

Brusel 19. září 2018  
(OR. en)

12306/18

AGRILEG 141  
VETER 63  
DENLEG 83  
SAN 279

## PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	14. září 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2018) 627 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o celkovém fungování úředních kontrol prováděných v členských státech (2014–2016) k zajištění ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví a dobrých životních podmínkách zvířat

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2018) 627 final.

Příloha: COM(2018) 627 final



V Bruselu dne 14.9.2018  
COM(2018) 627 final

## **ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**o celkovém fungování úředních kontrol prováděných v členských státech (2014–2016)  
k zajištění ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a  
pravidel o zdraví a dobrých životních podmínkách zvířat**

{SWD(2018) 402 final}

## OBSAH

1.	<u>SHRNUTÍ</u>	2
2.	<u>ÚVOD</u>	3
3.	<u>PRÁVNÍ RÁMEC</u>	4
4.	<u>SHRNUTÍ VÝROČNÍCH ZPRÁV ČLENSKÝCH STÁTŮ</u>	4
4.1.	<u>OBDRŽENÍ A PŘEZKOUMÁNÍ VÝROČNÍCH ZPRÁV ČLENSKÝCH STÁTŮ</u>	4
4.2.	<u>ORGANIZACE A PROVÁDĚNÍ ÚŘEDNÍCH KONTROL</u>	5
4.3.	<u>ZJIŠTĚNÉ PŘÍPADY NEDODRŽOVÁNÍ PŘEDPISŮ</u>	6
4.4.	<u>VYMÁHÁNÍ: OPATŘENÍ V PŘÍPADĚ NEDODRŽENÍ</u>	6
4.5.	<u>SYSTÉMY VNITROSTÁTNÍHO AUDITU</u>	6
4.6.	<u>PROSTŘEDKY</u>	7
5.	<u>KONTROLNÍ ČINNOST ÚTVARŮ KOMISE V ČLENSKÝCH STÁTECH</u>	7
6.	<u>NÁSLEDNÁ ČINNOST A DOCUNOVACÍ OPATŘENÍ KOMISE</u>	9
7.	<u>ZÁVĚRY</u>	10

## 1. SHRnutí

Tato zpráva popisuje celkový výsledek kontrolních činností vnitrostátních orgánů<sup>1</sup> a Komise zaměřených na zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví a záruk v oblasti bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a rostlin, dobrých životních podmínek zvířat, ekologického zemědělství a režimů jakosti. Tyto oblasti jsou zásadně důležité pro každodenní život občanů Evropské unie a jsou klíčem k zajištění bezproblémového obchodování s potravinami, zvířaty a rostlinami, a to jak v rámci EU, tak se zeměmi mimo EU. Zpráva se týká let 2014 až 2016 a konstatuje, že vnitrostátní orgány členských států ve svých výročních zprávách o úředních kontrolách prokázaly, že i nadále plní svoji důležitou úlohu podle právních předpisů zaměřených na potraviny a krmiva. Jako obzvláště povzbudivé a zároveň zásadně důležité pro řešení výzvy spojené s nacházením efektivnosti veřejných výdajů se jeví iniciativy zaměřené na zlepšování účinnosti úředních kontrol a prosazování.

Komise však od členských států dostává i jasné signály, že personální zdroje pro kontroly jsou čím dál omezenější a že jejich případné další omezování může negativně ovlivnit úroveň a kvalitu kontrol i kapacitu pro reakce na nouzové situace. Tato otázka bude zřejmě v souvislosti s budoucími úředními kontrolami nadále nabývat na významu, Komise ji pečlivě zváží při vývoji právních předpisů v kontextu iniciativy pro zlepšování právní úpravy a členské státy se ji budou pravděpodobně snažit řešit mimo jiné zaváděním nových informačních systémů, reorganizací a optimalizací postupů.

Na základě analýzy provedené v rámci kontrol Komise, které jsou názorně popsány v pracovním dokumentu útvarů Komise<sup>2</sup> přiloženém k této zprávě, se lze domnívat, že celkově mají členské státy zavedeny nezbytné kontrolní systémy k zajištění obecně přijatelné úrovně souladu. Kontroly prováděné Komisí však nadále odhalují v úředních kontrolách i nedostatky a poukazují na to, že stále existuje prostor pro zlepšení a že není namístě přehnaná spokojenost. V této souvislosti vítá Komise obrovské úsilí, které členské státy vyvinuly například k dalšímu posílení kontrol vycházejících z rizik a cílených kontrol a k jejich podpoře prostřednictvím účinných informačních systémů.

Na základě zjištění při kontrolách uplatňuje Komise systematická následná opatření, která případně doplňuje o další donucovací nástroje, jako je uvažované využití řízení o nesplnění povinnosti, a tato následná opatření se i nadále jeví jako účinný prostředek k řešení případů nedodržování požadavků EU a hrají důležitou roli ve spojení s vystupňovaným úsilím Komise o prohloubenější a spravedlivější vnitřní trh a dokonalejší tvorbu právních předpisů, což jsou obojí vysoké politické priority současné Komise<sup>3</sup>. Komise rovněž podporuje členské státy i země mimo EU v provádění předpisů EU pomocí celé řady prostředků, například poskytováním technické pomoci a školení pomocí nástroje

---

<sup>1</sup> Ustanovení čl. 44 odst. 4 a 6 nařízení (ES) č. 882/2004 vyžaduje, aby Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě a zpřístupnila veřejnosti výroční zprávu o celkovém fungování kontrol v členských státech.

<sup>2</sup> Pracovní dokument útvarů Komise přiložený ke zprávě: Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o celkovém fungování úředních kontrol prováděných v členských státech (2014–2016) za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat.

<sup>3</sup> [Politické směry pro příští Evropskou komisi ze dne 15. července 2014](#) a [pověřovací dopisy předsedy místopředsedům a komisařům ze dne 1. listopadu 2014](#).

„Zlepšení školení pro zvýšení bezpečnosti potravin“ a aktivní podporou dodržování předpisů.

Kontroly a následné akce prováděné Komisí poskytují členským státům, Komisi i zúčastněným subjektům jasný přehled o úrovni provádění právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel ohledně zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat. Navíc výrazně přispívají k procesu legislativního přezkumu, který zajišťuje, aby právní předpisy Unie byly „vhodné pro daný účel“. V prosinci 2019 vstoupí v platnost nařízení (EU) 2017/625<sup>4</sup> a přijetí prováděcích aktů a aktů v přenesené pravomoci stanovených v tomto nařízení poskytne příležitost využít znalosti získané při kontrolách a následné činnosti Komise k posílení a podpoře úředních kontrol v následujících letech. Cílem je, aby na základě nových předpisů mohly podniky i úřady využívat výhod daných omezením administrativní zátěže, zefektivněním procesů a posílením kontrol. Spotřebitelé pak ocení transparentnější způsob výkonu kontrol, které se provádějí k zajištění bezpečnosti potravin a vysokých standardů v oblasti zdraví rostlin, zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat a v zájmu předcházení podvodům.

## 2. ÚVOD

Evropská unie má zavedený komplexní právní rámec pro zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví a záruk v oblastech bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a rostlin, dobrých životních podmínek zvířat, ekologického zemědělství a režimů jakosti. Tyto oblasti zásadně ovlivňují každodenní život občanů EU, kteří právem očekávají vysoké standardy. Vysoké standardy jsou nutné i k zajištění řádného fungování obchodu s potravinami, zvířaty a rostlinami v rámci EU i se třetími zeměmi. Má-li se zajistit důvěryhodnost rámce, je nezbytné účinně provádět úřední kontroly<sup>5</sup>, které jsou nosným pilířem těchto standardů.

Komise hraje významnou roli v celkovém kontrolním rámci na úrovni EU, který je stanoven nařízením (ES) č. 882/2004<sup>6</sup> a jehož součástí je zajišťování vysoké úrovně transparentnosti. Ustanovení čl. 44 odst. 4 a 6 uvedeného nařízení vyžaduje, aby Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě a zpřístupnila veřejnosti výroční zprávu o celkovém fungování kontrol v členských státech, a to s ohledem na:

- výroční zprávy předkládané vnitrostátními orgány o jejich kontrolní činnosti,
- výsledky kontrol Komise provedených v členských státech a

<sup>4</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS (nařízení o úředních kontrolách), [Úř. věst. L 95, 7.4.2017, s. 1–142](#).

<sup>5</sup> „Úřední kontrola“ znamená jakoukoli formu kontroly, kterou příslušný orgán Unie vykonává za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví a dobrých životních podmínkách zvířat.

<sup>6</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat – [Úř. věst. L 165, 30.4.2004, s. 1](#).

- veškeré další relevantní informace.

Tato zpráva se týká let 2014 až 2016.

### 3. PRÁVNÍ RÁMEC

Nařízení (ES) č. 178/2002<sup>7</sup>, „obecné potravinové právo“, přisuzuje primární odpovědnost za zajištění bezpečnosti potravin potravinářským a krmivářským podnikům v celém potravinovém a krmivovém řetězci. Nařízení (ES) č. 834/2007<sup>8</sup> obsahuje požadavky na ekologickou produkci a označování ekologických produktů. Nařízení (EU) č. 1151/2012<sup>9</sup> obsahuje požadavky na režimy jakosti zemědělských produktů a potravin.

Od členských států se vyžaduje, aby ověřovaly, že provozovatelé podniků dodržují požadavky právních předpisů EU v oblasti bezpečnosti potravin a krmiv, zdraví zvířat a rostlin, dobrých životních podmínek zvířat, ekologické produkce a režimů jakosti. Pro tento účel jsou povinny zavést systémy úředních kontrol. Nařízení (ES) č. 882/2004 pak stanoví požadavky na tyto kontrolní systémy a na provádění úředních kontrol.

Od členských států se vyžaduje, aby vypracovaly víceleté vnitrostátní plány kontrol a výroční zprávy o provádění těchto kontrol. Víceleté plány a výroční zprávy musí předložit Komisi<sup>10</sup>.

Nařízení (ES) č. 882/2004 také stanoví pravidla pro kontroly prováděné Komisí za účelem ověření toho, že členské státy dodržují povinnosti stanovené v příslušných právních předpisech EU.

### 4. SHRUTÍ VÝROČNÍCH ZPRÁV ČLENSKÝCH STÁTŮ

#### 4.1. OBDRŽENÍ A PŘEZKOUMÁNÍ VÝROČNÍCH ZPRÁV ČLENSKÝCH STÁTŮ

V letech 2014 až 2016 předalo výroční zprávy útvarům Komise ve lhůtě předepsané ustanovením čl. 44 odst. 3 nařízení č. 882/2004 (tj. „do 6 měsíců od konce roku, k němuž se tyto zprávy vztahují“) jen několik málo členských států. Nedodržení předepsané lhůty svědčí mimo jiné o potížích, s nimiž se členské státy potýkají při shromažďování veškerých údajů potřebných k vypracování výroční zprávy na centrální úrovni. Příklad: k 10. červenci 2017 předložily výroční zprávu za rok 2016 tři členské státy (z celkových 28), výroční zprávu za rok 2015 předložilo 25 členských států a výroční zprávu za rok 2014 předložilo všech 28 členských států. Výroční zprávy členských států se také značně liší v prezentaci údajů a charakteru prezentovaných údajů.

Tyto dvě skutečnosti představují náročné výzvy pro útvary Komise, které jsou pověřeny vypracováním zprávy vyžadované ustanovením čl. 44 odst. 4 nařízení (ES) č. 882/2004,

<sup>7</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin – [Úř. věst. L 31, 1.2.2002, s. 1.](#)

<sup>8</sup> Nařízení Rady (ES) č. 834/2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91 – [Úř. věst. L 189, 20.7.2007, s. 1.](#)

<sup>9</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1151/2012 ze dne 21. listopadu 2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin – [Úř. věst. L 343, 14.12.2012, s. 1.](#)

<sup>10</sup> Články 41 až 44 nařízení (ES) č. 882/2004.

jejímž smyslem je přezkoumat všechny výroční zprávy obdržené za dané období s cílem zjistit významné trendy, pokud jde o provádění úředních kontrol a nedodržování předpisů, které bylo při kontrolách odhaleno. Předpokládá se, že probíhající práce na vývoji prováděcího aktu stanoveného v čl. 113 odst. 2 nařízení (EU) 2017/625 přispějí k budoucímu vyřešení tohoto problému zavedením standardních modelů pro předkládání výročních zpráv členských států. Také umožní snáze a rychleji shromáždit informace pro účely výročních zpráv na centrální úrovni a předložit je útvarům Komise.

#### **4.2 ORGANIZACE A PROVÁDĚNÍ ÚŘEDNÍCH KONTROL**

Členské státy předložily ve svých zprávách doklady o tom, že v nich celkově pokračuje zjištěný trend směřující k lepšímu zohledňování rizik při kontrolách. Tím je zaručeno nejlepší možné využití prostředků a soustředění kontrol do oblastí, v nichž hrozí největší rizika. Jak ale potvrdily audity provedené útvary Komise, neuplatňují se kontroly založené na rizicích ve všech oblastech, kde je pro ně důvod.

Zvláštní obtíže nastávají při výkladu a porovnávání údajů o případech nedodržení, které byly zjištěny při úředních kontrolách provedených podle nařízení (ES) č. 882/2004. Článek 3 tohoto nařízení vyžaduje, aby kontroly probíhaly tak často, jak je potřeba s ohledem na rizika. Proto na první pohled vysoká zjištěná míra nesouladu nemusí nutně znamenat obecně špatnou úroveň dodržování předpisů, ale může naopak svědčit o dobrém cílení na rizika při kontrolách. Zda je vysoká zjištěná míra nesouladu projevem účinných a dobře cílených úředních kontrol, nebo špatné úrovně dodržování předpisů, nelze zjistit jen na základě přezkumu výročních zpráv. Je nutné to posoudit na základě hodnocení provedených na místě, například při auditech prováděných útvary Komise (viz kapitola 5).

Lepší zohledňování rizik zároveň způsobuje, že údaje o nedodržování předpisů z různých let nelze přímo srovnávat, protože větší počet cílených kontrol může vést k odhalení (relativně) většího počtu případů nedodržení. Tento aspekt podtrhuje řada výročních zpráv členských států.

Jasným přínosem většího počtu cílených kontrol je, že může být k dispozici více prostředků pro následná a donucovací opatření. V tomto ohledu obsahuje řada zpráv doklady o zlepšení situace. Členské státy se pak mohou lépe soustředit nejen na systematické provádění opatření následujících po úředních kontrolách a na prosazování nápravy problémů, ale i na kontrolu donucovacích opatření přijímaných vůči provozovatelům vykazujícím špatnou úroveň souladu, což přispívá k celkově vyšší bezpečnosti výrobků, k zajištění rovných podmínek pro všechny provozovatele a v konečném důsledku i k lepšímu fungování vnitřního trhu.

Některé zprávy informují i o dalších aktivitách prováděných s cílem zajistit celkově vyšší účinnost a účelnost kontrol a prosazování. Ty zahrnují reorganizaci a konsolidaci kontrolních útvarů, zlepšování spolupráce mezi útvary a koordinace kontrol a přerazování kontrol. Je třeba zmínit zejména širší využití informačních systémů na podporu shromažďování, šíření a analýzy údajů týkajících se kontrol a prosazování. To pak přispívá k lepší koordinaci a lepšímu cílení resp. plánování kontrol. Tyto snahy o zefektivnění jsou motivovány omezováním prostředků a veřejných výdajů ve všech členských státech.

Konečně většina zpráv zmiňuje zlepšení, jichž se v oblasti provádění kontrol podařilo dosáhnout přezkumem postupů, reorganizací školení a zajištěním lepší dostupnosti

příslušné dokumentace (včetně on-line dokumentace). Jako významný zdroj zlepšení a zvýšení účinnosti uvádějí zprávy také výsledky vnitrostátních auditů (viz níže část *Systémy vnitrostátního auditu, kapitola 4.5*). Útvary Komise provedly v členských státech audity s cílem získat informace o opatřeních, která jsou zavedena v souladu s nařízením (ES) č. 882/2004 k ověřování účinnosti kontrol. Jedná se o důležitý krok z hlediska zdůraznění potřeby posuzovat celkovou účinnost na základě kvality kontrol spíše než podle jejich počtu.

#### **4.3 ZJIŠTĚNÉ PŘÍPADY NEDODRŽOVÁNÍ PŘEDPISŮ**

Hlavními oblastmi, ve kterých nejsou dodržovány předpisy, jsou podle členských států: hygienické požadavky týkající se provozu, struktury nebo vybavení, analýza rizik a kritické kontrolní body (HACCP), označování potravin a krmiv, přídavné látky v potravinách a krmivech, nedostatečné nebo chybějící vedení záznamů a mikrobiologická kontaminace. Ačkoli základní příčiny těchto problémů se nepodařilo zcela odhalit, poukazuje se někdy na vysokou fluktuaci zaměstnanců potravinářských a krmivářských podniků, která často souvisí s nízkou mzdou a narušuje nepřetržité uplatňování správných hygienických postupů, a také na nedostatečné vyškolení v potravinářských podnicích a s ním související neznalost požadavků. Druhý důvod vyvolává znepokojení vzhledem k tomu, že podle právních předpisů pro potraviny a krmiva nesou za náležité uplatňování předpisů hlavní odpovědnost provozovatelé podniků.

Vzhledem k významu zásad HACCP pro zajištění výroby bezpečných potravin provedly útvary Komise v roce 2014 sérii auditů v oblasti zásad HACCP s cílem a) získat dobrý celkový přehled o situaci a b) zjistit příležitosti ke zlepšení. Ucelené výsledky této série auditů byly zveřejněny v souhrnné zprávě v červnu roku 2015<sup>11</sup>. Ta dala podnět ke vzniku iniciativ zaměřených na školení, výměnu informací o osvědčených postupech a revizi současných požadavků v oblasti zásad HACCP včetně pokynů k těmto požadavkům. Podobně zahájily útvary Komise v úzké spolupráci s členskými státy přezkum v oblasti hygieny zaměřený na provozní hygienu a úřední kontroly na jatkách, jehož cílem je zjistit, jak lze zlepšit hygienu při porážce. Účelem této činnosti je zjišťovat společné problémy a šířit osvědčené postupy, přičemž se využívají i prvky školení.

#### **4.4 VYMÁHÁNÍ: OPATŘENÍ V PŘÍPADĚ NEDODRŽENÍ**

Od členských států se vyžaduje, aby ve svých zprávách uvedly, jaká donucovací opatření byla přijata. Na základě dodaných údajů o vymáhání je však bez ohledu na jejich kvalitu a míru podrobnosti velmi obtížné zprávy členských států smysluplně porovnávat. Přesto ze zpráv vyplývá celkově větší důraz na následná a donucovací opatření. Některé členské státy oznámily zavedení správních pokut (v protikladu k vymáhání prostřednictvím vnitrostátních soudů) nebo jejich navýšení tak, aby měly větší odrazující účinek. Zajímavé příklady alternativních a údajně účinných prostředků ke zlepšení dodržování předpisů zahrnují prominutí pokuty v případě, že subjekt, který se dopustil porušení, absolvuje školení, větší počet úředních kontrol a vyšší pokuty pro subjekt, který se dopustil porušení, a poskytnutí školení následovaného kontrolami ke zhodnocení účinnosti opatření.

---

<sup>11</sup> [Zpráva s referenčním označením GR pro zdraví a bezpečnost potravin \(SANTE\) 2015-7752: HACCP.](#)



#### **4.5 SYSTÉMY VNITROSTÁTNÍHO AUDITU**

Audity prováděné členskými státy v rámci systémů úředních kontrol podle požadavků nařízení (ES) č. 882/2004 hrají důležitou roli v celkové správě těchto kontrol, neboť poskytují záruku, že kontroly probíhají v souladu s požadavky, a zároveň podávají informace o jejich účinnosti a případně i návrhy na zlepšení. Všechny členské státy potvrzují, že audity jsou zavedeny, mnoho z nich však uvádí, že provádění plánovaných programů auditů omezuje nedostatek prostředků. Mezi jednotlivými členskými státy existují značné rozdíly, což je však přijatelné vzhledem k tomu, že každý stát provozuje vlastní cyklus auditu a zpravidla se soustředí na jiné prioritní oblasti. Útvary Komise nadále organizují pravidelná setkání odborných auditorů z jednotlivých členských států (sít' vnitrostátních systémů auditu – NAS), na nichž se sdílejí a projednávají zkušenosti a obvyklé problémy a určují osvědčené postupy při řešení požadavků auditu. Navíc provedly útvary Komise sérii auditů sítě NAS k získání celkového přehledu o jejím fungování (podrobnosti jsou uvedeny v kapitole 5).

#### **4.6 PROSTŘEDKY**

Vzhledem k tlakům na veřejné výdaje věnovaly útvary Komise zvláštní pozornost tomu, co zprávy členských států vypovídají o dostupných kontrolních prostředcích, třebaže se od členských států dosud výslovně nevyžaduje, aby přímo o tomto aspektu podávaly zprávy. Přesto se mnoho zpráv tímto problémem zabývá. Některé jasně prohlašují, že jejich personální kapacity nestačí na to, co je podle požadavků nutné k zajištění všech kontrol. Jiné uvádějí, že v konkrétních oblastech nebo na určité úrovni kontrol bylo dosaženo limitu, kdy případná další omezení ohrožují úroveň nebo kvalitu kontrol i kapacitu pro reakci na nouzové situace. V mnoha členských státech je také jako jasný cíl kontrolní strategie stanovena maximalizace efektivnosti. V některých členských státech se nedostatek zdrojů netýká jen personálu, ale také vybavení (např. laboratoří nebo prostředků k přepravě kontrolního personálu, což má vliv na provádění kontrol).

### **5. KONTROLNÍ ČINNOST ÚTVARŮ KOMISE V ČLENSKÝCH STÁTECH**

Podle rámce EU pro kontroly provádějí útvary Komise audity k ověření shody s právními předpisy v oblasti krmiv a potravin, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat a požadavků na úřední kontroly. Zprávy o auditech obsahují doporučení k řešení zjištěných nedostatků. Tyto zprávy, akční plány členských států k zohlednění doporučení a profily zemí zachycující pokrok v plnění těchto plánů jsou zveřejňovány<sup>12</sup>, což zúčastněné subjekty i občany věcně a transparentně informuje, jak členské státy zajišťují správné provádění práva EU.

Kontrolní činnost Komise v členských státech, která je podrobněji popsána v pracovním dokumentu útvarů<sup>13</sup> přiloženém k této zprávě, se soustředila nejen na klíčové priority Komise, jako jsou systémy úředních kontrol v oblasti přípravků na ochranu rostlin, dobrých životních podmínek zvířat či rezistence vůči antimikrobiálním látkám, ale i na

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/food/audits\\_analysis\\_en](https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en)

<sup>13</sup> Pracovní dokument útvarů Komise přiložený ke zprávě: Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o celkovém fungování úředních kontrol prováděných v členských státech (2014–2016) za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat.

mnoho jiných oblastí se zásadním významem pro bezpečnost potravin a zdraví rostlin a zvířat.

Několik sérií auditů Komise v členských státech zahrnovalo kontroly zaměřené na uvádění na trh, používání, schvalování a udržitelné využívání přípravků na ochranu rostlin<sup>14,15,16</sup>. V několika oblastech byly zjištěny nedostatky týkající se schvalování těchto přípravků a jejich uvádění na trh, zároveň však byly pozorovány propracovanější systémy úředních kontrol nad uživateli. Pokroku bylo dosaženo při provádění směrnice o udržitelném používání pesticidů<sup>17</sup>, neboť v této oblasti byly zřízeny systémy školení a certifikace pro odborníky a zavedeno zkoušení postřikovačů. Ústřední část směrnice – integrovaná ochrana rostlin – se však nadále využívá nedostatečně. Je třeba, aby se na ni členské státy zaměřily ve svých revidovaných vnitrostátních akčních plánech, jejichž audity provede Komise. Cílem všech výše uvedených aktivit je zlepšit současné kontrolní systémy členských států a poskytnout spotřebitelům záruky v oblasti stále odpovědnějšího a udržitelnějšího používání přípravků na ochranu rostlin.

V oblasti zajišťování dobrých životních podmínek zvířat zahájila Komise tříletý projekt zaměřený na usnadnění přepravy zvířat a zajištění lepších životních podmínek zvířat v jejím průběhu. Jeho součástí bylo vypracování příručky osvědčených postupů u pěti hlavních živočišných druhů (dobytek, koně, prasata, drůbež a ovce) a posouzení využívání těchto pokynů v zájmu lepšího dodržování právních předpisů EU pro dobré životní podmínky. Dalšího zlepšení ochrany zvířat při přepravě se podařilo dosáhnout díky návštěvám členských států, kde se uplatňují osvědčené postupy pro kontrolu vozidel na přepravu hospodářských zvířat, a díky výměně informací mezi vnitrostátními kontaktními místy, kterou zprostředkovala Komise. Také provedení dokumentární analýzy a série auditů v oblasti ochrany zvířat při porážce se ukázalo jako užitečné, neboť umožnilo sdílet osvědčené postupy a organizovat zvláštní školicí akce.

V souvislosti s akčním plánem Evropské komise na rok 2011 zaměřeným proti vzrůstající hrozbě antimikrobiální rezistence (AMR) provedla Komise audity ověřující provádění povinného sledování a vykazování AMR u zvířat a potravin a shromažďování informací o politikách v zájmu obezřetného používání antibiotik u zvířat. Příležitosti ke zlepšení a osvědčené postupy zjištěné při těchto aktivitách byly využity také při vývoji komplexního akčního plánu EU „Jedno zdraví proti antimikrobiální rezistenci“<sup>18</sup>.

Je třeba vyzdvihnout ještě dvě další aktivity Komise.

Za prvé, u většiny sérií auditů se nyní vypracovávají „souhrnné zprávy“. Jejich účelem je podat ucelený přehled o kontrolách prováděných členskými státy v dané oblasti

---

<sup>14</sup> [Zpráva s referenčním označením GŘ \(SANTE\) 2016-6004: Přípravky na ochranu rostlin – uvádění na trh a používání](#)

<sup>15</sup> [Zpráva s referenčním označením GŘ \(SANTE\) 2016-6250: Přípravky na ochranu rostlin – schvalování](#)

<sup>16</sup> [Zpráva s referenčním označením GŘ \(SANTE\) 2014-7567: Pesticidy.](#)

<sup>17</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES ze dne 21. října 2009, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů – Úř. věst. L 309, 24.11.2009, s. 71–86.

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/health/amr/antimicrobial-resistance\\_en](https://ec.europa.eu/health/amr/antimicrobial-resistance_en)

a poukázat na problémy s dopadem na všechny členské státy. Dále se v těchto zprávách upozorňuje na potíže, které nastávají při provádění příslušných právních předpisů, a na zjištěné osvědčené postupy. Za druhé, k doplnění auditní činnosti se více využívají dokumentární analýzy a vyšetřovací mise, které podávají Komisi jasný přehled o fungování práva EU a o veškerých problémech, které mohou vzniknout při jeho uplatňování. Také o těchto činnostech se vypracovávají a zveřejňují souhrnné zprávy.

Tyto dvě aktivity byly specificky vytvořeny na podporu politiky Komise v oblasti legislativního přezkumu, jejímž cílem je zajistit, aby právní předpisy EU byly aktuální, proveditelné a vymahatelné s vynaložením přiměřených nákladů a aby odrážely vývoj v dané oblasti, a byly tedy „vhodné pro daný účel“. Kontroly prováděné útvary Komise samy o sobě přímo přispívají do programu pro zlepšování právní úpravy<sup>19</sup>. Souhrnné zprávy zahrnují také akce naplánované v reakci na uvedená zjištění. Informace o závěrech, osvědčených postupech a získaných poznatcích uváděné ve zprávách jsou sdíleny také v kontextu programu „Zlepšení školení pro zvýšení bezpečnosti potravin“ (BTSF)<sup>20</sup>.

## 6. NÁSLEDNÁ ČINNOST A DONUCOVACÍ OPATŘENÍ KOMISE

V oblastech, na něž se vztahuje tato zpráva, zůstává prioritou Komise podnikání účinných průběžných opatření k zajištění správného provádění a uplatňování práva EU po celé Unii. Předchozí zpráva<sup>21</sup> popisuje, jak Komise systematicky provádí následné akce na základě zjištění auditů a souvisejících doporučení. Tyto procesy se ukázaly jako účinné i při řešení drtivé většiny zjištěných nedostatků. Na konci prosince 2016 podnikly členské státy nápravná opatření, nebo poskytly dostatečné závazky k jejich vyřešení v přijatelné lhůtě:

- u 97 % doporučení vycházejících z auditů v cyklu podávání zpráv 2012–2014 a
- u 94 % doporučení vycházejících z auditů v cyklu podávání zpráv 2013–2015.

Politika Komise v oblasti prosazování zahrnuje sledování uplatňování a provádění práva EU, řešení problémů s členskými státy v zájmu nápravy možných porušení právních předpisů a případně zahájení řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie<sup>22</sup>. V roce 2012 bylo takové řízení zahájeno proti členským státům, které nezajistily provedení požadavků týkajících se *dobrých životních podmínek nosnic* a zákazu neobohacených klecí, což přimělo několik členských států k přijetí urychlených nápravných opatření, jež ve většině případů odvrátila potřebu soudního procesu. Svědčí to o tom, že uvážené uplatnění řízení o nesplnění povinností v oblastech prvořadého významu, v nichž právní předpisy stanoví jasné právní požadavky, může být velice účinné pro dosažení požadovaných nápravných opatření. Obdobný přístup zaujala

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_cs](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_cs)

<sup>20</sup> BTSF je vzdělávací iniciativa Komise, která se zaměřuje na úředníky zaměstnané v příslušných orgánech členských států i zemí mimo EU a zahrnuje právní předpisy v oblasti potravin a krmiv, zdraví a dobrých podmínek zvířat a zdraví rostlin: [https://ec.europa.eu/food/safety/btsf\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en)

<sup>21</sup> Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o celkovém fungování úředních kontrol bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat a zdraví rostlin ve členských státech <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52013DC0681>.

<sup>22</sup> Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

Komise i v případě dobrých životních podmínek prasat v zemědělských podnicích a skupinového ustájení prasnic.

Navzdory tomuto úsilí je uplatňování a prosazování práva EU i nadále výzvou a žádá si silnější zaměření na prosazování, které by sloužilo obecnému zájmu. Prosazování podporuje a doplňuje naplňování politických priorit. Práce vykonaná k zajištění účinného vymáhání stávajících právních předpisů EU musí být uznávána všemi subjekty podílejícími se na prosazování práva EU jako klíčová záruka toho, že práce věnovaná vývoji nové legislativy splní svůj cíl.

Partnerství mezi Komisí a členskými státy, které při provádění sehrávají zásadní úlohu, je nutno posílit, aby veřejnost pocítila výhody, které jí právo EU přináší. Prosazování je třeba řešit rychle. Komise a členské státy musí pokračovat ve svém úsilí o prosazování práva EU a stíhání případů porušení zákonů.

Komise bude podporovat členské státy a pomáhat jim při zlepšování kapacit nezbytných k prosazování práva EU a poskytování prostředků nápravy k zajištění toho, aby koncoví uživatelé práva EU – ať už soukromé osoby, nebo podniky – mohli plně požívat svých práv. Klíčovými aspekty tohoto úsilí jsou sítě a výměna osvědčených postupů.

Zásadní roli při provádění a prosazování hrají nezávislé správní orgány a inspektoráty, jak vyžadují právní předpisy EU. Komise proto bude věnovat zvláštní pozornost tomu, aby byly k plnění svých úkolů dostatečně a vhodně vybaveny.

Konečně se v souladu se zásadami programu pro zlepšování právní úpravy bude Komise soustřeďovat na lepší uplatňování a provádění právních předpisů EU, což v konečném výsledku přispěje i k jejich lepšímu prosazování ku prospěchu občanů i podniků.

## 7. ZÁVĚRY

Vnitrostátní orgány členských států ve svých výročních zprávách o úředních kontrolách prokázaly, že i nadále plní svoji důležitou úlohu v oblasti právních předpisů zaměřených na potraviny a krmiva. Jako obzvláště povzbudivé a zároveň zásadně důležité pro řešení výzvy spojené s nacházením účinných způsobů veřejných výdajů se jeví iniciativy zaměřené na zlepšování účinnosti úředních kontrol a prosazování.

Komise však od členských států dostává i jasné signály, že personální zdroje pro kontroly jsou čím dál omezenější a že jejich případné další omezování může negativně ovlivnit úroveň a kvalitu kontrol i kapacitu pro reakce na nouzové situace. Tato otázka bude zřejmě nadále nabývat na významu v souvislosti s budoucími úředními kontrolami, Komise ji při vývoji právních předpisů v kontextu iniciativy pro zlepšování právní úpravy pečlivě zváží a členské státy se ji budou pravděpodobně snažit řešit mimo jiné zaváděním nových informačních systémů, reorganizací a optimalizací postupů.

Na základě analýzy provedené v rámci kontrol Komise, které jsou názorně popsány v pracovním dokumentu útvarů přiloženém k této zprávě, se lze domnívat, že celkově mají členské státy zavedeny nezbytné kontrolní systémy k zajištění obecně přijatelné úrovně souladu. Kontroly prováděné Komisí však nadále odhadují nedostatky v úředních kontrolách a poukazují na to, že stále existuje prostor pro zlepšení a že není namístě přehnaná spokojenost. V této souvislosti vítá Komise obrovské úsilí, které členské státy

vyvinuly například k dalšímu posílení kontrol vycházejících z rizik a cílených kontrol a k jejich podpoře prostřednictvím účinných informačních systémů.

Na základě zjištění při kontrolách uplatňuje Komise systematická následná opatření, která případně doplňuje o další donucovací nástroje, jako je uvážené využití řízení o nesplnění povinnosti, a tato následná opatření se i nadále jeví jako účinný prostředek k řešení případů nedodržování požadavků EU a hrají důležitou roli ve spojení s vystupňovaným úsilím Komise o prohloubenější a spravedlivější vnitřní trh a dokonalejší tvorbu právních předpisů, což jsou obojí vysoké politické priority současné Komise. Komise rovněž podporuje členské státy i země mimo EU v provádění předpisů EU pomocí celé řady prostředků, například poskytováním technické pomoci a školení pomocí nástroje „Zlepšení školení pro zvýšení bezpečnosti potravin“ a aktivní podporou dodržování předpisů.

Kontroly a následné akce prováděné Komisí poskytují členským státům, Komisi i zúčastněným subjektům jasný přehled o úrovni provádění právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel ohledně zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat. Navíc výrazně přispívají k procesu legislativního přezkumu, který zajišťuje, aby právní předpisy Unie byly „vhodné pro daný účel“. V prosinci 2019 vstoupí v platnost nařízení (EU) 2017/625 a přijetí prováděcích aktů a aktů v přenesené pravomoci stanovených v tomto nařízení poskytne příležitost využít znalosti získané při kontrolách a následné činnosti Komise k posílení a podpoře úředních kontrol v následujících letech. Cílem je, aby na základě nových předpisů mohly podniky i úřady využívat výhod daných omezením administrativní zátěže, zefektivněním procesů a posílením kontrol. Spotřebitelé pak ocení transparentnější způsob výkonu kontrol, které se provádějí k zajištění bezpečnosti potravin a vysokých standardů v oblasti zdraví rostlin, zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat a v zájmu předcházení podvodům.