



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.12.2006
KOM(2006) 839 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**om gennemførelsen af den ordning, der er indført ved direktiv 2002/2/EF om ændring af
direktiv 79/373/EF om handel med foderblandinger**

Europa-Kommissionen

Yderligere oplysninger om Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse kan ses på Internettet under:

http://ec.europa.eu/food/index_da.htm

Yderligere oplysninger om foderstoflovgivning kan ses på:

http://ec.europa.eu/food/food/animalnutritionindex_da.ht

© De Europæiske Fællesskaber, 2006

Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om gennemførelsen af den ordning, der er indført ved direktiv 2002/2/EF om ændring af direktiv 79/373/EF om handel med foderblandinger

1. RESUMÉ

I medfør af artikel 15a i direktiv 79/373/EØF¹ forelægger Kommissionen på grundlag af medlemsstaternes oplysninger Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen af den ordning, der er indført ved direktiv 2002/2/EF² om ændring af direktiv 79/373/EØF, og i forbindelse hermed eventuelle forslag til forbedring af denne ordning.

24 medlemsstater har svaret på anmodningen fra Kommissionens tjenestegrene om oplysninger. Nærværende rapport omhandler gennemførelsen af den ordning, som blev indført ved direktiv 2002/2/EF:

For det første blev angivelsen af varepartiets referencenummer på mærkesedlen gjort obligatorisk. Medlemsstaterne gennemførte denne foranstaltning uden større problemer. Det er opfattelsen, at sporbarheden forbedres markant herved. For det andet tillader direktivet undtagelser fra bestemmelsen om, at oplysninger skal anføres i det felt, der er reserveret hertil. Visse obligatoriske oplysninger kan placeres uden for dette felt. Medlemsstaterne har gennemført denne foranstaltning, uden at der blev konstateret nogen større problemer. Kommissionen har ingen detaljerede oplysninger om, i hvilken udstrækning producenter af foderblandinger har udnyttet denne mulighed for fleksibilitet. Der er ikke omtalt problemer fra kontrolmyndighedernes eller kundernes side.

¹ EFT L 86 af 6.4.1979, s. 30-37. Senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 807/2003 (EUT L 122 af 16.5.2003, s. 36-62).

² EFT L 63 af 6.3.2002, s. 23-25.

Ved den obligatoriske angivelse af mængderne i fodermidlerne, herunder den tilladte tolerance, tegnede der sig et meget varierende billede: anvendelsen af angivelsen af de procentvise mængder blev suspenderet ved nationale domstoles afgørelser i flere medlemsstater efter anmodning fra producenter af foderblandinger og under afventning af Domstolens præjudicielle afgørelse. I en medlemsstat dækkede suspenderingen kun de virksomheder, der havde anlagt sag. En anden gruppe medlemsstater havde besluttet at gennemføre den officielle kontrol fleksibelt og endda ikke at pålægge virksomhedsledere en bøde ved overtrædelse af forpligtelserne med hensyn til den kvantitative mærkning. De fleste af disse medlemsstater har gennemført den åbne deklARATION som en konsekvens af Domstolens dom af 6. december 2005. Der findes således en gruppe af medlemsstater, som umiddelbart har gennemført og håndhævet bestemmelserne om "den åbne deklARATION"; de vil ikende bøder, hvis der konstateres manglende overensstemmelse med bestemmelserne. Disse medlemsstater rapporterer om en positiv udvikling med hensyn til overholdelse af bestemmelserne og har ikke modtaget nogen klager fra producenter af foderblandinger.

Endelig er det fastlagt i direktivet, at foderstofproducenter skal samarbejde med de kontrollerende myndigheder. Medlemsstaterne gennemførte denne foranstaltning i forbindelse med direktiv 2002/2/EF eller havde allerede medtaget den inden da i national lovgivning. Dette afgørende princip udgør nu en integreret del af fødevarerlovgivningen i almindelighed.

Forslag til forbedring af ovennævnte ordning vil ikke blive fremlagt i denne rapport. De forskellige alternativer indgår i en konsekvensanalyse, som omhandler hele området vedrørende mærkning af fodermidler, som Kommissionens tjenestegrene i øjeblikket er ved at udarbejde. Når dette arbejde er afsluttet, er det planen, at det heraf følgende forslag til retsakt fremlægges i anden halvdel af 2007.

2. INDLEDNING

Hvorfor udarbejdes denne rapport?

I artikel 15a i direktiv 79/373/EØF er det fastlagt, at

"senest den 6. november 2006, forelægger Kommissionen på grundlag af medlemsstaternes oplysninger Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen af den ordning, der er indført ved artikel 5, stk. 1, litra j) og l), og stk. 5, litra d), samt artikel 5c og artikel 12, andet afsnit, navnlig hvad angår angivelse i mærkningen af foderblandinger af mængden i vægtprocent af fodermidler, inklusive den tilladte tolerance og ledsaget af eventuelle forslag til forbedring af disse bestemmelser."

Kommissionen har anmodet medlemsstaterne om at fremlægge disse oplysninger og har modtaget svar fra 24 medlemsstater.

Baggrund

En række kriser i forbindelse med fødevarer og foder (BSE, dioxin, osv.) i slutningen af 1990'erne afslørede svagheden i udformningen og anvendelsen af fødevarerlovgivningen i EU. Dette fik Kommissionen til at lade en indsats for et højere niveau for fødevarer sikkerhed indgå blandt de prioriterede politikområder (Det Europæiske Råd i Helsingfors 1999). Som reaktion herpå blev der i "Hvidbogen om fødevarer sikkerhed" af 12.1.2000 (KOM (1999) 719 endelig) fremsat forslag, der skal ændre EU's fødevarer politik til et proaktivt, dynamisk, kohærent og globalt redskab, og i hvidbogen er der anført 84 særskilte foranstaltninger.

Med den nye strategi skulle der tages hensyn til, at fødevarer industrien har stor betydning for økonomien i EU som helhed. Endvidere bliver produktionskæden i fødevarer industrien stadig mere kompleks, og samtidig frembyder udvidelsen af EU flere udfordringer i det indre marked med hensyn til sikre produkter af høj kvalitet, der kommer fra alle medlemsstater.

Som et afgørende element i den nye lovramme dækker tiltaget "fra jord til bord" alle trin i fødevarer kæden. Foderstofvirksomhedsledere, landmænd og fødevarer virksomhedsledere har det primære ansvar for fødevarer sikkerheden. Sporbarheden i fødevarer og foder og deres bestanddele udgør et andet vigtigt element i fødevarer- og fodersikkerheden. Åbenhed med hensyn til mærkning af fodermidler udgør også et vigtigt princip for den nye fødevarer- og foderlovgivning, der skal øge brugerne tillid til fødevarer og foderstoffer.

I direktiv 79/373/EØF var der inden ændringen ved direktiv 2002/2/EF fastsat en smidig mærkningsordning for foderstoffer til produktionsdyr, der var begrænset til angivelse af fodermidlerne uden oplysning om deres mængde, og med mulighed for at angive fodermiddel kategorier i stedet for fodermidlerne selv.

I betragtning af at udgangspunktet for sikre fødevarer af animalsk oprindelse er sikkert dyrefoder, foreslog man i hvidbogen om fødevarer sikkerhed, at en ændring af direktivet om foderblandinger skulle betragtes som et højt prioriteret område (aktion nr. 24). Det pågældende forslag fra Kommissionen førte til vedtagelsen af direktiv 2002/2/EF, som blev udarbejdet for at sikre, at opdrættere informeres så nøjagtigt som muligt om sammensætningen og anvendelsen af fodermidler. For at forbedre åbenhed og sporbarhed er der i direktiv 2002/2/EF krav om en såkaldt "åben deklaration":

- alle fodermidler, der indgår i foderblandinger, nævnes ved deres artsbetegnelse med angivelse af mængden i foderblandingen i rækkefølge efter faldende vægt udtrykt i vægtprocent med en tolerance på +/- 15 % af den angivne værdi
- angivelse af den nøjagtige sammensætning udtrykt i vægtprocent efter anmodning fra kunden.

Medlemsstaterne skulle gennemføre disse foranstaltninger inden 6. marts 2003 og anvende dem senest 6. november 2003.

Problemer

Indførelsen af "den åbne deklaration" var meget kontroversiel, da producenterne af fodermidler ikke ønskede at afsløre sammensætningen af deres produkter.

På initiativ af foderstofindustrien havde flere nationale domstole anmodet om en præjudiciel afgørelse ved Domstolen³, som først og fremmest omhandlede gyldigheden af direktiv 2002/2/EF.

Den 6. december 2005⁴ afviste Domstolen de argumenter, der var blevet fremført for at anfægte direktivets gyldighed, og støttede således det synspunkt, institutionerne forsvarede. Først og fremmest blev retsgrundlaget for direktivet (artikel 152, stk. 4, litra b), i EF-traktaten: foranstaltninger, der direkte har til formål at beskytte folkesundheden) betragtet som gyldigt af Domstolen. Følgelig bekræftede Domstolen, at kravet om angivelse af vægtprocent med en tolerance på +/- 15% er gyldigt. Derimod fastslog Domstolen, at det specifikke krav om, at kunden efter anmodning skal oplyses om den nøjagtige mængdemæssige sammensætning i vægtprocent af de enkelte bestanddele i foderblandingen, er ugyldigt, da dette blev anset for at være i strid med proportionalitetsprincippet.

I henhold til artikel 10 i EF-traktaten skal medlemsstaterne træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. Endvidere vedtog Kommissionen den 27. juni 2006 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om berigtigelse af direktiv 2002/2/EF for at lade den bestemmelse, som Domstolen anså for ugyldig, udgå, således at lovgivningen bringes i overensstemmelse med Domstolens afgørelse. Forslaget er i øjeblikket til førstebehandling i Europa-Parlamentet.

Følgelig behandles den bestemmelse, hvor kunden efter anmodning skal have oplyst den nøjagtige vægtprocent (artikel 5, stk. 1, litra l)), ikke i denne rapport.

³ Forenede sager C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04.

⁴ EUT C 36 af 11.2.2006, s. 6.

3. MEDLEMSSTATERNES GENNEMFØRELSE AF ORDNINGEN

3.1. Angivelse af varepartiets referencenummer (artikel 5, stk. 1, litra j)):

22 medlemsstater rapporterede, at de havde gennemført denne foranstaltning uden større problemer. De anser denne bestemmelse for at have stor betydning for sporbarheden af foderblandinger. I mellemtiden er sporbarhed gjort til et krav i artikel 18 i den generelle fødevarerlovgivning⁵, i bilag II til forordning om foderstofhygiejne⁶ og i artikel 4-8 i forordningen om sporbarhed og mærkning af genetisk modificerede organismer⁷. Muligheden for at spore foderstofblandinger et trin frem og et trin tilbage i distributionskæden har vist sig af afgørende betydning i mange tilfælde. Erfaringerne med dette krav er entydigt positive.

3.2. Angivelse af visse oplysninger uden for det felt, der er forbeholdt oplysninger:

Artikel 5, stk. 5, litra d): *"Datoen for mindste holdbarhed, nettomængden, varepartiets referencenummer samt godkendelses- eller registreringsnummeret kan anføres uden for det felt, der er forbeholdt de i stk. 1 nævnte oplysninger; i så fald skal det på de steder, der er beregnet til de pågældende oplysninger, anføres, hvor de findes."*

I bestemmelsen gives producenten af foderblandinger mulighed for at anføre minimumsholdbarhed, nettoindhold, varepartiets referencenummer samt godkendelses- eller registreringsnummeret de steder på emballeringen, hvor det er hensigtsmæssigt at give sådanne oplysninger. Dette afhænger både af emballeringens udformning og af den anvendte emballerings art. I praksis kan minimumsholdbarheden og/eller varepartiets referencenummer f.eks. stemples på bunden eller på kanten af en sæk under emballeringsprocessen.

22 medlemsstater rapporterede, at de havde gennemført denne foranstaltning uden større problemer.

Kommissionen råder ikke over nærmere oplysninger om, i hvilken udstrækning producenter af foderblandinger har udnyttet denne mulighed, men der er stor tilfredshed i erhvervet med denne fleksibilitet. Der er heller ikke kommet nogen klager over denne bestemmelse med hensyn til klarhed og gennemsigtighed, hverken fra de kontrollerende myndigheder eller fra opdrætterne.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerikkerhed.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 183/2005 af 12. januar 2005 om krav til foderstofhygiejne.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1830/2003 af 22. september 2003 om sporbarhed og mærkning af genetisk modificerede organismer og sporbarhed af fødevarer og foder fremstillet af genetisk modificerede organismer og om ændring af direktiv 2001/18/EF.

3.3. Angivelse af mængden i foderblandinger udtrykt i vægtprocent med en tolerance på +/-15 %:

Art. 5c: "*1. Alle fodermidler, der indgår i foderblandinger, nævnes ved deres artsbetegnelse.*

2. *Fodermidlerne anføres efter følgende regler:*

a) *foderblandinger til andre dyr end selskabsdyr:*

i) *anførelse af fodermidlerne med angivelse af mængden i foderblandingen i rækkefølge efter faldende vægt udtrykt i vægtprocent*

ii) *for så vidt angår ovennævnte procenter tillades en tolerance på +/-15 % af den angivne værdi*

b) *foderblandinger til selskabsdyr: anførelse af fodermidlerne enten ved angivelse af mængden eller i rækkefølge efter faldende vægt." (Artikel 5c, stk. 3, og stk. 4, omfatter særlige bestemmelser for foderblandinger til selskabsdyr og dækkes ikke af denne rapport).*

I forbindelse med omsætningen af direktiv 2002/2/EF til national lovgivning suspendede seks nationale domstole i medlemsstaterne anvendelsen af den åbne deklaration efter anmodning fra foderblandingsproducenter og for at afvente Domstolens præjudicielle afgørelse; i en medlemsstat galdt suspensionen kun bestemte virksomheder. Som følge af Domstolens afgørelse den 6. december 2005 har nogle af disse medlemsstater gennemført bestemmelserne vedrørende angivelse af vægtprocent eller er langt fremme i processen med gennemførelsen heraf. I andre medlemsstater afventer man stadig en gennemførelse. Følgelig var der ikke nogen gruppe af medlemsstater, som havde praktiske erfaringer med angivelse af vægtprocent, men der blev konstateret problemer i forsøget på gennemførelsen heraf.

De medlemsstater, som umiddelbart gennemførte den åbne deklaration inden den fastsatte frist (6. marts 2003) eller for de ti nye medlemsstaters vedkommende inden tiltrædelsen af EU, kan ligeledes opdeles i to grupper:

Fire medlemsstater havde under hensyntagen til suspensionen af bestemmelsen i vigtige nabomedlemsstater, hvorfra foderblandinger blev importeret til deres område, formelt besluttet at optræde fleksibelt i forbindelse med den officielle kontrol og endda at afstå fra at pålægge virksomhedslederne bøder i tilfælde af overtrædelser af forpligtelsen til angivelsen af mængder. Tre medlemsstater suspendede ikke formelt set kontrollen af, om bestemmelserne blev overholdt, men oplyste, at de enten højst gennemførte begrænsede kontrolforanstaltninger på grundlag af en risikovurdering, da de anså risikoen for at være ringe, eller de oplyste, at der var problemer med gennemførelsen i praksis.

Den anden gruppe af medlemsstater (ti) som umiddelbart gennemførte den åbne deklARATION, gav enten ingen oplysninger om erfaringer med gennemførelsen af den åbne deklARATION, eller de gennemførte afskrækkende kontrolforanstaltninger (fem). I denne gruppe af medlemsstater afslørede kontrollen enten, at der ikke var nogen markante problemer med bestemmelsen, eller at antallet af tilfælde med manglende overholdelse i det mindste var faldende. Det fremgår faktisk af rapporter i den sidste gruppe af lande, at der er støtte til den åbne deklARATION både fra brugerne af foderblandinger og fra det meste af foderstof erhvervet. Herudover gav denne gruppe af lande et positivt eksempel på en hurtig afsløring af kilden til en aflatoxinforurening, takket være den åbne deklARATION.

Sammenfattende kan siges, at adskillige medlemsstater rapporterer om problemer med denne bestemmelse, og at man foreslår at overveje en ændring af dette krav, nogle medlemsstater er neutrale, mens en tredje gruppe giver udtryk for støtte til den åbne deklARATION.

3.4. Krav til foderblandingsproducenterne om at samarbejde med de kontrollerende myndigheder:

Artikel 12, stk. 2: *"Medlemsstaterne foreskriver, at foderblandingsfabrikanterne efter anmodning skal stille ethvert dokument vedrørende sammensætningen af foderblandinger, som skal bringes i omsætning, til rådighed for de myndigheder, der har til opgave at udføre de offentlige kontroller, således at rigtigheden af oplysningerne i mærkningen kan verificeres."*

22 af de medlemsstater, som svarede, har gennemført denne foranstaltning, og nogle af medlemsstaterne havde endda ladet denne bestemmelse indgå i deres nationale lovgivning inden vedtagelsen af direktiv 2002/2/EF. I mellemtiden er forpligtelsen til samarbejde mellem foderblandingsfabrikanter og de kontrollerende myndigheder ligeledes fastlagt i fødevarerlovningen i almindelighed.

Medlemsstaterne understregede betydningen af at få den krævede information for at kunne overvåge, at bestemmelserne om mærkning blev overholdt, og af kravet til foderstofvirksomhedslederne om at yde enhver nødvendig hjælp ved gennemførelsen af kontrollen. Denne bestemmelse er særlig vigtig for fødevarer- og fodersikkerheden, da Domstolen har fastslået, at kravet om oplysninger efter anmodning fra kunden om den nøjagtige sammensætning af mængden af foderblandinger i vægtprocent er ugyldigt.

4. FORSLAG TIL FORBEDRING AF ORDNINGEN

I den reviderede Lissabon-strategi blev forenkling udpeget som et prioriteret aktionsområde for EU. Målet er at få vækst og job i Europa, og der fokuseres derfor på de elementer i EU-lovgivningen som vedrører konkurrenceevnen for virksomheder i EU. Det overordnede mål er at bidrage til en EU-lovgivning, der sikrer den højeste standard for lovgivning under overholdelse af nærheds- og proportionalitetsprincippet. I den forbindelse skal forenklingen gøre lovgivningen, både på EU-niveau og på nationalt niveau mindre krævende og lettere at anvende, således at de ønskede mål kan nås mere effektivt.

Moderniseringen af foderlovgivningen og især mærkningen af fodermidler udgør en del af det nuværende rullende forenklingsprogram i tilknytning til Kommissionens meddelelse af 25. oktober 2005. I programmet er der specifikt fastsat bestemmelser om modernisering og erstatning af fire foderrelaterede direktiver (og cirka 30 ændringsdirektiver) ved en forordning. En ændring af de eksisterende krav til mærkning af fodermidler udgør et særligt interesseområde.

På grundlag af en undersøgelse, der udpegede forskellige problemer og politikalternativer, afsluttede Kommissionen i første halvdel af 2006 en internethøring af aktører, herunder de kompetente nationale myndigheder. Resultaterne anvendes nu til en samlet konsekvensanalyse, hvor man især undersøger de sociale, økonomiske og miljømæssige virkninger af de påtænkte politikalternativer. Kommissionen agter at fremlægge forslaget til retsakt for Europa-Parlamentet og Rådet i efteråret 2007.

Nærværende rapport omfatter derfor ikke forslag til forbedring af den ordning, som blev indført ved direktiv 2002/2/EF.

5. KONKLUSION

Sammenfattende er der udbredt positiv feedback med hensyn til

- angivelse af varepartiets referencenummer
- angivelse af visse oplysninger uden for det felt, der er reserveret til oplysninger ved mærkning og
- kravet om, at foderblandingsproducenter samarbejder med de kontrollerende myndigheder.

Med hensyn til angivelsen af mængden af fodermidler udtrykt i vægtprocent med en tolerance på +/- 15 % er situationen ikke entydig:

- adskillige medlemsstater rapporterer om positiv feedback, ikke kun fra de kontrollerende myndigheder, men også fra virksomheder (foderblandingsproducenter og opdrættere)
- på den anden side fremfører en lang række medlemsstater, at bestemmelserne om angivelse af sammensætningen bør forbedres.

Kommissionen bekræfter, at den agter at modernisere lovgivningen om mærkning og omsætning af fodermidler, og at der vil blive fremlagt et forslag til retsakt i efteråret 2007.