



Brussel, 14.9.2018
COM(2018) 627 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de algemene werking van de officiële controles in de lidstaten (2014-2016) op de
naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften
inzake diergezondheid en dierenwelzijn**

{SWD(2018) 402 final}

INHOUDSOPGAVE

1. SAMENVATTING	2
2. INLEIDING	3
3. RECHTSKADER.....	4
4. BEOORDELING VAN DE JAARVERSLAGEN VAN DE LIDSTATEN.....	5
4.1. ONTVANGST EN BEOORDELING VAN DE JAARVERSLAGEN VAN DE LIDSTATEN	5
4.2. ORGANISATIE EN UITVOERING VAN OFFICIËLE CONTROLES.....	5
4.3. GECONSTATEERDE NIET-NALEVING.....	6
4.4. HANDHAVING: MAATREGELEN BIJ NIET-NALEVING	7
4.5. NATIONALE AUDITSYSTEMEN	7
4.6. MIDDELEN.....	8
5. DE CONTROLEACTIVITEITEN VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE IN DE LIDSTATEN	8
6. FOLLOW-UP EN HANDHAVING DOOR DE COMMISSIE	10
7. CONCLUSIES	11

1. SAMENVATTING

Dit verslag biedt een overzicht van de algemene resultaten van de controleactiviteiten van nationale autoriteiten¹ en van de Commissie die erop gericht zijn de bescherming van de gezondheid en het vertrouwen op het gebied van voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn, biologische landbouw en kwaliteitsregelingen op een hoog niveau te houden. Deze gebieden zijn van vitaal belang voor het dagelijks leven van de burgers van de Europese Unie (EU) en cruciaal voor de soepele werking van de handel in voedsel, dieren en planten, zowel binnen de EU zelf als met derde landen. In het verslag, dat de periode van 2014 tot en met 2016 omvat, wordt erop gewezen dat de nationale autoriteiten van de lidstaten de belangrijke rol die de levensmiddelen- en diervoederwetgeving hun toebedeelt, blijven vervullen, zoals blijkt uit hun jaarverslagen over officiële controles. Initiatieven die beogen de doeltreffendheid van de officiële controles en de handhaving te verbeteren, en die uiteenlopen van de reorganisatie van diensten tot een verbeterd gebruik van IT-hulpmiddelen, zijn veelbelovend en blijken van cruciale waarde om besparingen in overheidsuitgaven te realiseren.

De Commissie neemt echter ook nota van de duidelijke signalen van de lidstaten dat de personele middelen voor controles steeds beperkter worden en dat een potentiële verdere vermindering negatief kan uitwerken op het niveau en de kwaliteit van de controles en de capaciteit voor respons in noodgevallen. Dit zal in de toekomstige ontwikkeling van de officiële controles waarschijnlijk een belangrijke kwestie worden waar de Commissie zorgvuldig rekening mee zal houden bij de ontwikkeling van wetgeving in het kader van haar initiatief *Betere regelgeving* en waarop de lidstaten waarschijnlijk zullen inspelen met onder meer nieuwe IT-systemen, reorganisatie en geoptimaliseerde procedures.

Op basis van een analyse van de controles van de Commissie, waarvan voorbeelden te vinden zijn in het werkdokument van de diensten van de Commissie² dat bij dit verslag is gevoegd, kan worden vastgesteld dat de lidstaten over het algemeen over de vereiste controlesystemen beschikken en dat deze over het algemeen voor een aanvaardbaar niveau van naleving zorgen. De controles van de Commissie brengen echter ook nog tekortkomingen bij officiële controles aan het licht. Ze wijzen erop dat er nog ruimte is voor verbetering en dat er geen reden is voor zelfvoldaanheid. In het licht hiervan is de Commissie ingenomen met de zeer grote inspanningen die de lidstaten hebben geleverd om bijvoorbeeld hun risicogebaseerde en doelgerichte controles te versterken en met doeltreffende IT-systemen te ondersteunen.

De systematische follow-up door de Commissie van de resultaten van haar controles, waar nodig aangevuld met andere handhavingsinstrumenten, waaronder het oordeelkundige gebruik van de inbreukprocedure, blijkt wederom een probaat middel om tekortkomingen bij de naleving van EU-vereisten aan te pakken en is belangrijk in verband met het versterkte streven van de Commissie naar een diepere en eerlijkere interne markt en beter

¹ Overeenkomstig artikel 44, leden 4 en 6, van Verordening (EG) nr. 882/2004 moet de Commissie jaarlijks een verslag over de algemene werking van de controles in de lidstaten aan het Europees Parlement en de Raad voorleggen en voor het publiek toegankelijk maken.

² Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het document: Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de algemene werking van de officiële controles in de lidstaten (2014-2016) op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn.

wetgeven – beide belangrijke politieke prioriteiten voor de huidige Commissie³. De Commissie ondersteunt de lidstaten en derde landen daarnaast bij de uitvoering van EU-voorschriften. Dat gebeurt aan de hand van verschillende maatregelen, zoals het bieden van technische hulp en opleiding via het initiatief "Betere opleiding voor veiliger voedsel" (BTSF, Better Training for Safer Food) en het actief bevorderen van naleving.

De controles van de Commissie en haar follow-upactiviteiten geven de lidstaten, de Commissie en belanghebbenden een duidelijk beeld van het niveau van uitvoering van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn. Bovendien dragen zij aanzienlijk bij aan het wetgevingsevaluatieproces, dat ervoor moet zorgen dat de Uniewetgeving geschikt is voor het beoogde doel. Wanneer Verordening (EU) 2017/625⁴ in december 2019 van toepassing wordt, zal de daarin beoogde vaststelling van uitvoerings- en gedelegeerde handelingen mogelijkheden bieden om de kennis die met de controles en de follow-upactiviteiten van de Commissie is opgedaan, te gebruiken om de officiële controles de komende jaren te versterken en te ondersteunen. De bedoeling is dat het bedrijfsleven en overheden door de nieuwe regels zullen profiteren van een vermindering van administratieve lasten, efficiëntere processen en aangescherpte controles. Consumenten zullen profiteren van grotere transparantie over de wijze waarop controles worden uitgevoerd om de voedselveiligheid te garanderen, strenge normen voor plant- en diergezondheid en dierenwelzijn te handhaven en fraude te voorkomen.

2. INLEIDING

Er bestaat een uitgebreid wettelijk kader van de EU dat erop gericht is een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en vertrouwen op het gebied van voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn, biologische landbouw en kwaliteitsregelingen te verzekeren. Deze gebieden zijn van grote invloed op het dagelijks leven van de EU-burgers, die terecht hoge normen verwachten. Hoge normen zijn ook van groot belang om een soepele werking van de handel in voedsel, dieren en planten, zowel binnen de EU zelf als met derde landen, mogelijk te maken. De doeltreffende uitvoering van officiële controles⁵ die deze normen ondersteunen, is essentieel om te verzekeren dat dit kader geloofwaardig blijft.

³ [Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie van 15 juli 2014](#) en [opdrachtbrieven van 1 november 2014 van de voorzitter aan de vicevoorzitters](#) en commissarissen.

⁴ Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (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 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles), [PB L 95 van 7.4.2017, blz. 1-142](#)

⁵ Onder "officiële controle" wordt verstaan: elke vorm van controle die door de bevoegde autoriteit of door de Unie wordt uitgevoerd om na te gaan of de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn worden nageleefd.

De Commissie speelt een belangrijke rol in het algemene controlekader op EU-niveau dat is vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 882/2004⁶ en onder andere tot doel heeft een hoge mate van transparantie te bewerkstelligen. Artikel 44, leden 4 en 6, van die verordening bepaalt dat de Commissie jaarlijks een verslag over de algemene werking van de controles in de lidstaten aan het Europees Parlement en de Raad moet voorleggen en voor het publiek toegankelijk moet maken in het licht van:

- de door de nationale autoriteiten ingediende jaarverslagen over hun controleactiviteiten;
- de resultaten van de door de Commissie in de lidstaten uitgevoerde controles; en
- alle overige relevante informatie.

Dit verslag omvat de periode van 2014 tot en met 2016.

3. RECHTSKADER

Verordening (EG) nr. 178/2002⁷, de "algemene levensmiddelenverordening", kent primaire verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid toe aan de levensmiddelen- en diervoederbedrijven in de gehele levensmiddelen-/voederketen. Verordening (EG) nr. 834/2007⁸ omvat vereisten voor biologische productie en de etikettering van biologische producten. Verordening (EU) nr. 1151/2012⁹ omvat vereisten voor kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen.

De lidstaten moeten controleren of marktdeelnemers voldoen aan de vereisten van de EU-wetgeving inzake veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn, biologische productie en kwaliteitsregelingen. Om deze reden moeten zij een systeem van officiële controles toepassen. In Verordening (EG) nr. 882/2004 zijn vereisten vastgesteld voor deze controlesystemen en voor de uitvoering van de officiële controles.

De lidstaten moeten meerjarige nationale controleplannen en jaarverslagen over de uitvoering van deze controles opstellen en bij de Commissie indienen¹⁰.

In Verordening (EG) nr. 882/2004 zijn ook voorschriften vastgesteld over controles door de Commissie om na te gaan of de lidstaten de in de betreffende EU-wetgeving vastgestelde verplichtingen nakomen.

⁶ Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn, [PB L 165 van 30.4.2004, blz. 1](#)

⁷ Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden, [PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1](#)

⁸ Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91, [PB L 189 van 20.7.2007, blz. 1](#)

⁹ Verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, [PB L 343 van 14.12.2012, blz. 1](#)

¹⁰ Artikelen 41 tot en met 44 van Verordening (EG) nr. 882/2004.

4. BEOORDELING VAN DE JAARVERSLAGEN VAN DE LIDSTATEN

4.1. ONTVANGST EN BEOORDELING VAN DE JAARVERSLAGEN VAN DE LIDSTATEN

In de periode 2014-2016 hebben slechts enkele lidstaten hun jaarverslag binnen de in artikel 44, lid 3, van Verordening (EG) nr. 882/2004 voorgeschreven termijn ("binnen zes maanden na afloop van het jaar waarop het betrekking heeft") bij de diensten van de Commissie ingediend. Het feit dat de lidstaten zich niet aan de voorgeschreven termijn houden, getuigt onder andere van de moeilijkheden die zij ondervinden bij het op centraal niveau verzamelen van alle benodigde gegevens voor de samenstelling van het jaarverslag. Ter illustratie: op 10 juli 2017 was het jaarverslag over 2016 ingediend door 3 lidstaten (van de 28), het jaarverslag over 2015 door 25 lidstaten en het jaarverslag over 2014 door alle 28 lidstaten. Er zijn bovendien grote verschillen tussen de jaarverslagen van de verschillende lidstaten in de weergave van de gegevens en de aard van de gepresenteerde gegevens.

Deze twee omstandigheden vormen een aanzienlijke uitdaging voor de diensten van de Commissie die belast zijn met de opstelling van het verslag dat overeenkomstig artikel 44, lid 4, van Verordening (EG) nr. 882/2004 vereist is met het oog op de beoordeling van alle jaarverslagen die voor de periode in kwestie zijn ontvangen om belangrijke trends vast te stellen voor wat betreft de uitvoering van officiële controles en gevallen van niet-naleving die bij deze controles zijn vastgesteld. De huidige werkzaamheden voor de ontwikkeling van de uitvoeringshandeling in de zin van artikel 113, lid 2, van Verordening (EU) nr. 2017/625 zullen er naar verwachting toe bijdragen dat dit probleem in de toekomst wordt verhelpen door de invoering van standaardformulieren voor de indiening van de jaarverslagen door de lidstaten. Met behulp van deze standaardformulieren kunnen de lidstaten sneller en gemakkelijker de gegevens voor hun jaarverslagen op centraal niveau verzamelen en bij de diensten van de Commissie indienen.

4.2. ORGANISATIE EN UITVOERING VAN OFFICIËLE CONTROLES

De verslagen van de lidstaten tonen aan dat de bestaande trend in de lidstaten naar steeds meer op risico's gebaseerde controles zich over het algemeen voortzet. Dit zorgt ervoor dat middelen optimaal worden ingezet door de nadruk te leggen op de gebieden waar de risico's het grootst zijn. Risicogebaseerde controles worden echter niet toegepast op alle gebieden waar deze vereist zijn, zoals ook bij audits door de diensten van de Commissie is vastgesteld.

Er doet zich een specifiek probleem voor bij de interpretatie of vergelijking van gegevens over gevallen van niet-naleving die zijn vastgesteld tijdens officiële controles die worden uitgevoerd overeenkomstig Verordening (EG) nr. 882/2004. In artikel 3 van deze verordening is bepaald dat de controles moeten worden uitgevoerd met een regelmaat waarbij rekening wordt gehouden met risico. Dit heeft tot gevolg dat een schijnbaar hoog aantal vastgestelde gevallen van niet-naleving niet noodzakelijkerwijs getuigt van een slechte naleving, maar in feite op een goede risicogebaseerde aanpak bij controles kan wijzen. Enkel aan de hand van de jaarverslagen kan niet worden vastgesteld of een hoge mate van niet-naleving op doeltreffende, doelgerichte officiële controles wijst of op een slechte naleving. Dit moet worden vastgesteld via beoordelingen ter plaatse, zoals tijdens audits door de diensten van de Commissie (zie hoofdstuk 5).

Een ander gevolg van het feit dat de controles in toenemende mate risicogebaseerd zijn, is dat gegevens over niet-naleving niet rechtstreeks met voorgaande jaren kunnen worden vergeleken, aangezien meer gerichte controles ertoe kunnen leiden dat er (relatief) meer gevallen van niet-naleving worden gevonden. Dit punt wordt in een aantal jaarverslagen van lidstaten benadrukt.

Een duidelijk voordeel van meer gerichte controles is dat er potentieel meer middelen beschikbaar zijn voor follow-up en handhaving, en een aantal verslagen duidt op vooruitgang in dit opzicht. Zodoende kunnen de lidstaten zich meer concentreren op ten eerste systematische follow-up van officiële controles en problemen bij handhaving, en ten tweede op controle- en handhavingsactiviteiten ten aanzien van marktdeelnemers met slechte nalevingsprestaties, hetgeen de algemene productveiligheid verbetert en bijdraagt tot gelijke voorwaarden voor alle marktdeelnemers, wat vervolgens weer ten goede komt aan de werking van de interne markt.

Enkele verslagen bevatten informatie over andere activiteiten die worden verricht om de controles en de handhaving in het algemeen doeltreffender en efficiënter te maken. Hierbij kan het gaan om de reorganisatie en samenvoeging van controlediensten, verbeterde samenwerking tussen diensten en coördinatie van controles, en heroriëntatie van controles. Er moet in het bijzonder worden gewezen op het toegenomen gebruik van IT-systemen die de verzameling, verspreiding en analyse van controle- en handavingsgegevens ondersteunen. Dit draagt wederom bij tot betere coördinatie en gerichtheid/planning van controles. De druk op begrotingen en overheidsuitgaven in alle lidstaten vormt een drijvende kracht achter de verhoging van de efficiëntie.

Tot slot wordt in de meeste verslagen gewezen op verbeteringen bij de uitvoering van controles door de evaluatie van procedures, de organisatie van opleidingen en ruimere beschikbaarheid van relevante documentatie (ook online). In de verslagen wordt ook gewezen op de resultaten van nationale audits (zie *Nationale auditsystemen, hoofdstuk 4.4*) als relevante bron van verbeteringen en efficiëntie. De diensten van de Commissie hebben audits in de lidstaten uitgevoerd om informatie te verkrijgen over de maatregelen die worden toegepast om de doeltreffendheid van hun controles te verifiëren, zoals voorgeschreven door Verordening (EG) nr. 882/2004. Dit is belangrijk gebleken om erop te wijzen dat zij zich met het oog op de algemene doeltreffendheid van die controles beter kunnen richten op de kwaliteit van de controles, en niet zozeer op het aantal controles.

4.3. GECONSTATEERDE NIET-NALEVING

De lidstaten hebben met name gevallen van niet-naleving geconstateerd met betrekking tot operationele of structurele hygiënevereisten of vereisten voor de hygiëne van uitrusting, gevarenanalyse en kritische controlepunten (HACCP), etikettering van levensmiddelen en diervoeders, toevoegingsmiddelen in levensmiddelen en diervoeders, gebrekkige of ontbrekende administratie en microbiologische besmetting. Hoewel het in beperkte mate mogelijk is de achterliggende oorzaken van deze problemen vast te stellen, lijken deze verband te houden met een hoog personeelsverloop bij exploitanten van diervoeder- en levensmiddelenbedrijven, vaak als gevolg van lage lonen, dat de constante toepassing van goede hygiënepraktijken bemoeilijkt, gebrek aan opleiding bij exploitanten van levensmiddelenbedrijven en/of onvoldoende kennis van de vereisten. De laatstgenoemde oorzaak geeft reden tot bezorgdheid gezien het feit dat in het kader van de wetgeving

inzake levensmiddelen en diervoeders de exploitanten in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de juiste toepassing van de voorschriften.

Gezien de bijdrage van HACCP aan de productie van veilig voedsel en om a) een goed algemeen beeld van de situatie te krijgen, en b) mogelijkheden voor verbetering vast te stellen, hebben de diensten van de Commissie in 2014 een reeks audits met betrekking tot HACCP uitgevoerd. De resultaten daarvan zijn samengebracht in een overzichtsverslag dat in juni 2015 is gepubliceerd¹¹. Dit heeft wederom geleid tot initiatieven op het gebied van opleiding, uitwisseling van informatie over goede praktijken en een evaluatie van de huidige HACCP-vereisten en richtsnoeren voor deze vereisten. Wat hygiëne betreft, zijn de diensten van de Commissie begonnen met een evaluatie van operationele hygiëne en officiële controles in slachthuizen, in nauwe samenwerking met de lidstaten, om te beoordelen hoe de hygiëne bij het slachten kan worden verbeterd. Deze werkzaamheden zijn erop gericht gemeenschappelijke problemen vast te stellen en goede praktijken te verspreiden. Ook zijn er opleidingsaspecten aan verbonden.

4.4. HANDHAVING: MAATREGELEN BIJ NIET-NALEVING

De lidstaten moeten in hun verslagen vermelden welke handhavingsmaatregelen zijn genomen. Hoewel er informatie over handhaving is verstrekt, is het ongeacht de kwaliteit of gedetailleerdheid van de informatie bijzonder moeilijk zinvolle vergelijkingen te maken tussen de verslagen van de lidstaten. Niettemin kan uit de verslagen worden opgemaakt dat er over het algemeen meer aandacht wordt besteed aan follow-up en handhaving. Sommige lidstaten melden dat administratieve boeten zijn ingevoerd (in plaats van handhaving via de nationale rechtbanken) of dat deze boeten zijn verhoogd om de afschrikkende werking te vergroten. Interessante voorbeelden van alternatieve en naar verluidt doeltreffende middelen om de naleving te verbeteren, zijn de intrekking van boeten wanneer de overtreder een opleiding volgt, meer officiële inspecties en hogere kosten voor overtreders, en de verstrekking van opleiding gevolgd door inspecties om de doeltreffendheid te meten.

4.5. NATIONALE AUDITSYSTEMEN

Door de lidstaten uitgevoerde audits van hun officiële controlesystemen, zoals voorgeschreven door Verordening (EG) nr. 882/2004, zijn belangrijk voor het algemene beheer van deze controles, aangezien ze de zekerheid bieden dat de controles worden uitgevoerd zoals vereist, met informatie over hun doeltreffendheid en waar nodig voorstellen voor verbeteringen. Alle lidstaten bevestigen dat de audits worden uitgevoerd, maar enkele van hen meldden dat de uitvoering van geplande auditprogramma's werd belemmerd vanwege een tekort aan middelen. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten, maar die zijn te verklaren gezien het feit dat ze alle hun eigen auditcycli hanteren en zich op verschillende aandachtsgebieden richten. De diensten van de Commissie blijven van hun kant regelmatig bijeenkomsten van nationale auditdeskundigen (het netwerk van nationale auditsystemen - NAS-netwerk) organiseren, om ervaringen en gemeenschappelijke problemen te delen en te bespreken en goede/beste praktijken bij de naleving van de auditvereiste vast te stellen. Daarnaast hebben de diensten van de Commissie een reeks audits van de nationale auditsystemen uitgevoerd

¹¹ [Referentienummer verslag: DG Gezondheid en voedselveiligheid \(SANTE\) 2015-7752: HACCP](#)

om een totaalbeeld van hun werkwijze te verkrijgen (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie).

4.6. MIDDELEN

Vanwege de druk op overheidsuitgaven hebben de diensten van de Commissie met bijzondere aandacht bestudeerd wat in de verslagen van de lidstaten wordt vermeld over de voor controles beschikbare middelen. Hoewel de lidstaten momenteel nog niet verplicht zijn specifiek over dit aspect verslag te doen, wordt in een groot aantal verslagen wel op dit thema ingegaan. In sommige verslagen wordt ondubbelzinnig verklaard dat de personele middelen ontoereikend zijn om alle controles volgens de vereisten uit te voeren. In andere wordt erop gewezen dat, hetzij op specifieke gebieden of op bepaalde controleniveaus, een grens was bereikt waarboven verdere besparingen risico's met zich mee zouden brengen voor het niveau en/of de kwaliteit van controles en het vermogen om op noodgevallen te reageren. In een aantal lidstaten wordt het bereiken van een maximale efficiëntie ook als een duidelijke doelstelling van de controlestrategie aangemerkt. Het gebrek aan middelen betrof niet alleen personeel, maar in sommige lidstaten ook uitrusting (bijvoorbeeld voor laboratoria of vervoermiddelen voor controlepersoneel, met gevolgen voor de uitvoering van controles).

5. DE CONTROLEACTIVITEITEN VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE IN DE LIDSTATEN

Binnen het kader van EU-controles voeren de diensten van de Commissie audits uit om de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen, diergezondheid en dierenwelzijn, en de vereisten voor officiële controles te toetsen. Hun auditverslagen bevatten aanbevelingen om geconstateerde tekortkomingen te verhelpen. De verslagen, de actieplannen van de lidstaten om de aanbevelingen toe te passen, en landspecifieke profielen met informatie over de voortgang met betrekking tot deze plannen worden gepubliceerd¹², zodat belanghebbenden en burgers kunnen beschikken over op feiten gebaseerde en transparante informatie over de prestaties van de lidstaten met betrekking tot de juiste uitvoering van EU-wetgeving.

De controleactiviteiten van de Commissie in de lidstaten, die nader met voorbeelden zijn toegelicht in het werkdocument van de diensten van de Commissie¹³ dat dit document vergezelt, waren gericht op belangrijke prioriteiten van de Commissie, zoals de officiële controlesystemen voor gewasbeschermingsmiddelen, dierenwelzijn en antimicrobiële resistentie, maar ook op tal van andere gebieden die van cruciaal belang zijn voor de voedselveiligheid of de gezondheid van dieren of planten.

Meerdere auditreeksen van de Commissie in de lidstaten waren gewijd aan de controles op het op de markt brengen, het gebruik, de toelating en het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen^{14 15 16}. Daarbij werden tekortkomingen geconstateerd bij de

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

¹³ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het document: verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de algemene werking van de officiële controles in de lidstaten (2014-2016) op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn.

¹⁴ [Referentienummer verslag: DG \(SANTE\) 2016-6004: gewasbeschermingsmiddelen – op de markt brengen en gebruik](#)

toelating en het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen in diverse gebieden, maar er werd ook vastgesteld dat de officiële controlesystemen bij gebruikers steeds beter ontwikkeld zijn. Er is vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de richtlijn over duurzaam gebruik van pesticiden¹⁷ door de opzet van opleidings- en certificeringssystemen voor professionele gebruikers en het testen van sproeiers. Geïntegreerde plaagbestrijding, een kernonderdeel van de richtlijn, wordt echter nog onvoldoende toegepast. Hiervoor moeten de lidstaten een aanpak formuleren in hun herziene nationale actieplannen, die door de Commissie zullen worden geauditeerd. Alle bovengenoemde activiteiten zijn erop gericht de huidige controlesystemen van de lidstaten te verbeteren, en bieden de consumenten waarborgen voor een in toenemende mate verantwoord en duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Op het gebied van dierenwelzijn heeft de Commissie een driejarig project gestart om beter dierenwelzijn tijdens vervoer te vereenvoudigen en te garanderen. Het omvat de ontwikkeling van gidsen voor goede praktijken bij vijf belangrijke diersoorten (rundvee, paarden, varkens, pluimvee en schapen) en de beoordeling van het gebruik ervan voor betere naleving van de EU-voorschriften inzake dierenwelzijn. Bezoeken aan lidstaten met goede praktijken op het gebied van controles van veewagens in combinatie met een door de Commissie geëntameerde uitwisseling tussen nationale contactpunten van de lidstaten, hebben bijdragen tot vooruitgang in de bescherming van dieren tijdens het vervoer. Evenzo nuttig waren een bureauonderzoek en auditreeksen over de bescherming van dieren bij het doden, die het mogelijk maakten beste praktijken uit te wisselen en bijzondere opleidingsbijeenkomsten te organiseren.

In het kader van het actieplan van 2011 van de Europese Commissie tegen het toenemende gevaar van antimicrobiële resistentie (AMR) heeft de Commissie audits uitgevoerd naar de toepassing van de verplichte bewaking en verslaglegging van AMR bij dieren en voedsel, alsook activiteiten voor het verzamelen van informatie over beleidsmaatregelen ter bevordering van behoedzaam gebruik van antibiotica bij dieren. Verbetermogelijkheden en goede praktijken die tijdens deze activiteiten waren vastgesteld, werden ook gebruikt bij de ontwikkeling van het brede "één gezondheid"-actieplan van de EU tegen antimicrobiële resistentie¹⁸.

Twee andere activiteiten van de Commissie verdienen hier te worden vermeld.

Ten eerste worden nu voor de meeste auditreeksen "overzichtsverslagen" opgesteld. Het doel ervan is een algemeen beeld te geven van de controles die door de lidstaten op een bepaald gebied worden uitgevoerd en om knelpunten vast te stellen die voor alle lidstaten relevant zijn. Bovendien worden in deze verslagen moeilijkheden bij de uitvoering van de betreffende wetgeving uitgelicht en geconstateerde goede praktijken beschreven. Ten tweede wordt meer gebruikgemaakt van deskanalyse en onderzoeksmisies om het

¹⁵ [Referentienummer verslag: DG \(SANTE\) 2016-6250: gewasbeschermingsmiddelen – toelating](#)

¹⁶ [Referentienummer verslag: DG \(SANTE\) 2014-7567: gewasbeschermingsmiddelen](#)

¹⁷ Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, PB L 309 van 24.11.2009, blz. 71-86.

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

auditwerk aan te vullen, teneinde de Commissie een beter inzicht te verschaffen in de werking van de EU-wetgeving en in eventuele problemen die opduiken bij de toepassing ervan. Naar aanleiding van deze activiteiten worden tevens overzichtsverslagen opgesteld en gepubliceerd.

Deze twee activiteiten zijn specifiek ontworpen ter ondersteuning van het beleid van de Commissie voor de evaluatie van wetgeving en om ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving actueel, werkbaar en tegen redelijke kosten uitvoerbaar is, in overeenstemming met ontwikkelingen in het veld, en dus geschikt is voor het beoogde doel. Zodoende dragen de controles van de diensten van de Commissie rechtstreeks bij aan de agenda voor betere regelgeving¹⁹. De overzichtsverslagen omvatten ook een opsomming van voorgenomen acties in reactie op de bevindingen in de verslagen. Ze worden ook onder de aandacht gebracht in het kader van het programma "Betere opleiding voor veiliger voedsel" (BTSF)²⁰ om informatie te verspreiden over conclusies, goede praktijken of geleerde lessen die erin worden beschreven.

6. FOLLOW-UP EN HANDHAVING DOOR DE COMMISSIE

Het ondernemen van doeltreffende en voortdurende acties om te verzekeren dat de EU-wetgeving in de hele Unie correct wordt uitgevoerd en toegepast, blijft een prioriteit van de Commissie op de gebieden die in dit verslag worden behandeld. In het vorige verslag²¹ werd beschreven hoe de Commissie haar auditbevindingen en daaruit voortvloeiende aanbevelingen systematisch opvolgt. Deze procedures waren wederom doeltreffend voor de aanpak van de meeste geconstateerde tekortkomingen. Eind december 2016 namen de lidstaten corrigerende maatregelen of deden ze toereikende toezeggingen om de tekortkomingen binnen aanvaardbare termijnen aan te pakken:

- voor 97 % van de aanbevelingen die volgden uit audits in de verslagcyclus 2012-2014; en
- voor 94 % van de aanbevelingen die volgden uit audits in de verslagcyclus 2013-2015.

Het handhavingsbeleid van de Commissie omvat het toezicht op de toepassing en uitvoering van EU-wetgeving, het oplossen van problemen met lidstaten om mogelijke inbreuken op de wetgeving te verhelpen en wanneer noodzakelijk het inleiden van inbreukprocedures ingevolge artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie²². De inbreukprocedures in 2012 tegen lidstaten die de vereisten inzake het *welzijn van legkippen* en het verbod op niet-aangepaste kooien niet toepasten, leidden ertoe dat meerdere lidstaten versneld corrigerende maatregelen namen, waarmee

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

²⁰ BTSF is een opleidingsinitiatief van de Commissie dat gericht is op ambtenaren die werkzaam zijn bij bevoegde autoriteiten in de lidstaten en derde landen op het gebied van levensmiddelen- en diervoederwetgeving en voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn en plantgezondheid: https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

²¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de algemene werking van de officiële controles in de lidstaten inzake voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en plantgezondheid <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52013DC0681>

²² Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

voortzetting van de rechtszaak in de meeste gevallen werd voorkomen. Hieruit blijkt dat een oordeelkundig gebruik van de inbreukprocedure op cruciale gebieden waar duidelijke wettelijke bepalingen gelden, een uiterst doeltreffend middel kan zijn om de vereiste corrigerende maatregelen te bewerkstelligen. De Commissie is op vergelijkbare wijze te werk gegaan voor het welzijn van varkens op boerderijen en de groepshuisvesting van zeugen.

Ondanks deze inspanningen blijven de toepassing en de handhaving van EU-wetgeving een uitdaging die vraagt om een sterkere nadruk op handhaving teneinde het algemeen belang te dienen. Handhaving ondersteunt de verwezenlijking van beleidsprioriteiten en vult deze aan. Alle bij de handhaving van EU-wetgeving betrokken partijen moeten onderkennen dat de werkzaamheden die worden verricht om de doeltreffende handhaving van bestaande EU-wetgeving te waarborgen, van essentieel belang zijn om zeker te stellen dat de gestelde doelen van het werk voor de ontwikkeling van nieuwe wetgeving worden behaald.

Willen de burgers kunnen profiteren van de voordelen van EU-wetgeving, dan moet het partnerschap tussen de Commissie en de lidstaten, die een cruciale rol spelen bij de uitvoering, worden versterkt. Kwesties in verband met handhaving moeten snel worden aangepakt. De Commissie en de lidstaten moeten zich verder blijven inzetten voor de handhaving van EU-wetgeving en de bestrijding van wetsovertredingen.

De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen en helpen hun capaciteit voor de handhaving van EU-wetgeving te verbeteren en voorzien in rechtsmiddelen om ervoor te zorgen dat de eindgebruikers van de EU-wetgeving, ongeacht of het om particulieren dan wel ondernemingen gaat, hun rechten ten volle kunnen uitoefenen. Netwerken en de uitwisseling van goede praktijken zijn hierbij belangrijke aspecten.

Onafhankelijke administratieve autoriteiten of inspectiediensten zoals vereist volgens de EU-wetgeving spelen een essentiële rol bij uitvoering en handhaving. De Commissie zal er dan ook in het bijzonder op letten dat zij voldoende en adequaat zijn toegerust om hun taken te kunnen uitoefenen.

Tot slot zal de Commissie, in overeenstemming met de beginselen van haar agenda voor betere regelgeving, bijzondere aandacht besteden aan de betere toepassing en uitvoering van EU-wetgeving, waarmee uiteindelijk ook betere handhaving zal worden ondersteund, ten profijte van zowel burgers als het bedrijfsleven.

7. CONCLUSIES

De nationale autoriteiten van de lidstaten hebben in hun jaarverslagen over officiële controles aangetoond dat zij de belangrijke rol die de levensmiddelen- en diervoederwetgeving hun toebedeelt, blijven vervullen. Initiatieven met als doel om de doeltreffendheid van de officiële controles en de handhaving te verbeteren, die uiteenlopen van de reorganisatie van diensten tot een verbeterd gebruik van IT-hulpmiddelen, zijn veelbelovend en blijken van cruciale waarde om besparingen in overheidsuitgaven te realiseren.

De Commissie neemt echter ook nota van de duidelijke signalen van de lidstaten dat de personele middelen voor controles steeds beperkter worden en dat een potentiële verdere vermindering negatief kan uitwerken op het niveau en de kwaliteit van de controles en de capaciteit voor respons in noodgevallen. Dit zal in de toekomstige ontwikkeling van de officiële controles waarschijnlijk een steeds belangrijkere kwestie worden waar de Commissie zorgvuldig rekening mee zal houden bij de ontwikkeling van wetgeving in het kader van haar initiatief Betere regelgeving en waarop de lidstaten waarschijnlijk zullen inspelen met onder meer nieuwe IT-systemen, reorganisatie en geoptimaliseerde procedures.

Op basis van een analyse van de controles van de Commissie, waarvan voorbeelden te vinden zijn in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd, kan worden vastgesteld dat de lidstaten over het algemeen de vereiste controlesystemen handhaven en dat deze over het algemeen voor een aanvaardbaar niveau van naleving zorgen. De controles van de Commissie brengen echter ook nog tekortkomingen bij officiële controles aan het licht. Ze wijzen erop dat er nog ruimte voor verbetering is en dat er geen reden is voor zelfvoldaanheid. In het licht hiervan is de Commissie ingenomen met de zeer grote inspanningen die de lidstaten hebben geleverd om bijvoorbeeld hun risicogebaseerde en doelgerichte controles te versterken en met doeltreffende IT-systemen te ondersteunen.

De systematische follow-up door de Commissie van de resultaten van haar controles, waar nodig aangevuld met andere handhavingsinstrumenten, waaronder het oordeelkundige gebruik van de inbreukprocedure, blijkt wederom een probaat middel om tekortkomingen bij de naleving van EU-vereisten aan te pakken en is belangrijk in verband met het versterkte streven van de Commissie naar een diepere en eerlijkere interne markt en beter wetgeven – beide belangrijke politieke prioriteiten voor de huidige Commissie. De Commissie ondersteunt de lidstaten en derde landen daarnaast bij de uitvoering van EU-voorschriften. Dat gebeurt aan de hand van verschillende maatregelen, zoals het bieden van technische hulp en opleiding via het initiatief "Betere opleiding voor veiliger voedsel" (BTSF) en het actief bevorderen van naleving.

De controles van de Commissie en haar follow-upactiviteiten bieden de lidstaten, de Commissie en belanghebbenden een duidelijk beeld van het niveau van uitvoering van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn. Bovendien dragen zij aanzienlijk bij aan het wetgevingsevaluatieproces, dat ervoor moet zorgen dat de Uniewetgeving geschikt is voor het beoogde doel. Met de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2017/625 in december 2019 zal de daarin beoogde vaststelling van uitvoerings- en gedelegeerde handelingen mogelijkheden bieden om de kennis die met de controles van de Commissie en de follow-upactiviteiten is opgedaan, te gebruiken om de officiële controles de komende jaren te versterken en te ondersteunen. De bedoeling is dat het bedrijfsleven en overheden door de nieuwe regels zullen profiteren van een vermindering van administratieve lasten, efficiëntere processen en aangescherpte controles. Consumenten zullen profiteren van grotere transparantie over de wijze waarop controles worden uitgevoerd om de voedselveiligheid te garanderen, strenge normen voor plant- en diergezondheid en dierenwelzijn te handhaven en fraude te voorkomen.