



Bryssel den 14.9.2018
COM(2018) 627 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna (2014–2016) fungerar för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av livsmedels- och foderlagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd

{SWD(2018) 402 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. SAMMANFATTNING.....	2
2. INLEDNING.....	3
3. RÄTTSLIG RAM.....	4
4. ÖVERSYN AV MEDLEMSSTATERNAS ÅRLIGA RAPPORTER.....	4
4.1. MOTTAGANDE OCH ÖVERSYN AV MEDLEMSSTATERNAS ÅRLIGA RAPPORTER.....	4
4.2 ORGANISATION OCH UTFÖRANDE AV OFFENTLIGA KONTROLLER.....	5
4.3 FASTSTÄLLD BRIST PÅ EFTERLEVNAD.....	6
4.4 VERKSTÄLLIGHET: ÅTGÄRDER VID BRISTANDE EFTERLEVNAD.....	6
4.5 NATIONELLA REVISIONSSYSTEM.....	7
4.6 RESURSER.....	7
5. KOMMISSIONENS KONTROLLVERKSAMHET I MEDLEMSSTATERNA.....	7
6. KOMMISSIONENS UPPFÖLJNING OCH UPPRÄTTHÅLLANDE AV LAGSTIFTNINGEN.....	9
7. SLUTSATSER.....	10

1. SAMMANFATTNING

I denna rapport beskrivs resultatet av de nationella myndigheternas¹ och kommissionens kontrollverksamhet som syftar till att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå och tillit i fråga om livsmedelssäkerhet, djur- och växtskydd, djurs hälsa, ekologiskt jordbruk och kvalitetssystem. Dessa områden är av avgörande betydelse i EU-medborgarnas dagliga liv och viktiga för att möjliggöra en smidig handel med livsmedel, djur och växter, både inom EU och med länder utanför EU. Rapporten omfattar åren 2014–2016 och konstaterar att medlemsstaternas nationella myndigheter i sina årliga rapporter om offentlig kontroll har visat att de fortsätter att uppfylla sin viktiga roll enligt livsmedels- och foderlagstiftningen. Initiativ som syftar till att förbättra verkningfullheten hos den offentliga kontrollen och efterlevnaden, bl.a. i fråga om omorganisation av tjänster och förbättrad användning av it-verktyg, är särskilt uppmuntrande och visar sig vara nödvändiga för att möta utmaningen att uppnå verkningfullhet i de offentliga utgifterna.

Kommissionen noterar emellertid också de tydliga signalerna från medlemsstaterna att personalresurserna för kontroller alltmer begränsas och att en eventuell ytterligare minskning riskerar att påverka kontrollernas nivåer och kvalitet och förmågan att reagera på nödsituationer negativt. Detta kommer sannolikt att vara en viktig fråga vid den framtida utvecklingen av de offentliga kontrollerna som kommissionen noga kommer att överväga när den utarbetar lagstiftning inom ramen för sitt initiativ för bättre lagstiftning, och som medlemsstaterna sannolikt kommer att ta itu med bl.a. genom nya it-system, omorganisation och optimerade förfaranden.

På grundval av en analys av kommissionens kontroller, som exemplifieras i arbetsdokumentet² som åtföljer denna rapport, kan det fastställas att medlemsstaterna i allmänhet har de nödvändiga kontrollsystem som säkerställer en allmänt godtagbar efterlevnad. Kommissionens kontroller fortsätter emellertid också att fastställa brister i offentliga kontroller och betonar att det fortfarande finns utrymme för förbättringar, och att självbelåtenhet bör undvikas. I detta sammanhang välkomnar kommissionen de stora ansträngningar som medlemsstaterna har gjort för att t.ex. förbättra sina riskbaserade och riktade kontroller ytterligare och stödja dem med effektiva it-system.

Kommissionens systematiska uppföljning av sina kontrollresultat, eventuellt kompletterad med andra verktyg för genomdrivande, däribland det skäligen användandet av överträdelseförfarandet, fortsätter att vara ett effektivt sätt att ta itu med brister i enlighet med EU:s krav och är viktig i samband med kommissionens stärkta insatser för en djupare och rättvisare inre marknad och bättre lagstiftning, som båda är höga politiska prioriteringar för den nuvarande kommissionen³. Kommissionen stöder också medlemsstater och länder utanför EU i deras genomförande av EU-bestämmelserna på olika sätt, t.ex. tillhandahållande av tekniskt bistånd och utbildning genom programmet Bättre utbildning för säkrare livsmedel och aktivt främja sådan efterlevnad.

¹ Enligt artikel 44.4 och 44.6 i förordning (EG) nr 882/2004 ska kommissionen förelägga Europaparlamentet och rådet, och offentliggöra, en årlig rapport om resultatet av kontrollerna i medlemsstaterna.

² Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer dokumentet: Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna (2014–2016) fungerar för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av livsmedels- och foderlagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

³ [Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission av den 15 juli 2014](#) samt [uppdraagsbeskrivningarna av den 1 november 2014 från kommissionens ordförande till vice ordförandena](#) och kommissionsledamöterna.

Kommissionens kontroller och uppföljningsverksamheten ger medlemsstaterna, kommissionen och berörda parter en tydlig bild av genomförandegraden för foder- och livsmedelslagstiftningen samt för bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Dessutom bidrar de i hög grad till lagstiftningsöversynen för att säkerställa att EU-lagstiftningen är ”lämplig för sitt ändamål”. I och med att förordning (EU) 2017/625 blir tillämplig i december 2019⁴ kommer antagandet av de genomförandeakter och delegerade akter som föreskrivs i denna förordning att ge möjligheter att använda kunskapen från kommissionens kontroll- och uppföljningsverksamhet för att stärka och stödja offentliga kontroller under de kommande åren. Syftet är att företag och myndigheter genom de nya bestämmelserna ska dra nytta av minskade administrativa bördor, effektivare processer och förstärkta kontroller. Konsumenterna kommer att dra nytta av mer öppenhet om hur kontroller utförs för att säkerställa livsmedelssäkerhet och höga standarder för växtskydd, djurhälsa och djurskydd samt för att förhindra bedrägerier.

2. INLEDNING

Det finns en heltäckande rättslig ram på EU-nivå som syftar till att säkerställa ett högt hälsoskydd och tillit i fråga om livsmedelssäkerhet, djur- och växtskydd, djurskydd, ekologiskt jordbruk och kvalitetssystem. Dessa områden påverkar i hög grad livet för EU-medborgarna, vilka med rätta förväntar sig höga standarder. Höga standarder är också nödvändiga för att möjliggöra en smidig handel med livsmedel, djur och växter, både inom EU och med länder utanför EU. Ett effektivt genomförande av offentliga kontroller⁵ som ligger till grund för dessa standarder är nödvändigt för att upprätthålla trovärdigheten för denna ram.

Kommissionen spelar en viktig roll i kontrollramen på EU-nivå, vilket anges i förordning (EG) nr 882/2004⁶ och inbegriper säkerställande av en hög grad av öppenhet. Enligt artikel 44.4 och 44.6 i denna förordning ska kommissionen förelägga Europaparlamentet och rådet, och offentliggöra, en årlig rapport om resultatet av kontrollerna i medlemsstaterna mot bakgrund av

- de årliga rapporterna från de nationella myndigheterna om deras kontrollverksamhet,
- resultatet av kommissionens kontroller i medlemsstaterna, och
- alla övriga relevanta uppgifter.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll) ([EUT L 95, 7.4.2017, s. 1–142](#)).

⁵ offentlig kontroll: varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av unionen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd ([EUT L 165, 30.4.2004, s. 1](#)).

Denna rapport omfattar perioden 2014–2016.

3. RÄTTSLIG RAM

Förordning (EG) nr 178/2002⁷, ”den allmänna livsmedelslagstiftningen”, tillskriver huvudansvaret för att säkerställa att livsmedel är säkert på livsmedels-/ foderföretagen längs livsmedels-/foderkedjan. Förordning (EG) nr 834/2007⁸ innehåller krav avseende ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter. Förordning (EU) nr 1151/2012⁹ innehåller krav avseende kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel

Medlemsstaterna måste kontrollera att aktörer inom livsmedelssektorn uppfyller kraven i EU-lagstiftningen om livsmedels- och fodersäkerhet, djur- och växtskydd, djurhälsa, ekologisk produktion och kvalitetssystem. I det syftet måste de upprätthålla system för offentliga kontroller. Förordning (EG) nr 882/2004 fastställer i sin tur krav på dessa kontrollsystem och för utförandet av offentliga kontroller.

Medlemsstaterna är skyldiga att utarbeta fleråriga nationella kontrollplaner och årliga rapporter om utförandet av sådana kontroller. De måste överlämna sina fleråriga nationella kontrollplaner och årliga rapporter till kommissionen¹⁰.

I förordning (EG) nr 882/2004 anges också bestämmelser om kontroller av kommissionen för att kontrollera att medlemsstaterna uppfyller de skyldigheter som fastställs i den relevanta EU-lagstiftningen.

4. ÖVERSYN AV MEDLEMSSTATERNAS ÅRLIGA RAPPORTER

4.1. MOTTAGANDE OCH ÖVERSYN AV MEDLEMSSTATERNAS ÅRLIGA RAPPORTER

Under perioden 2014–2016 överlämnade endast ett fåtal medlemsstater sin årliga rapport till kommissionens tjänster inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 44.3 i förordning (EG) nr 882/2004 (”Inom sex månader från slutet av det år rapporten avser”). Detta underlåtande att följa den föreskrivna tidsfristen återspeglar bl.a. de svårigheter som medlemsstaterna upplever vid insamlandet på central nivå av alla uppgifter som är nödvändiga för den årliga rapporten. För att illustrera: den 10 juli 2017 hade den årliga rapporten för 2016 överlämnats av tre medlemsstater (av 28), den årliga rapporten för 2015 av 25 medlemsstater och den årliga rapporten för 2014 av alla 28 medlemsstater. Medlemsstaternas årliga rapporter varierar också väsentligt i framläggandet av uppgifter och i karaktären av de uppgifter som läggs fram.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet ([EGT L 31, 01.2.2002, s. 1](#)).

⁸ Rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 ([EUT L 189, 20.07.2007, s. 1](#)).

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1151/2012 av den 21 november 2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel ([EUT L 343, 14.12.2012, s. 1](#)).

¹⁰ Artiklarna 41–44 i förordning (EG) nr 882/2004.

Dessa två faktum utgör en betydande utmaning för kommissionens tjänster med ansvar för att utarbeta den rapport som krävs enligt artikel 44.4 i förordning (EG) nr 882/2004 för att granska alla årliga rapporter som mottagits för den aktuella perioden i syfte att fastställa tydliga tendenser i utförandet av offentliga kontroller och bristande efterlevnad som fastställs genom dessa kontroller. Det nuvarande arbetet med utarbetandet av genomförandeakten enligt artikel 113.2 i förordning (EU) nr 2017/625 förväntas bidra till att lösa detta problem i framtiden genom att införa standardmodeller för överlämnandet av medlemsstaternas årliga rapporter. Dessa kommer också att göra det möjligt för medlemsstaterna att lättare och snabbare samla in uppgifter till den årliga rapporten på central nivå och överlämna den till kommissionens tjänster.

4.2 ORGANISATION OCH UTFÖRANDE AV OFFENTLIGA KONTROLLER

Medlemsstaternas rapporter presenterade bevis för att den etablerade tendensen i medlemsstaterna mot alltmer riskbaserad kontroll fortsätter. Detta säkerställer att resurserna utnyttjas bäst genom att man fokuserar på områden som utgör de största riskerna. Men som bekräftas av revisioner av kommissionens tjänster tillämpas riskbaserade kontroller inte på alla områden där sådana kontroller är motiverade.

Det är särskilt svårt att tolka eller jämföra uppgifter om bristande efterlevnad som upptäckts under offentliga kontroller som utförts enligt förordning (EG) nr 882/2004. Enligt artikel 3 i denna förordning ska kontrollerna utföras med en frekvens som tar hänsyn till riskerna. Som ett resultat indikerar en uppenbar hög upptäckt av bristande efterlevnad inte nödvändigtvis en allmänt låg efterlevnadsnivå, utan kan faktiskt indikera en bra riskbaserad inriktning för kontrollerna. Att avgöra om en hög grad av bristande efterlevnad speglar effektiva, välriktade offentliga kontroller eller en låg efterlevnadsnivå är inte möjligt endast genom en granskning av årliga rapporter. Sådana fastställanden måste göras genom utvärderingar på plats, som de som utförts under revisioner av kommissionens tjänster (se kapitel 5).

Ytterligare en effekt av alltmer riskbaserade kontroller är att uppgifter om bristande efterlevnad inte är direkt jämförbara från ett år till ett annat, eftersom fler riktade kontroller mycket väl kan leda till upptäckt av (relativt) fler fall av bristande efterlevnad. Ett antal medlemsstaternas årliga rapporter lyfter fram denna punkt.

En tydlig fördel med mer riktade kontroller är att fler resurser är potentiellt tillgängliga för uppföljning och verkställighet, och ett antal rapporter gav bevis på framsteg på detta område. Medlemsstaterna kan således först och främst koncentrera sig mer på systematisk uppföljning av offentliga kontroller och verkställighetsproblem, och för det andra på kontroll och verkställighetsverksamhet avseende aktörer som har uppvisat en dålig efterlevnad, vilket förbättrar produkternas övergripande säkerhet och bidrar till att skapa lika villkor för alla aktörer, vilket därmed också gynnar den inre marknadens funktion.

Vissa rapporter ger information om annan verksamhet som vidtas för att göra kontroller och verkställighet effektivare och mer ändamålsenlig mer generellt. Denna verksamhet omfattar omorganisation och konsolidering av kontrolltjänster, förbättrat samarbete mellan tjänster och samordning av kontroller samt ändringar av kontroller. Särskilt bör den ökade användningen av it-system nämnas, vilken stöder insamlingen, spridningen och analysen av kontroll- och verkställighetsuppgifter. Detta bidrar i sin tur till bättre samordning och inriktning/planering av kontroller. Åtstramningen när det rör resurser och offentliga utgifter i alla medlemsstater driver dessa insatser för att förbättra effektiviteten.

Slutligen nämns i de flesta rapporter förbättringar som uppnåtts vid kontrollernas genomförande genom en översyn av förfaranden, anordnande av utbildning och ökad tillgång till relevant dokumentation (även online). Rapporterna fastställde också resultatet av nationella revisioner (se under *Nationella revisionssystem, kapitel 4.4*) som en relevant källa för förbättringar och effektiviseringar. Kommissionens tjänster genomförde revisioner i medlemsstaterna för att få information om åtgärder som vidtagits för att kontrollera att kontrollerna är verkningsfulla, vilket krävs enligt förordning (EG) nr 882/2004. Detta har varit viktigt för att lyfta fram behovet av att fokusera mer på kvaliteten i stället för på antalet kontroller som ett mått på övergripande verkningsfullhet.

4.3 FASTSTÄLLD BRIST PÅ EFTERLEVNAD

De viktigaste områdena för bristande efterlevnad som fastställts av medlemsstaterna omfattar följande: hygienkrav för process, struktur eller utrustning; principerna om faroanalys och kritiska styrpunkter (HACCP); märkning av livsmedel och foder; tillsatser i livsmedel och foder; dålig eller obefintlig registerhållning och mikrobiologisk kontamination. Även om identifieringen av bakomliggande orsaker till dessa problem är begränsad, pekar en del på hög personalomsättning hos aktörer inom livsmedelsbranschen, ofta kopplat till låga löner, som påverkar kontinuerlig användning av god hygienpraxis, brist på utbildning hos aktörer inom livsmedelsbranschen, och/eller brist på kunskap om kraven. Det sistnämnda ger anledning till oro med tanke på att aktörerna, inom ramen för livsmedels-/foderlagstiftningen, huvudsakligen är ansvariga för att bestämmelserna tillämpas korrekt.

Med tanke på det bidrag som HACCP gör för att säkerställa produktionen av säkert livsmedel och för att a) få en bra övergripande bild av situationen, och b) fastställa möjligheter till förbättringar, genomförde kommissionens tjänster en serie av revisioner om HACCP under 2014. Resultaten av dessa revisioner har sammanställts i en översiktsrapport som offentliggjordes i juni 2015¹¹. Detta har i sin tur lett till initiativ om utbildning, informationsutbyte om god praxis och en översyn av nuvarande HACCP-krav samt vägledning om dessa krav. På samma sätt, och när det gäller hygien, inledde kommissionens tjänster en översyn av hygien under processen och offentliga kontroller i slakterier i nära samarbete med medlemsstaterna för att se hur slakthygien kan säkerställas ännu bättre. Arbetet syftar till att fastställa gemensamma problem, spridning av god praxis och inkluderar träningsselement.

4.4 VERKSTÄLLIGHET: ÅTGÄRDER VID BRISTANDE EFTERLEVNAD

Medlemsstaterna ska i sina rapporter ange vilka verkställighetsåtgärder som har vidtagits. Även om uppgifter om verkställighet lämnades, oberoende av informationens kvalitet eller utförlighet, är det mycket svårt att göra meningsfulla jämförelser mellan medlemsstaternas rapporter. Trots det föreslår rapporterna en övergripande större tonvikt på uppföljning och verkställighet. Vissa medlemsstater rapporterade införandet av administrativa böter (i motsats till verkställighet genom nationella domstolar), eller ökningen av sådana böter för att verka mer avskräckande. Intressanta exempel på alternativa och tydligen effektiva sätt att förbättra efterlevnaden är att böterna återkallas om lagöverträdaren deltar i utbildning, fler offentliga inspektioner och högre avgifter för lagöverträdare, och tillhandahållande av utbildning följt av inspektioner för att mäta verkningsfullheten.

¹¹ [Referens till rapport GD Hälsa och livsmedelssäkerhet \(SANTE\)/2015-7752: HACCP.](#)

4.5 NATIONELLA REVISIONSSYSTEM

Medlemsstaternas revisioner av sina offentliga kontrollsystem, enligt förordning (EG) nr 882/2004, är viktiga för den övergripande förvaltningen av dessa kontroller, eftersom de garanterar att kontrollerna genomförs enligt kraven, med information om deras verkningsfullhet och, i förekommande fall, med förslag till förbättringar. Samtliga medlemsstater bekräftar att revisioner är på plats, men ett antal medlemsstater rapporterade att resursåstramningar begränsade genomförandet av planerade revisionsprogram. Det är en avsevärd skillnad mellan medlemsstaterna, men det är förståeligt med tanke på att de alla har egna revisionscykler och tenderar att fokusera på olika prioriterade områden. Kommissionens tjänster fortsätter att organisera regelbundna möten mellan medlemsstaternas nationella revisionsexperten (the National Audit Systems Network (NAS Network)), för att dela och diskutera erfarenheter, vanliga problem och fastställa god/bästa praxis för att hantera revisionsbehovet. Dessutom har kommissionens tjänster genomfört en serie av NAS-revisioner för att få en övergripande bild av deras process (se kapitel 5 för ytterligare detaljer).

4.6 RESURSER

Med tanke på de ansträngda offentliga utgifterna intresserade sig kommissionens tjänster särskilt för vad medlemsstaterna rapporterade om tillgängliga kontrollresurser, även om medlemsstaterna ännu inte behöver rapportera särskilt om denna aspekt. Ett flertal rapporter tog ändå upp problemet. Några angav otvetydigt att deras personalstyrka inte kan utföra det som krävs för att säkerställa alla kontroller som krävs. Andra indikerar att det – antingen inom specifika områden eller på vissa kontrollnivåer – har uppnåtts en gräns där ytterligare minskningar äventyrar nivåerna och/eller kvaliteten på kontrollerna och förmågan att reagera på nödsituationer. Maximal verkningsfullhet fastställs också som ett tydligt mål för kontrollstrategin i ett antal medlemsstater. Resursbristen berör inte bara personalstyrkan, utan även utrustning i vissa medlemsstater (t.ex. för laboratorier, eller transportmedel för kontrollpersonal, vilket påverkar kontrollernas resultat).

5. KOMMISSIONENS KONTROLLVERKSAMHET I MEDLEMSSTATERNA

Inom ramen för EU:s kontroller utför kommissionens tjänster revisioner för att kontrollera att foder- och livsmedelslagstiftningen, djurs hälsa och djurskydd följs, och kraven på offentliga kontroller. Revisionsrapporterna innehåller rekommendationer för att ta itu med fastställda brister. Rapporterna, medlemsstaternas handlingsplaner för att ta itu med rekommendationerna och landsprofiler som dokumenterar framstegen vid utförandet av dessa planer offentliggörs¹², vilket tillhandahåller berörda parter och medborgare faktisk och transparent information om hur medlemsstaterna genomför EU-lagstiftningen på ett korrekt sätt.

Kommissionens kontrollverksamhet i medlemsstaterna, vilken mer i detalj exemplifieras i det arbetsdokument¹³ som åtföljer denna rapport, fokuserade på kommissionens centrala prioriteringar, t.ex. på de offentliga kontrollsystemen för växtskyddsmedel, djurhälsa och

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

¹³ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer dokumentet: Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna (2014–2016) fungerar för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av livsmedels- och foderlagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

antimikrobiell resistens, men också på många andra områden som är avgörande för livsmedelssäkerhet och djur- eller växtskydd.

Flera av kommissionens serier av revisioner i medlemsstaterna omfattade kontroller om saluföring och användning, godkännande och hållbar användning av växtskyddsmedel^{14,15,16}. De fastställde svagheter i godkännandet och saluföringen av växtskyddsmedel på flera områden, men fann också alltmer välutvecklade offentliga kontrollsystem för användarna. Framsteg har gjorts i genomförandet av direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel¹⁷ i och med inrättandet av utbildnings- och intygssystem för fackfolk och testningen av spridare. Integrerad bekämpning – en hörnsten i direktivet – är dock fortfarande underutnyttjad. Detta måste hanteras av medlemsstaterna i deras reviderade nationella handlingsplaner, som kommer att revideras av kommissionen. All ovanstående verksamhet syftar till att förbättra medlemsstaternas nuvarande kontrollsystem och ge försäkringar till konsumenterna om en alltmer ansvarsfull och hållbar användning av växtskyddsmedel.

På djurskyddsområdet inledde kommissionen ett treårigt projekt för att underlätta och säkerställa bättre djurskydd under transporten. Detta inbegrep skapandet av riktlinjer för god praxis för fem viktiga djurarter (nötkreatur, hästar, svin, fjäderfä och får) och bedömningen av deras användning för att bättre följa EU:s bestämmelser för djurs hälsa. Besök i medlemsstater med god praxis för kontroll av boskapsfordon i samband med kommissionens underlättade utbyte mellan medlemsstaternas nationella kontaktpunkter, bidrog till att ytterligare skydda djur under transport. Lika användbara var en skrivbordsstudie och en serie revisioner om djurskydd vid tidpunkten för dödandet, vilka gjorde det möjligt att dela bästa praxis och organisera särskilda utbildningsevenemang.

I samband med Europeiska kommissionens handlingsplan för 2011 mot de stigande hoten från antimikrobiell resistens genomförde kommissionen revisioner om genomförandet av obligatorisk övervakning och rapportering av antimikrobiell resistens hos djur och livsmedel samt informationsinsamlingsverksamhet om strategierna för att uppmanna till försiktig användning av antibiotika på djur. Förbättringsmöjligheter och god praxis som fastställdes under denna verksamhet användes också när man utvecklade den omfattande ”EU One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance”¹⁸.

Två andra kommissionsaktiviteter är värda att lyfta fram.

För det första utarbetas numera översiktsrapporter för de flesta revisionsserierna. Deras syfte är att ge en övergripande bild av kontroller som utförs av medlemsstaterna inom ett visst område och att fastställa frågor som är relevanta för alla medlemsstater. Dessutom

¹⁴ [Referens till rapport GD Hälsa och livsmedelssäkerhet \(SANTE\)/2016-6004: Växtskyddsmedel – saluföring och användning](#)

¹⁵ [Referens till rapport: GD Hälsa och livsmedelssäkerhet \(SANTE\)/2016-6250: Växtskyddsmedel – godkännande](#)

¹⁶ [Referens till rapport GD Hälsa och livsmedelssäkerhet \(SANTE\)/2014-7567: Bekämpningsmedel](#)

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel (EUT L 309, 24.11.2009, s. 71–86).

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

lyfter de fram problem som uppstått vid genomförandet av den relevanta lagstiftningen och god praxis som har fastställts. För det andra görs större användning av skrivbordsanalys och undersökningsuppdrag för att komplettera revisionsarbetet, för att ge kommissionen en klar inblick i hur EU-lagstiftningen fungerar och om eventuella problem som kan uppstå vid dess tillämpning. Översiktsrapporter om dessa aktiviteter utarbetas och offentliggörs också.

Dessa två aktiviteter är speciellt utformade för att stödja kommissionens lagstiftningsrevision för att säkerställa att EU-lagstiftningen är aktuell, användbar och verkställbar till rimliga kostnader, i linje med utvecklingen inom området och därmed ”lämplig för sitt ändamål”. Som sådana bidrar de kontroller som kommissionen utför direkt till agendan för bättre lagstiftning¹⁹. Översiktsrapporterna innehåller också ett tillkännagivande av planerade åtgärder som svar på rapporternas resultat. För att sprida information om slutsatser, god praxis eller lärdomar som beskrivs i dessa rapporter delas de också i samband med programmet Bättre utbildning för säkrare livsmedel²⁰.

6. KOMMISSIONENS UPPFÖLJNING OCH UPPRÄTTHÅLLANDE AV LAGSTIFTNINGEN

Att vidta effektiva och pågående åtgärder för att säkerställa att EU-lagstiftningen genomförs korrekt och tillämpas i hela unionen är fortfarande en prioritet för kommissionen inom de områden som omfattas av denna rapport. Den föregående rapporten²¹ beskrev hur kommissionen systematiskt följer upp sina revisionsresultat och relaterade rekommendationer. Dessa processer fortsatte att vara effektiva för att hantera de allra flesta fastställda bristerna. I slutet av december 2016 vidtog medlemsstaterna korrigerande åtgärder eller gjorde tillfredsställande åtaganden för att ta itu med dem inom godtagbara tidslinjer:

- för 97 % av rekommendationerna från revisioner under rapporteringsperioden 2012–2014; och
- för 94 % av rekommendationerna från revisioner under rapporteringsperioden 2013–2015.

Kommissionens strategi för upprätthållande av lagstiftningen innebär att övervaka hur EU-lagstiftningen tillämpas och genomförs, lösa problem med medlemsstaterna för att avhjälpa eventuella lagöverträdelse och vidta överträdelseåtgärder enligt artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt²², när så är lämpligt. Inledandet av ett sådant förfarande mot medlemsstater som underlät att säkerställa genomförandet av kraven avseende *värphöns välbefinnande* och förbudet mot icke-inreda burar under 2012

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

²⁰ Programmet Bättre utbildning för säkrare livsmedel är ett utbildningsinitiativ från kommissionen, som riktar sig till tjänstemän som arbetar i behöriga myndigheter i medlemsstater och länder utanför EU, och omfattar livsmedels- och foderlagstiftning, djurhälsa samt bestämmelser om djur- och växtskydd: https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

²¹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna fungerar i fråga om livsmedelssäkerhet, djurhälsa, djurskydd och växtskydd <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX:52013DC0681>

²² Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

ledde till att flera medlemsstater vidtog snabba korrigeringsåtgärder, vilket avvärdade behovet av rättsliga åtgärder för att fortsätta i de flesta fall. Detta illustrerar att en välbetänkt användning av överträdelseförfarandet på områden av överordnad betydelse där lagstiftningen innehåller tydliga rättsliga krav, kan vara mycket effektiv för att uppnå de erforderliga korrigeringsåtgärderna. Kommissionen antog ett liknande tillvägagångssätt när det gäller djurskyddet för grisar på jordbruksföretagen och system för att hålla dräktiga suggor i gruppboxar.

Trots dessa insatser uppstår fortfarande problem i samband med tillämpningen och verkställigheten av EU-rätten, vilket kräver en starkare inriktning på kontroll av verkställigheten för att allmänintresset ska tillgodoses. Kontrollen av verkställigheten stöder och kompletterar förverkligandet av de politiska prioriteringar som ställts upp. Arbetet med att säkerställa en verkningsfull verkställighet av befintlig EU-lagstiftning måste erkännas av alla som deltar i verkställigheten av EU-lagstiftningen, vilket är avgörande för att arbetet med att utveckla ny lagstiftning uppnår sitt mål.

Partnerskapet mellan kommissionen och medlemsstaterna, vilka spelar en central roll i genomförandet, måste stärkas så att fördelarna med EU-lagstiftningen kommer allmänheten till nytta. Verkställigheten måste hanteras omedelbart. Kommissionen och medlemsstaterna måste fortsätta sina insatser för att tillämpa EU-lagstiftningen och slå ned på lagöverträdelser.

Kommissionen kommer att uppmuntra och hjälpa medlemsstaterna att förbättra sin kapacitet att verkställa EU-lagstiftningen och tillhandahålla rättsmedel för att se till att slutanvändarna av EU-lagstiftningen, vare sig de är privatpersoner eller företag, kan utöva sina rättigheter fullt ut. Nätverk och utbyte av bästa praxis är centrala aspekter i denna insats.

Oberoende administrativa myndigheter eller inspektioner som krävs enligt EU-lagstiftningen spelar en viktig roll vid genomförandet och verkställigheten. Kommissionen kommer därför särskilt att se till att de är tillräckligt och lämpligt utrustade för att fullgöra sina uppgifter.

Slutligen, i linje med principerna för sin agenda för bättre lagstiftning, kommer kommissionen att fokusera på bättre tillämpning och genomförande av EU-lagstiftningen, som i slutändan också kommer att stödja bättre efterlevnad, vilket gynnar både medborgare och företag.

7. SLUTSATSER

Medlemsstaternas nationella myndigheter visade i sina årliga rapporter om offentliga kontroller att de fortsätter att uppfylla sin viktiga roll enligt livsmedels- och foderlagstiftningen. Initiativ som syftar till att förbättra verkningsfullheten hos den offentliga kontrollen och efterlevnaden, bl.a. i fråga om omorganisation av tjänster och förbättrad användning av it-verktyg, är särskilt uppmuntrande och visar sig vara nödvändiga för att möta utmaningen att uppnå verkningsfullhet i de offentliga utgifterna.

Kommissionen noterar emellertid också de tydliga signalerna från medlemsstaterna att personalresurserna för kontroller alltmer begränsas och att en eventuell ytterligare minskning riskerar att påverka kontrollernas nivåer och kvalitet och förmågan att reagera på nödsituationer negativt. Detta kommer sannolikt att vara en viktig fråga vid den framtida utvecklingen av de offentliga kontrollerna som kommissionen noga kommer att överväga när den utarbetar lagstiftning inom ramen för sitt initiativ för bättre lagstiftning, och som medlemsstaterna sannolikt kommer att ta itu med bl.a. genom nya it-system, omorganisation och optimerade förfaranden.

På grundval av en analys av kommissionens kontroller, som exemplifieras i arbetsdokumentet som åtföljer denna rapport, kan det fastställas att medlemsstaterna i allmänhet har de nödvändiga kontrollsystem som säkerställer en allmänt godtagbar efterlevnad. Kommissionens kontroller fortsätter emellertid att fastställa brister i offentliga kontroller och betonar att det fortfarande finns utrymme för förbättringar, och att självbelåtenhet bör undvikas. I detta sammanhang välkomnar kommissionen de stora ansträngningar som medlemsstaterna har gjort för att t.ex. förbättra sina riskbaserade och riktade kontroller ytterligare och stödja dem med effektiva it-system.

Kommissionens systematiska uppföljning av sina kontrollresultat, eventuellt kompletterad med andra verktyg för genomdrivande, däribland det skäligen användandet av överträdelseförfarandet, fortsätter att vara ett effektivt sätt att ta itu med brister i enlighet med EU:s krav och är viktig i samband med kommissionens stärkta insatser för en djupare och rättvisare inre marknad och bättre lagstiftning, som båda är höga politiska prioriteringar för den nuvarande kommissionen. Kommissionen stöder också medlemsstater och länder utanför EU i deras genomförande av EU-bestämmelserna på olika sätt, t.ex. tillhandahållande av tekniskt bistånd och utbildning genom programmet Bättre utbildning för säkrare livsmedel och aktivt främja sådan efterlevnad.

Kommissionens kontroller och uppföljningsverksamheten ger medlemsstaterna, kommissionen och berörda parter en tydlig bild av genomförandegraden för foder- och livsmedelslagstiftningen samt för bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Dessutom bidrar de i hög grad till lagstiftningsöversynen för att säkerställa att EU-lagstiftningen är ”lämplig för sitt ändamål”. I och med att bestämmelserna i förordning (EU) 2017/625 träder i kraft i december 2019, kommer antagandet av de genomförandeakter och delegerade akter som föreskrivs i denna förordning att ge möjligheter att använda kunskapen från kommissionens kontroll- och uppföljningsverksamhet för att stärka och stödja offentliga kontroller under de kommande åren. Syftet är att företag och myndigheter genom de nya bestämmelserna ska dra nytta av minskade administrativa bördor, effektivare processer och förstärkta kontroller. Konsumenterna kommer att dra nytta av mer öppenhet om hur kontroller utförs för att säkerställa livsmedelssäkerhet och höga standarder för växtskydd, djurhälsa och djurskydd samt för att förhindra bedrägerier.