



Bruselj, 14.9.2018
COM(2018) 627 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o celotnem izvajanju uradnega nadzora v državah članicah (2014–2016) za zagotovitev preverjanja skladnosti z zakonodajo o živilih in krmi ter pravili o zdravju in dobrobiti živali

{SWD(2018) 402 final}

KAZALO

1. POVZETEK	2
2. UVOD	3
3. PRAVNI OKVIR	4
4. PREGLED LETNIH POROČIL DRŽAV ČLANIC.....	4
4.1 PREJEM IN PREGLED LETNIH POROČIL DRŽAV ČLANIC	4
4.2 ORGANIZACIJA IN IZVAJANJE URADNEGA NADZORA	5
4.3 UGOTOVLJENA NESKLADNOST	6
4.4 IZVRŠEVANJE: UKREPI, SPREJETI V PRIMERU NESKLADNOSTI	6
4.5 NACIONALNI SISTEMI REVIZIJ	6
4.6 VIRI	7
5. NADZORNE DEJAVNOSTI SLUŽB KOMISIJE V DRŽAVAH ČLANICAH	7
6. NADALJNJE SPREMLJANJE IN IZVRŠEVANJE S STRANI KOMISIJE.....	9
7. SKLEPNE UGOTOVITVE	10

1. POVZETEK

V tem poročilu je opisan splošni izid nadzornih dejavnosti nacionalnih organov¹ in Komisije, katerih cilj je zagotoviti visoko raven varovanja zdravja in zaupanja na področju varnosti hrane, zdravja živali in rastlin, dobrobiti živali, ekološkega kmetovanja in shem kakovosti. Ta področja so zelo pomembna v vsakdanjem življenju državljanov Evropske unije (EU) in ključna za omogočanje nemotenega delovanja trgovine z živili, živalmi in rastlinami v sami EU in z državami nečlanicami EU. V poročilu, ki zajema obdobje 2014–2016, se ugotavlja, da so nacionalni organi držav članic v letnih poročilih o uradnem nadzoru dokazali, da še naprej opravljajo pomembno vlogo v skladu z zakonodajo o živilih in krmi. Zlasti spodbudne so pobude, katerih cilj je izboljšati učinkovitost uradnega nadzora in izvrševanja ter ki segajo od reorganizacije storitev do izboljšane uporabe orodij IT, poleg tega pa so se izkazale za nujne pri odgovarjanju na izziv, kako zagotoviti učinkovito javno porabo.

Ne glede na to Komisija upošteva tudi jasna sporočila držav članic, da so kadrovski viri za nadzor vse bolj omejeni in da bi lahko morebitno nadaljnje zmanjšanje teh virov negativno vplivalo na ravni in/ali kakovost nadzora in zmogljivost odzivanja v izrednih razmerah. To bo verjetno pomembno vprašanje pri prihodnjem razvoju uradnega nadzora, ki ga bo Komisija pozorno proučila pri razvoju zakonodaje v okviru pobude za boljše pravno urejanje ter ki ga bodo države članice verjetno obravnavale med drugim z novimi sistemi IT, reorganizacijo in optimiziranimi postopki.

Na podlagi analize nadzora Komisije, katerega primeri so navedeni v delovnem dokumentu služb Komisije², priloženem temu poročilu, je mogoče ugotoviti, da so v državah članicah na splošno vzpostavljeni potrebni nadzorni sistemi, ki zagotavljajo na splošno sprejemljive ravni skladnosti. Vendar Komisija v okviru nadzora še naprej odkriva tudi pomanjkljivosti pri uradnem nadzoru in poudarja, da so še vedno možne izboljšave in da se ne bi smeli zadovoljiti s sedanjim stanjem. V zvezi s tem pozdravlja obsežna prizadevanja držav članic, na primer za nadaljnjo okrepitev nadzora na podlagi tveganja in ciljno usmerjenega nadzora ter za podporo nadzora z učinkovitimi sistemi IT.

Sistematično nadaljnje spremljanje, ki ga Komisija izvaja v zvezi z ugotovitvami pri nadzoru, in če je primerno, dopolnjuje z drugimi orodji za izvrševanje, vključno z razumno uporabo postopka za ugotavljanje kršitev, se še vedno kaže kot učinkovito pri obravnavanju neizpolnjevanja zahtev EU ter je pomembno v povezavi z okrepljenim prizadevanjem Komisije za bolj povezan in pravičnejši notranji trg ter boljšo pripravo zakonodaje, ki sta med najpomembnejšimi političnimi prednostnimi nalogami sedanje Komisije³. Poleg tega Komisija podpira države članice in države nečlanice EU pri izvajanju pravil EU na različne načine, na primer z zagotavljanjem tehnične pomoči in usposabljanja v okviru orodja „Boljše usposabljanje za varnejšo hrano“ ter dejavnim spodbujanjem take skladnosti.

¹ V skladu s členom 44(4) in (6) Uredbe (ES) št. 882/2004 mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti letno poročilo o celotnem izvajanju nadzora v državah članicah ter ga dati na voljo javnosti.

² Delovni dokument služb Komisije, ki je priložen dokumentu: Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o celotnem izvajanju uradnega nadzora v državah članicah (2014–2016) za zagotovitev preverjanja skladnosti z zakonodajo o živilih in krmi ter pravili o zdravju in dobrobiti živali.

³ [Politične smernice za naslednjo Evropsko komisijo z dne 15. julija 2014](#) in [poslanice z dne 1. novembra 2014, ki jih je predsednik poslal podpredsednikom](#) in komisarjem.

Nadzorne dejavnosti Komisije in njene dejavnosti nadaljnega spremljanja zagotavljajo državam članicam, Komisiji in deležnikom jasno sliko o ravni izvajanja zakonodaje o krmi in živilih ter pravil o zdravju in dobrobiti živali. Poleg tega pomembno prispevajo k postopku zakonodajnega pregleda, katerega cilj je zagotoviti, da zakonodaja Unije „ustreza namenu“. Ko se bo decembra 2019⁴ začela uporabljati Uredba (EU) 2017/625, se bodo s sprejetjem izvedbenih in delegiranih aktov, predvidenih v tej uredbi, zagotovile priložnosti za uporabo znanja, pridobljenega v okviru nadzornih dejavnosti Komisije in njenih dejavnosti nadaljnega spremljanja, za okrepitev uradnega nadzora in zagotovitev podpore temu nadzoru v prihodnjih letih. Cilj je podjetjem in organom z novimi pravili zagotoviti manjše upravno breme, učinkovitejše postopke in okrepljen nadzor. Potrošnikom se bo zagotovila večja preglednost v zvezi s tem, kako se izvaja nadzor za zagotovitev varnosti hrane in visokih standardov za zdravje rastlin, zdravje in dobrobit živali ter preprečevanje goljufij.

2. UVOD

Vzpostavljen je celovit pravni okvir EU, katerega cilj je zagotoviti visoko raven varovanja zdravja in zaupanja na področju varnosti hrane, zdravja živali in rastlin, dobrobiti živali, ekološkega kmetovanja in shem kakovosti. Ta področja imajo velik vpliv na vsakdanje življenje državljanov EU, ki upravičeno pričakujejo visoke standarde. Ti so nujni tudi za omogočanje nemotenega delovanja trgovine z živali, živalmi in rastlinami v sami EU in z državami nečlanicami EU. Učinkovito izvajanje uradnega nadzora⁵, ki podpira te standarde, je nujno za ohranjanje verodostojnosti tega okvira.

Komisija ima pomembno vlogo v skupnem okviru nadzora na ravni EU, ki je določen v Uredbi (ES) št. 882/2004⁶ in vključuje zagotavljanje visoke ravni preglednosti. V skladu s členom 44(4) in (6) navedene uredbe mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti letno poročilo o celotnem izvajanju nadzora v državah članicah ter ga dati na voljo javnosti, pri tem pa upoštevati:

- letna poročila, ki so jih nacionalni organi predložili v zvezi s svojimi nadzornimi dejavnostmi;
- izid nadzora, ki ga Komisija izvaja v državah članicah, in
- vse druge ustrezne informacije.

To poročilo zajema obdobje 2014–2016.

⁴ Uredba (EU) 2017/625 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 o izvajanju uradnega nadzora in drugih uradnih dejavnosti, da se zagotovi uporaba zakonodaje o živilih in krmi, pravil o zdravju in dobrobiti živali ter zdravju rastlin in fitofarmaceutskih sredstvih, ter o spremembi uredb (ES) št. 999/2001, (ES) št. 396/2005, (ES) št. 1069/2009, (ES) št. 1107/2009, (EU) št. 1151/2012, (EU) št. 652/2014, (EU) 2016/429 in (EU) 2016/2031 Evropskega parlamenta in Sveta, uredb Sveta (ES) št. 1/2005 in (ES) št. 1099/2009 ter direktiv Sveta 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES in 2008/120/ES ter razveljavitvi uredb (ES) št. 854/2004 in (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 89/608/EGS, 89/662/EGS, 90/425/EGS, 91/496/EGS, 96/23/ES, 96/93/ES in 97/78/ES ter sklepa Sveta 92/438/EGS (uredba o uradnem nadzoru) ([UL L 95, 7.4.2017, str. 1](#)).

⁵ „Uradni nadzor“ pomeni kakršno koli obliko nadzora, ki jo pristojni organ ali Unija izvaja zaradi preverjanja skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali.

⁶ Uredba (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali ([UL L 165, 30.4.2004, str. 1](#)).

3. PRAVNI OKVIR

V Uredbi (ES) št. 178/2002⁷, „splošni živilski zakonodaji“, se glavna odgovornost za zagotavljanje varnosti hrane dodeljuje nosilcem živilske dejavnosti/dejavnosti poslovanja s krmo vzdolž celotne živilske/krmne verige. Uredba (ES) št. 834/2007⁸ vsebuje zahteve glede ekološke pridelave in označevanja ekoloških proizvodov. Uredba (EU) št. 1151/2012⁹ vsebuje zahteve glede shem kakovosti kmetijskih proizvodov in živil.

Države članice morajo preverjati, ali nosilci dejavnosti izpolnjujejo zahteve zakonodaje EU na področju varnosti hrane in krme, zdravja živali in rastlin, dobrobiti živali, ekološke pridelave in shem kakovosti. V ta namen morajo izvajati sisteme uradnega nadzora. V Uredbi (ES) št. 882/2004 so tako določene zahteve glede teh sistemov nadzora in izvajanja uradnega nadzora.

Države članice morajo pripraviti večletne nacionalne načrte nadzora in letna poročila o izvajanju takega nadzora. Te načrte in letna poročila morajo predložiti Komisiji¹⁰.

V Uredbi (ES) št. 882/2004 so določena tudi pravila o nadzoru, ki ga Komisija izvaja zaradi preverjanja, ali države članice izpolnjujejo obveznosti, določene v ustrezni zakonodaji EU.

4. PREGLED LETNIH POROČIL DRŽAV ČLANIC

4.1 PREJEM IN PREGLED LETNIH POROČIL DRŽAV ČLANIC

V obdobju 2014–2016 je le nekaj držav članic predložilo letno poročilo službam Komisije v roku, določenem v členu 44(3) Uredbe (ES) št. 882/2004 („v šestih mesecih po koncu leta, na katero se poročilo nanaša“). To neupoštevanje predpisanega roka kaže med drugim na težave, ki jih imajo države članice s primerjanjem vseh podatkov, potrebnih za letno poročilo, na centralni ravni. Za ponazoritev: do 10. julija 2017 so letno poročilo za leto 2016 predložile tri države članice (od 28), letno poročilo za leto 2015 je predložilo 25 držav članic, letno poročilo za leto 2014 pa vseh 28 držav članic. Poleg tega se letna poročila držav članic precej razlikujejo glede predstavitve podatkov in narave predstavljenih podatkov.

Ti dejstvi pomenita velik izziv za službe Komisije, ki morajo v skladu s členom 44(4) Uredbe (ES) št. 882/2004 izdelati poročilo, v okviru katerega pregledajo vsa letna poročila, prejeta za zadevno obdobje, da bi opredelile pomembne trende v zvezi z izvajanjem uradnega nadzora in neizpolnjevanjem predpisov, ugotovljenem pri tem nadzoru. Sedanja prizadevanja za razvoj izvedbenega akta v skladu s členom 113(2) Uredbe (EU) 2017/625 bodo z uvedbo standardnih vzorcev za predložitev letnih poročil držav članic predvidoma prispevala k rešitvi te težave v prihodnosti. Ti modeli bodo

⁷ Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane ([UL L 31, 1.2.2002, str. 1](#)).

⁸ Uredba Sveta (ES) št. 834/2007 o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov in razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 2092/1 ([UL L 189, 20.7.2007, str. 1](#)).

⁹ Uredba (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil ([UL L 343, 14.12.2012, str. 1](#)).

¹⁰ Členi od 41 do 44 Uredbe (ES) št. 882/2004.

državam članicam omogočili tudi lažjo in hitrejšo primerjavo informacij za letno poročilo na centralni ravni ter predložitev poročil službam Komisije.

4.2 ORGANIZACIJA IN IZVAJANJE URADNEGA NADZORA

Poročila držav članic dokazujejo, da se ustaljeni trend usmerjenosti v nadzor, ki vse bolj temelji na tveganju, v državah članicah na splošno nadaljuje. To zagotavlja najboljšo uporabo virov, saj so obravnavana zlasti področja, na katerih so tveganja največja. Kot pa so potrdile revizije služb Komisije, se nadzor, ki temelji na tveganju, ne izvaja na vseh področjih, kjer je tak nadzor potreben.

Posebne težave so pri razlagi ali primerjavi podatkov o neskladnostih, odkritih pri uradnem nadzoru, izvedenem v skladu z Uredbo (ES) št. 882/2004. V členu 3 navedene uredbe je določeno, da je treba nadzor izvajati s pogostostjo, pri kateri se upošteva tveganje. Tako dozdevno visoka stopnja odkritih neskladnosti ne pomeni nujno splošno nizke ravni skladnosti, ampak lahko dejansko kaže na dobro ciljno načrtovanje nadzora, ki temelji na tveganju. Ugotovitev, ali visoka stopnja odkritih neskladnosti kaže na učinkovit in dobro ciljno načrtovan uradni nadzor ali nizko raven skladnosti, le na podlagi pregleda letnih poročil ni mogoča. V ta namen je treba opraviti ocene na kraju samem, kot so ocene, ki jih službe Komisije izvajajo med revizijami (glej poglavje 5).

Še ena posledica nadzora, ki vse bolj temelji na tveganju, je dejstvo, da podatkov o neskladnosti, zbranih v različnih letih, ni mogoče neposredno primerjati, saj je lahko pri bolj ciljno načrtovanem nadzoru ugotovljenih (razmeroma) več primerov neskladnosti. Na to je opozorjeno v več letnih poročilih držav članic.

Jasna korist bolj ciljno načrtovanega nadzora je, da je za nadaljnje spremljanje in izvajanje lahko na voljo več virov, številna poročila pa dokazujejo napredek na tem področju. Tako lahko države članice več pozornosti namenijo sistematičnemu nadaljnjemu spremljanju težav v zvezi z uradnim nadzorom in izvrševanjem ter tudi nadzornim dejavnostim in dejavnostim izvrševanja pri nosilcih dejavnosti z nizko ravno skladnosti, kar izboljšuje splošno varnost proizvodov in prispeva k vzpostavljanju enakih konkurenčnih pogojev za vse nosilce dejavnosti, poleg tega pa koristi delovanju notranjega trga.

Nekatera poročila vsebujejo informacije o drugih dejavnostih, katerih namen je izboljšati splošno učinkovitost in uspešnost nadzora in izvrševanja. Te dejavnosti vključujejo reorganizacijo in konsolidacijo nadzornih služb, izboljšanje sodelovanja teh služb in usklajevanja nadzora ter predodelitev nadzora. Zlasti je treba omeniti okrepljeno uporabo sistemov IT, ki podpirajo zbiranje, razširjanje in analizo podatkov o nadzoru in izvrševanju. To pa prispeva k boljšemu usklajevanju in ciljnemu usmerjanju/načrtovanju nadzora. Vzrok za ta prizadevanja za povečanje učinkovitosti je omejevanje virov in javne porabe v vseh državah članicah.

Ne nazadnje, v večini poročil so navedene izboljšave, ki so bile v okviru izvajanja nadzora dosežene na podlagi pregleda postopkov, organizacije usposabljanja in povečanja razpoložljivosti relevantnih dokumentov (tudi na spletu). Poleg tega je bil v poročilih kot pomemben vir izboljšav in povečanja učinkovitosti opredeljen izid nacionalnih revizij (glej *Nacionalni sistemi revizij, poglavje 4.4*). Službe Komisije so v državah članicah izvedle revizije, da bi pridobile informacije o sprejetih ukrepih za preverjanje učinkovitosti nadzora, kot se zahteva v Uredbi (ES) št. 882/2004. To je bilo pomembno

pri opozarjanju na to, da je treba za zagotovitev splošne učinkovitosti več pozornosti nameniti kakovosti kot številu izvedenih nadzorov.

4.3 UGOTOVLJENA NESKLADNOST

Med glavnimi področji neskladnosti, ki so jih ugotovile države članice, so: operativne in strukturne zahteve ter higienske zahteve glede opreme; analiza tveganj in kritičnih nadzornih točk (HACCP); označevanje živil in krme; aditivi v živilih in krmi; slabo vodenje evidenc ali odsotnost evidenc in mikrobiološka kontaminacija. Čeprav je bilo opredeljeno omejeno število temeljnih vzrokov teh težav, nekateri kažejo na visoko raven fluktuacije zaposlenih pri nosilcih živilskih dejavnosti in dejavnosti poslovanja s krmo, ki je pogosto povezana z nizkimi plačami ter vpliva na stalno uporabo dobrih higienskih praks, pomanjkanje usposabljanja na ravni nosilcev živilskih dejavnosti in/ali slabo poznavanje zahtev. Slednje povzroča nekatere vzroke za zaskrbljenost, saj so v okviru zakonodaje o živilih in krmi predvsem nosilci dejavnosti odgovorni za ustrezno uporabo pravil.

Zaradi prispevka HACCP k zagotavljanju proizvodnje varnih živil ter da bi se (a) ustvarila celovita slika o razmerah in (b) opredelile priložnosti za izboljšave, so službe Komisije leta 2014 izvedle niz revizij o HACCP. Rezultati teh revizij so bili zbrani v preglednem poročilu, objavljenem junija 2015¹¹. Na podlagi tega so bile sprejete pobude za usposabljanje, izmenjane informacije o dobrih praksah in pregledane veljavne zahteve HACCP ter oblikovane smernice o teh zahtevah. Podobno in kar zadeva higieno, so službe Komisije v tesnem sodelovanju z državami članicami začele pregled operativne higiene in uradni nadzor v klavnicah, da bi opredelile možnosti za boljše zagotavljanje higiene v klavnicah. Cilj tega dela je opredeliti skupne težave in razširjati dobre prakse, vključuje pa tudi elemente usposabljanja.

4.4 IZVRŠEVANJE: UKREPI, SPREJETI V PRIMERU NESKLADNOSTI

Države članice morajo v poročilih navesti, katere izvršilne ukrepe so sprejele. Čeprav so bili predloženi podatki o izvrševanju, je ne glede na kakovost ali podrobnost informacij poročila držav članic zelo težko smiselno primerjati. Kljub temu poročila kažejo, da se na splošno bolj poudarjata nadaljnje spremljanje in izvrševanje. Nekateri države članice so poročale o uvedbi upravnih kazni (namesto izvrševanja prek nacionalnih sodišč) ali zvišanju takih kazni za povečanje odvračilnega učinka. Zanimivi primeri alternativnih in domnevno učinkovitih načinov za izboljšanje skladnosti so umik kazni, če se storilec kaznivega dejanja udeleži usposabljanja, več uradnih inšpekcijskih pregledov in višje denarne kazni za storilce kaznivih dejanj ter zagotovitev usposabljanja, ki mu sledijo inšpekcijski pregledi za merjenje učinkovitosti.

4.5 NACIONALNI SISTEMI REVIZIJ

Revizije, ki jih države članice opravijo v zvezi s svojimi sistemi uradnega nadzora v skladu z Uredbo (ES) št. 882/2004, so pomembne za splošno upravljanje tega nadzora, saj potrjujejo, da se nadzor izvaja v skladu z zahtevami, ter zagotovijo informacije o učinkovitosti nadzora, in če je ustrezno, predloge za izboljšave. Vse države članice so potrdile, da se revizije izvajajo, vendar pa jih je nekaj sporočilo, da je bilo zaradi omejenih

¹¹ [Referenčna številka poročila GD za zdravje in varnost hrane \(SANTE\) 2015-7752: HACCP.](#)

virov izvajanje načrtovanih programov revizij ovirano. Med državami članicami so precejšnje razlike, vendar je to mogoče pojasniti z dejstvom, da vsaka izvaja svoj cikel revizij in da se običajno osredotočajo na različna prednostna področja. Službe Komisije še naprej organizirajo redne sestanke nacionalnih revizijskih strokovnjakov držav članic (mreža nacionalnih sistemov revizij) za izmenjavo in razpravo o izkušnjah in skupnih težavah ter opredelitev dobrih/najboljših praks pri izpolnjevanju zahteve glede revizij. Poleg tega so službe Komisije izvedle niz revizij nacionalnih sistemov revizij, da bi dobile celovito sliko o njihovem delovanju (za več podrobnosti glej poglavje 5).

4.6 VIRI

Zaradi pritiskov na javnofinančne odhodke so službe Komisije posebno pozornost namenile temu, kaj so države članice v poročilih navedle o razpoložljivih virih za nadzor, čeprav državam članicam trenutno še ni treba posebej poročati o tem vidiku. Kljub temu je bilo to vprašanje obravnavano v številnih poročilih. V nekaterih je nedvoumno navedeno, da nimajo dovolj osebja, da bi lahko zagotovile ves potreben nadzor. V drugih je navedeno, da je bila – bodisi na posebnih področjih bodisi na nekaterih ravneh nadzora – dosežena meja, ko bi lahko nadaljnja zmanjšanja virov ogrozila ravni in/ali kakovost nadzora in zmogljivost za odziv na izredne razmere. Poleg tega je v več državah članicah povečanje učinkovitosti opredeljeno kot jasen cilj strategije nadzora. Pomanjkanje virov ni zadevalo samo osebja, ampak v nekaterih državah članicah tudi opremo (npr. za laboratorije ali prevozna sredstva nadzornega osebja, kar je vplivalo na izvajanje nadzora).

5. NADZORNE DEJAVNOSTI SLUŽB KOMISIJE V DRŽAVAH ČLANICAH

Službe Komisije v okviru nadzora EU izvajajo revizije za preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih, pravili o zdravju in dobrobiti živali ter zahtevami glede uradnega nadzora. Revizijska poročila vsebujejo priporočila za obravnavanje opredeljenih pomanjkljivosti. Poročila, akcijski načrti držav članic za izvajanje priporočil in profili držav, v katerih je dokumentiran napredek pri izvajanju teh načrtov, se objavijo¹², kar deležnikom in državljanom zagotavlja jasen in pregleden vpogled v učinkovitost držav članic pri pravilnem izvrševanju prava EU.

Nadzorne dejavnosti Komisije v državah članicah, ki so podrobneje ponazorjene v delovnem dokumentu služb Komisije¹³, priloženem temu poročilu, so bile osredotočene na ključne prednostne naloge Komisije, na primer na sisteme uradnega nadzora za fitofarmaceutska sredstva, dobrobit živali in odpornost proti antimikrobikom, vendar tudi na veliko drugih področij, ključnih za varnost hrane in zdravje živali ali rastlin.

Več nizov revizij Komisije v državah članicah je zajemalo nadzor nad trženjem fitofarmaceutskih sredstev in njihovo uporabo, izdajanje dovoljenj zanje in njihovo trajnostno uporabo^{14,15,16}. Ugotovljene so bile pomanjkljivosti pri izdajanju dovoljenj in

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

¹³ Delovni dokument služb Komisije, ki je priložen dokumentu: Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o celotnem izvajanju uradnega nadzora v državah članicah (2014–2016) za zagotovitev preverjanja skladnosti z zakonodajo o živilih in krmi ter pravili o zdravju in dobrobiti živali.

¹⁴ [Referenčna številka poročila GD \(SANTE\) 2016-6004: Fitofarmaceutska sredstva – trženje in uporaba.](#)

¹⁵ [Referenčna številka poročila GD \(SANTE\) 2016-6250: Fitofarmaceutska sredstva – izdajanje dovoljenj.](#)

trženju fitofarmaceutskih sredstev na več področjih, vendar tudi čedalje bolj razviti sistemi uradnega nadzora nad uporabniki. Z vzpostavitvijo sistemov usposabljanja in potrdil za strokovnjake ter testiranjem škroplilnic je bil dosežen napredek pri izvajanju direktive o trajnostni rabi pesticidov¹⁷. Vendar je integrirano varstvo rastlin pred škodljivimi organizmi, ki je temelj navedene direktive, še vedno preslabo izkoriščeno. To morajo države članice obravnavati v revidiranih nacionalnih akcijskih načrtih, ki jih bo revidirala Komisija. Cilj vseh navedenih dejavnosti je izboljšati sedanje nadzorne sisteme držav članic in potrošnikom zagotoviti, da se fitofarmaceutska sredstva uporabljajo čedalje bolj odgovorno in trajnostno.

Komisija je na področju dobrobiti živali začela triletni projekt za olajšanje in zagotavljanje večje dobrobiti živali med prevozom. To je vključevalo oblikovanje smernic za dobro prakso za pet glavnih živalskih vrst (govedo, konje, prašiče, perutnino in ovce) in oceno njihove uporabe, da bi se zagotovila večja skladnost s pravili EU o dobrobiti živali. Obiski držav članic z dobro prakso pri preverjanjih vozil za prevoz rejnih živali so skupaj z izmenjavami med nacionalnimi kontaktnimi točkami držav članic, ki jih je omogočila Komisija, prispevali k izboljšanju zaščite živali med prevozom. Prav tako sta bila koristna teoretična raziskava in niz revizij o zaščiti živali pri usmrtni, ki sta omogočila izmenjavo dobrih praks in organiziranje posebnih usposabljanj.

Komisija je v okviru svojega akcijskega načrta zoper naraščajočo nevarnost odpornosti proti antimikrobikom iz leta 2011 izvedla revizije v zvezi z izvajanjem obveznega spremljanja protimikrobne odpornosti in poročanja o njej pri živalih in živilih ter dejavnosti zbiranja informacij o politikah za spodbujanje preudarne uporabe antibiotikov pri živalih. Priložnosti za izboljšave in dobre prakse, opredeljene v okviru teh dejavnosti, so se prav tako izkoristile pri razvoju celovitega „akcijskega načrta EU ‚eno zdravje‘ zoper odpornost proti antimikrobikom“¹⁸.

Opozoriti je treba še na dve drugi dejavnosti Komisije.

Prvič, „pregledna poročila“ se zdaj pripravijo za večino nizov revizij. Njihov namen je ustvariti celovito sliko o nadzoru, ki ga države članice izvajajo na danem področju, in opredeliti vprašanja, ki so pomembna za vse države članice. Poleg tega opozarjajo na težave, ki se pojavljajo pri izvajanju zadevne zakonodaje, in na opredeljene dobre prakse. Drugič, revizijsko delo se pogosteje dopolnjuje s teoretičnimi analizami in misijami za ugotavljanje dejstev, da bi se Komisiji zagotovil jasen vpogled v delovanje prava EU in kakršne koli morebitne težave pri njegovi uporabi. Pripravijo in objavijo se tudi pregledna poročila o teh dejavnostih.

Obe dejavnosti sta posebej zasnovani za podporo politiki Komisije o zakonodajnem pregledu, katere cilj je zagotoviti, da je zakonodaja EU posodobljena, izvedljiva in izvršljiva ob sprejemljivih stroških, v skladu z razvojem na terenu ter da „ustreza svojemu namenu“. Tako nadzor, ki ga izvajajo službe Komisije, neposredno prispeva k agendi za

¹⁶ [Referenčna številka poročila GD \(SANTE\) 2014-7567: Pesticidi.](#)

¹⁷ Direktiva 2009/128/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti za doseganje trajnostne rabe pesticidov (UL L 309, 24.11.2009, str. 71).

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

boljše pravno urejanje¹⁹. Pregledna poročila vključujejo tudi opis načrtovanih ukrepov za odziv na ugotovitve poročil. Informacije o sklepnih ugotovitvah, dobrih praksah ali pridobljenih izkušnjah, navedene v teh poročilih, se razširjajo tudi v okviru programa „Boljše usposabljanje za varnejšo hrano“²⁰.

6. NADALJNJE SPREMLJANJE IN IZVRŠEVANJE S STRANI KOMISIJE

Sprejemanje učinkovitih, tekočih ukrepov za zagotovitev pravilnega izvajanja in uporabe prava EU po vsej Uniji je še vedno prednostna naloga Komisije na področjih, obravnavanih v tem poročilu. V prejšnjem poročilu²¹ je bilo opisano, kako Komisija sistematično spremlja svoje revizijske ugotovitve in z njimi povezana priporočila. S temi postopki se je še naprej učinkovito obravnavala velika večina opredeljenih pomanjkljivosti. Države članice so konec decembra 2016 sprejele popravne ukrepe ali zagotovile zadovoljive zaveze, da jih bodo obravnavale v sprejemljivih rokih:

- za 97 % priporočil na podlagi revizij v ciklu poročanja v obdobju 2012–2014 in
- za 94 % priporočil na podlagi revizij v ciklu poročanja v obdobju 2013–2015.

Politika izvrševanja Komisije vključuje spremljanje uporabe in izvajanja prava EU, reševanje težav z državami članicami, da bi se odpravile kršitve zakonodaje, in po potrebi uporabo postopka za ugotavljanje kršitev v skladu s členom 258 Pogodbe o delovanju Evropske unije²². Zaradi začetka takih postopkov zoper države članice, ki niso zagotovile izpolnjevanja zahtev glede *dobrobiti kokoši nesnic* in niso upoštevale prepovedi neizpopolnjenih kletk iz leta 2012, je več držav članic sprejelo pospešene popravne ukrepe in tako v večini primerov ni bilo treba vložiti tožbe. Iz tega je razvidno, da je razumna uporaba postopka za ugotavljanje kršitev na zelo pomembnih področjih, na katerih zakonodaja določa jasne pravne zahteve, lahko zelo učinkovita pri zagotovitvi potrebnih popravnih ukrepov. Komisija je podoben pristop uporabila v zvezi z dobrobitjo prašičev na kmetiji in skupno hlevsko rejo svinj.

Ne glede na ta prizadevanja sta uporaba in izvrševanje prava EU še vedno izziv, ki zahteva večji poudarek na izvrševanju, da bi se tako uresničili cilji splošnega interesa. Izvrševanje prispeva k izpolnjevanju političnih prednostnih nalog in ga dopolnjuje. Prizadevanja za zagotovitev učinkovitega izvrševanja veljavnega prava EU morajo vsi vključeni v izvrševanje prava EU priznati kot ključna pri zagotavljanju, da bo delo v zvezi z razvojem nove zakonodaje uspešno.

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

²⁰ „Boljše usposabljanje za varnejšo hrano“ je pobuda Komisije za usposabljanje, namenjena uradnikom, zaposlenim pri pristojnih organih v državah članicah in državah nečlanicah EU na področju zakonodaje o živilih in krmi ter pravil o zdravju in dobrobiti živali in zdravju rastlin: https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en.

²¹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o celotnem izvajanju uradnega nadzora v državah članicah glede varnosti hrane, zdravja in dobrobiti živali ter zdravja rastlin <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:52013DC0681>.

²² Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

Okrepiti je treba partnerstvo med Komisijo in državami članicami, ki imajo ključno vlogo pri izvajanju, da bi se javnosti zagotovile koristi prava EU. Z izvrševanjem se ne sme odlašati. Komisija in države članice si morajo še naprej prizadevati za izvrševanje prava EU in preganjanje kršitev tega prava.

Komisija bo države članice spodbujala k izboljšanju njihove zmožnosti izvrševanja prava EU in zagotavljanja pravnih sredstev ter jim pomagala pri tem, s čimer bi države članice končnim uporabnikom prava Unije, bodisi posameznikom bodisi podjetjem, zagotovile, da lahko v celoti uživajo svoje pravice. Ključna vidika v teh prizadevanjih so mreže in izmenjava dobrih praks.

Neodvisni upravni organi ali inšpektorati, potrebni v skladu z zakonodajo EU, imajo ključno vlogo pri izvajanju in izvrševanju. Komisija bo zato zlasti poskrbela, da so zadostno in ustrezno opremljeni za opravljanje svojih nalog.

Ne nazadnje, Komisija se bo v skladu z načeli agende za boljše pravno urejanje osredotočila na boljšo uporabo in izvajanje zakonov EU, s čimer bo nazadnje podprla tudi boljše izvrševanje v korist državljanov in podjetij.

7. SKLEPNE UGOTOVITVE

Nacionalni organi držav članic so v letnih poročilih o uradnem nadzoru dokazali, da še naprej opravljajo pomembno vlogo v skladu z zakonodajo o živilih in krmi. Zlasti spodbudne so pobude, katerih cilj je izboljšati učinkovitost uradnega nadzora in izvrševanja ter ki segajo od reorganizacije storitev do izboljšane uporabe orodij IT, poleg tega pa so se izkazale za nujne pri odgovarjanju na izziv, kako zagotoviti učinkovito javno porabo.

Ne glede na to Komisija upošteva tudi jasna sporočila držav članic, da so kadrovske viri za nadzor vse bolj omejeni in da bi lahko morebitno nadaljnje zmanjšanje teh virov negativno vplivalo na ravni in/ali kakovost nadzora in zmogljivost odzivanja v izrednih razmerah. To bo verjetno čedalje pomembnejše vprašanje pri prihodnjem razvoju uradnega nadzora, ki ga bo Komisija pozorno proučila pri razvoju zakonodaje v okviru svoje pobude za boljše pravno urejanje ter ki ga bodo verjetno obravnavale države članice, med drugim v okviru novih sistemov IT, reorganizacije in optimiziranih postopkov.

Na podlagi analize nadzora Komisije, katerega primeri so navedeni v delovnem dokumentu služb Komisije, priloženem temu poročilu, je mogoče ugotoviti, da so v državah članicah na splošno vzpostavljeni potrebni nadzorni sistemi, ki zagotavljajo na splošno sprejemljive ravni skladnosti. Vendar Komisija v okviru nadzora še naprej odkriva pomanjkljivosti pri uradnem nadzoru in poudarja, da so še vedno možne izboljšave in da se ne bi smeli zadovoljiti s sedanjim stanjem. V zvezi s tem pozdravlja obsežna prizadevanja držav članic, na primer za nadaljnjo okrepitev nadzora na podlagi tveganja in ciljno usmerjenega nadzora ter za podporo nadzora z učinkovitimi sistemi IT.

Sistematično nadaljnje spremljanje, ki ga Komisija izvaja v zvezi z ugotovitvami pri nadzoru, in če je primerno, dopolnjuje z drugimi orodji za izvrševanje, vključno z razumno uporabo postopka za ugotavljanje kršitev, se še vedno kaže kot učinkovito pri obravnavanju neizpolnjevanja zahtev EU ter je pomembno v povezavi z okrepljenim

prizadevanjem Komisije za bolj povezan in pravičnejši notranji trg ter boljšo pripravo zakonodaje, ki sta med najpomembnejšimi političnimi prednostnimi nalogami sedanje Komisije. Poleg tega Komisija podpira države članice in države nečlanice EU pri izvajanju pravil EU na različne načine, na primer z zagotavljanjem tehnične pomoči in usposabljanja v okviru orodja „Boljše usposabljanje za varnejšo hrano“ ter dejavnim spodbujanjem take skladnosti.

Nadzorne dejavnosti Komisije in njene dejavnosti nadaljnjega spremljanja zagotavljajo državam članicam, Komisiji in deležnikom jasno sliko o ravni izvajanja zakonodaje o krmi in živilih ter pravil o zdravju in dobrobiti živali. Poleg tega pomembno prispevajo k postopku zakonodajnega pregleda, katerega cilj je zagotoviti, da zakonodaja Unije „ustreza namenu“. Ko bodo decembra 2019 začele veljati določbe Uredbe (EU) 2017/625, se bodo s sprejetjem izvedbenih in delegiranih aktov, predvidenih v tej uredbi, zagotovile priložnosti, v okviru katerih se bo lahko znanje, pridobljeno pri dejavnostih nadzora in nadaljnjega spremljanja Komisije, uporabilo za okrepitev uradnega nadzora in podporo temu nadzoru v prihodnjih letih. Cilj je podjetjem in organom z novimi pravili zagotoviti manjše upravno breme, učinkovitejše postopke in okrepljen nadzor. Potrošnikom se bo zagotovila večja preglednost v zvezi s tem, kako se izvaja nadzor za zagotovitev varnosti hrane in visokih standardov za zdravje rastlin, zdravje in dobrobit živali ter za preprečevanje goljufij.