komisjonile selge ülevaade ELi õigusnormide toimimisest ja nende kohaldamisel tekkida võivatest probleemidest. Ka nimetatud tegevuste kohta koostatakse ja avaldatakse ülevaatearuanded.

Nimetatud kaks tegevust on konkreetselt kavandatud toetama komisjoni õigusaktide läbivaatamise poliitikat, et tagada ELi õigusaktide ajakohasus, otstarbekus ja mõistlike kuludega rakendatavus kooskõlas valdkondade arenguga, ja seeläbi nende eesmärgipärasus. Niisiis aitavad komisjoni talituste tehtavad kontrollid otseselt ellu viia

¹⁶ [Aruande viide: DG \(SANTE\) 2014-7567: Pesticides.](#)

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta direktiiv 2009/128/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse tegevusraamistik pestitsiidide säästva kasutamise saavutamiseks – ELT L 309, 24.11.2009, lk 71–86.

¹⁸ https://ec.europa.eu/health/amr/antimicrobial-resistance_en

parema õigusloome tegevuskava¹⁹. Ülevaatearuanded sisaldavad ka aruannete järelduste reageerimiseks kavandavate meetmete kirjeldust. Neis aruannetes kirjeldatud järelduste, heade tavade või õppetundidega seotud teabe levitamiseks jagatakse neid ka programmi „Parem koolitus ohutuma toidu nimel” raames²⁰.

6. KOMISJONI JÄRELMEETMED JA TÄITMISE TAGAMINE

Käesoleva aruandega hõlmatud valdkondades on komisjoni prioriteediks endiselt tõhusad ja pidevad meetmed ELi õigusnormide õige rakendamise ja kohaldamise tagamiseks kogu liidus. Eelmises aruandes²¹ kirjeldati, kuidas komisjon võtab süsteemselt järelmeetmeid seoses oma auditite tulemuste ja nendega kaasnevate soovitustega. Need protsessid olid endiselt tõhusad valdava osa avastatud puuduste kõrvaldamiseks. 2016. aasta lõpu seisuga olid liikmesriigid vastuvõetava tähtaja jooksul võtnud parandusmeetmed või olid andnud piisavad lubadused puuduste kõrvaldamiseks:

- 97 % soovitude puhul, mis tulenesid 2012.–2014. aasta aruandlustsükli audititest; ning
- 94 % soovitude puhul, mis tulenesid 2013.–2015. aasta aruandlustsükli audititest.

Komisjoni täitmise tagamise poliitika hõlmab ELi õigusnormide kohaldamise ja rakendamise seiret, probleemide lahendamist koos liikmesriikidega, et kõrvaldada võimalikud õigusnormide rikkumised, ning vajaduse korral rikkumismenetlusi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 alusel²². Nimetatud menetluste algatamine liikmesriikide suhtes, kes ei taganud *munakanade heaoluga* seotud nõuete rakendamist, ning 2012. aastal kehtestatud täiustamata puuride keeld ajendasid mitut liikmesriiki võtma kiirendatud korras parandusmeetmeid, millega enamikul juhtudel välditi kohtusse pöördumise vajadust. See näitab, et rikkumismenetluse läbimõeldud kasutamine ülekaalukalt olulistest valdkondades, kus õigusaktidega on kehtestatud selged õiguslikud nõuded, võib aidata vajalikke parandusmeetmeid väga tõhusalt saavutada. Komisjon kasutas sarnast lähenemisviisi seoses sigade heaoluga farmides ja emiste rühmas pidamisega.

Tehtust hoolimata on ELi õigusnormide kohaldamine ja täitmise tagamine endiselt probleemne ning eeskätt täitmise tagamisele tuleks keskenduda jõulisemalt, et paremini üldisi huve teenida. Õigusnormide täitmise tagamine toetab ja täiendab poliitiliste prioriteetide realiseerimist. Olemasolevate ELi õigusnormide täitmise tõhusaks tagamiseks tehtavat tööd peaksid tähtsustama kõik ELi õigusnormide täitmise tagamisega

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_et

²⁰ Parema toiduohutuse koolitusprogramm (BTSF) on komisjoni koolitusalgatus, mis on suunatud liikmesriikide ja kolmandate riikide pädevates asutustes töötavatele ametnikele ning hõlmab toidu- ja söödaalaseid õigusnorme, loomatervise ja loomade heaolu ning taimetervise eeskirju: https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

²¹ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, mis käsitleb toiduohutuse, loomade tervise ja heaolu ning taimetervise valdkonna ametlike kontrollisüsteemide üldist rakendamist liikmesriikides – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:52013DC0681>

²² Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

tegelevad isikud, kuna see on ülimalt oluline uute õigusaktide väljatöötamiseks tehtava töö tulemuslikkuse tagamisel.

Komisjon peaks tugevdama suhteid liikmesriikidega, kellel on õigusnormide rakendamisel ülitähtis roll, et üldsus saaks kasu ELi õigusest. Täitmise tagamisega tuleb tegeleda viivitamata. Komisjon ja liikmesriigid peavad jätkama oma jõupingutusi ELi õigusnormide täitmise tagamiseks ja õigusrikkumiste uurimiseks.

Komisjon julgustab ja abistab liikmesriike, et need suurendaksid oma suutlikkust tagada liidu õiguse täitmine ja pakkuda vahendeid, mis tagaksid, et liidu õiguse lõppkasutajad (olgu need siis eraisikud või ettevõtjad) saavad täielikult oma õigusi kasutada. Sellises tegevuses on olulisel kohal võrgustikutöö ja parimate tavade vahetamine.

ELi õigusnormidega nõutavatel sõltumatutel haldusasutustel ja inspeksioonidel on rakendamisel ja täitmise tagamisel ülitähtis roll. Seepärast pöörab komisjon erilist tähelepanu sellele, et neil oleksid oma ülesannete täitmiseks piisavad ja nõuetekohased vahendid.

Lõpetuseks keskendub komisjon oma parema õigusloome tegevuskava põhimõtete kohaselt ELi õigusnormide paremale kohaldamisele ja rakendamisele, mis kokkuvõttes toetab ka täitmise paremat tagamist, tuues kasu nii kodanikele kui ka ettevõtjatele.

7. JÄRELDUSED

Liikmesriikide ametiasutused on oma ametliku järelevalve aastaaruannetes tõendanud neile toidu- ja söödaalaste õigusnormidega ette nähtud olulise rolli jätkuvat täitmist. Eriti julgustavad on ametlike kontrollide ja täitmise järelevalve tõhustamiseks ettenähtud algatused, alates teenuste ümberkorraldamisest kuni IT-vahendite tulemuslikuma kasutamiseni, ning need on osutunud avalike kulude kokkuhoiu võimaluste leidmisel hädavajalikuks.

Samas juhib komisjon tähelepanu liikmesriikidelt tulnud selgetele signaalidele, et kontrolliks vajalikud personaliressursid on üha piiratumad ning võimalik edasine vähendamine võib negatiivselt mõjutada kontrolli taset ja kvaliteeti ning hädaolukordadele reageerimise suutlikkust. See on tõenäoliselt üks ametliku kontrolli edasise arengu üha olulisemaid aspekte, mida komisjon oma parema õigusloome algatuse kontekstis hoolikalt kaalub ning mida liikmesriigid püüavad tõenäoliselt lahendada muu hulgas uute IT-süsteemide, ümberkorralduste ja protseduuride optimeerimisega.

Aruandele lisatud talituste töödokumendis üksikasjalikumalt kirjeldatud komisjoni kontrollide analüüsist võib järeldada, et kokkuvõttes on liikmesriikidel olemas vajalikud kontrollisüsteemid, mis üldiselt tagavad nõuete täitmise vastuvõetaval tasemel. Samas näitavad komisjoni kontrollid endiselt, et ametlikes kontrollides esineb puudujääke, ning osutavad, et arenguruumi veel on ja enesega rahuloluks pole põhjust. Sellega seoses tunnustab liikmesriikide suuri jõupingutusi, mille eesmärk on muu hulgas veelgi tugevdada riskipõhiseid ja sihipäraseid kontrole ning toetada neid tõhusate IT-süsteemidega.

Komisjoni kontrollitulemustel põhinevad süsteemsed järelmeetmed, mida vajaduse korral täiendavad muud täitmise tagamise meetmed, sealhulgas rikkumismenetluse läbimõeldud

kasutamine, on endiselt osutunud tõhusateks ELi nõuete rikkumisele reageerimise vahenditeks ning toetavad oluliselt komisjoni jõulisemat tegutsemist tugevama ja õiglasema siseturu ning parema õigusloome nimel, sest mõlemad on praeguse komisjoni olulised poliitilised prioriteedid. Samuti toetab komisjon liikmesriike ja kolmandaid riike ELi eeskirjade rakendamisel mitmesuguste meetmetega, pakkudes näiteks tehnilist abi ja koolitust programmi „Parem koolitus ohutuma toidu nimel” (BTSF) kaudu ning edendades aktiivselt nõuete täitmist.

Komisjoni kontrollid ja nende järelmeetmed annavad liikmesriikidele, komisjonile ja sidusrühmadele selge pildi sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu eeskirjade rakendamise tasemest. Lisaks aitavad need märkimisväärselt kaasa õigusaktide läbivaatamise protsessile, mille eesmärk on tagada liidu õigusaktide eesmärgipärasus. Alates 2019. aasta detsembrist kohaldatakse määrust (EL) 2017/625 ning selle määrusega ette nähtud rakendus- ja delegeeritud aktide vastuvõtmine pakub võimalust kasutada komisjoni kontrollidest ja järelmeetmetest kogutud teadmisi ametlike kontrollide tugevdamiseks ja toetamiseks järgnevatel aastatel. Uute eeskirjade eesmärk on vähendada ettevõtjate ja asutuste halduskoormust, tõhustada protsesse ja tugevdada kontrolle. Tarbijad saavad kasu toiduohutuse, taimetervise, loomatervise ja loomade heaolu tagamiseks ning pettuste vältimiseks tehtavate kontrollide teostamisviiside suuremast läbipaistvusest.