

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.12.2010
KOM(2010) 785 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om effektiviteten af og konsekvensen i sundheds- og plantesundhedskontrollen i
forbindelse med import af fødevarer, foder, dyr og planter**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om effektiviteten af og konsekvensen i sundheds- og plantesundhedskontrollen i forbindelse med import af fødevarer, foder, dyr og planter

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	3
1.1.	Importefterspørgslen	3
1.2.	Den Europæiske Unions rolle	4
1.3.	Anvendelse af en harmoniseret, risikobaseret kontrol	4
1.4.	Europa som global aktør	5
2.	OVERSIGT OVER DEN NUVÆRENDE IMPORTKONTROL	5
2.1.	Lovgivningsrammen	5
2.2.	Forskellige produkter, forskellige risici	6
2.3.	Hvordan fungerer det hele så?.....	8
3.	FORANSTALTNINGER TIL AT SIKRE EFFEKTIVITETEN AF IMPORTKONTROL.....	8
3.1.	Kontrolbesøg, risikovurdering og informationssystemer.....	8
3.2.	Multilaterale og bilaterale aftaler	10
3.3.	Uddannelse	10
3.4.	Koordination og kommunikation	10
3.5.	Hensigtsmæssig reaktion.....	11
4.	SENESTE OG NYE SPØRGSMÅL.....	11
4.1.	Den stigende betydning af SPS-foranstaltninger	11
4.2.	Udfordringer.....	11
4.3.	Mere effektive tilgange	12
5.	FORANSTALTNINGER TIL AT FORBEDRE OG STYRKE IMPORTKONTROLLEN AF FØDEVARER, FODER, DYR OG PLANTER I FREMTIDEN.....	13
5.1.	Lovgivningsmæssige forbedringer.....	13
5.2.	Ikke-lovgivningsmæssige forbedringer.....	14
5.3.	Optimal anvendelse af ressourcer	15
6.	KONKLUSIONER	15

1. INDLEDNING

I december 2008 opfordrede Rådet Kommissionen til "*inden udgangen af 2010 at forelægge Rådet og Parlamentet en rapport om effektiviteten af og konsekvensen i sundheds- og plantesundhedskontrollen i forbindelse med import af fødevarer, foder, dyr og planter med henblik på fortsættelse af en velfungerende fællesskabsramme vedrørende import, eventuelt ledsaget af forslag*"¹.

Den foreliggende rapport imødekommer denne opfordring. I den forbindelse påvises det, at den eksisterende sundheds- og plantesundhedskontrol i forbindelse med import af fødevarer, foder, dyr og planter tjener til at sikre, at denne import frem for alt er sikker.

Der er en særskilt debat om import, som vedrører konkurrenceanliggender. Den pågældende debat har fokus på forskellene i produktionsomkostningerne mellem EU og tredjelande, f.eks. jord, arbejdskraft og kapital, og forbrugernes valg, som påvirker købsbeslutninger på grundlag af faktorer såsom pris, tilgængelighed, kvalitet og kulturelle præferencer. Da denne debat falder uden for denne rapports rammer, har nedenstående analyse udelukkende fokus på effektiviteten af og konsekvensen i sundheds- og plantesundhedskontrollen i forbindelse med import af fødevarer, foder, dyr og planter, således som Rådet har anmodet om.

1.1. Importefterspørgslen

Den Europæiske Union (EU) er verdens største importør af fødevarer og foder med en import på 85 mia. EUR i perioden 2007-2009².

Selv om EU er stort set selvforsynende med de fleste fødevarer, er det nødvendigt at importere visse varer, fordi der enten kun er en meget lille eller ingen produktion heraf i EU, f.eks. te, kaffe og krydderier, eller fordi EU-produktionen er mindre end efterspørgslen, som det er tilfældet med hensyn til fisk og foder. Forbrugerne efterspørger i stigende grad en bredere vifte af produkter, og virksomhederne er nødt til at importere råvarer. Disse råvarer leveres i vidt omfang til EU's fødevareindustri, der anvender dem til at producere varer af høj værdi til indenlandsk forbrug eller til eksport til tredjelande.

Som Europas største fremstillingssektor med en samlet årsomsætning på 900 mia. EUR og over 4 millioner beskæftigede er fødevareindustrien af afgørende betydning for EU's velstand³. For at den kan være på forkant, skal den kunne stole på input fra hele verden⁴. Det er også nødvendigt, at fødevarestandarderne i EU forbliver konkurrencedygtige og har de europæiske forbrugeres tillid.

¹ Rådets konklusioner om importerede landbrugsprodukters og landbrugsfødevarers sikkerhed og overholdelse af fællesskabsreglerne, 2917. samling i Rådet (landbrug og fiskeri), Bruxelles, 18. og 19. december 2008 - 17169/08 ADD 1.

² GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, Monitoring Agri-trade Policy, nr. 01-10, juni 2010.

³ Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Erhvervspolitik.

⁴ KOM(2010) 612, Handel, vækst og verdensanliggender, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf.

Trods talrige kilder til efterspørgsel tegner den samlede import af landbrugsprodukter sig kun for en lille del af det samlede forbrug og den samlede produktion i Europa. Mens EU har en stor import inden for foder, kaffe, tropiske frugter og kakao, importerer den meget små mængder af animalske produkter som kød og mælk. Importen oversteg eksporten med 7 mia. EUR i 2008, et beløb, som faldt til blot 2,5 mia. EUR i 2009 i lyset af den finansielle og økonomiske krises virkninger for både værdien og omfanget af EU's import⁵.

Uanset den dæmpende virkning på verdenshandelen, som indtrådte efter den globale tilbagegang i 2008, har handelen med landbrugsvarer været præget af en hastig vækst i tidligere år⁶. Som følge heraf er der blevet lagt større vægt på de risici, der er forbundet med denne handel, i betragtning af de potentielle trusler mod menneskers, dyrs eller planter sundhed. Hvis der ikke gøres noget ved sådanne risici, kan der opstå forstyrrelser af handelen, hvorved markeder til en værdi af mange milliarder euro kan forsvinde uden videre, og forbrugernes tillid til fødevaremarkederne og de statslige myndigheders evne til at styre dem kan blive sat på alvorlig prøve.

1.2. Den Europæiske Unions rolle

Det er vigtigt at sikre, at alle fødevarer på markedet er sikre. Dette gælder såvel for import som for fødevarer, foder, dyr og planter, der produceres, opdrættes og dyrkes i Europa. Importkontrollen sikrer, at de importerede produkter er i overensstemmelse med EU-lovgivningen på samme måde som produkter, der er produceret i Europa. Det grundlæggende princip er, at alle fødevarer på EU-markederne skal være sikre, uanset deres oprindelse.

EU har en omfattende lovgivning – understøttet af behovet for en harmoniseret og risikobaseret tilgang – til at identificere farer i forbindelse med importen af et bestemt produkt fra et bestemt tredjeland på et hvilket som helst tidspunkt. Så snart der er foretaget en vurdering af risiciene, kan betingelserne for importen af et sådant produkt fastsættes. Efterfølgende er det så muligt at fastlægge, hvilken kontrol der skal indføres. På nuværende tidspunkt er kun et begrænset antal højrisikoprodukter omfattet af ensartede importbetingelser og -bestemmelser på grundlag af denne lovgivning.

I betragtning af at risiciene konstant udvikler sig, ændres importbetingelserne med tiden, og det samme gælder derfor den gældende kontrol. EU håndterer disse ændringer ved at have en hensigtsmæssig risikovurderings- og styringskapacitet, en harmoniseret tilgang til kontrol og en klar og sammenhængende lovgivning. Herved sikrer EU sammen med medlemsstaterne, at kontrollen både er konsekvent og effektiv.

1.3. Anvendelse af en harmoniseret, risikobaseret kontrol

Risici i forbindelse med importerede varer vurderes på grundlag af den trussel, som disse varer udgør for menneskers, dyrs og planter sundhed – jo højere risikoniveau, desto strengere betingelser for deres indførsel til EU og derfor desto større kontrolniveau.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. Den internationale handel med landbrugsprodukter oplevede vækstrater på 21-25 % i 2007 og 2008.

Importbetingelserne fastsættes på grundlag af risikoklassificeringen af hvert produkt under hensyntagen til en række forskellige faktorer på et givet tidspunkt. Disse omfatter oplysninger om sygdomsudbrud, handelsdata, tilbageholdelser af usikre eller ikke-overensstemmende produkter og videnskabelige resultater. Oplysninger om de garantier, der gives på grundlag af kontrolsystemet i et tredjeland, herunder gældende lovgivning og sikkerhedsstandarder, indsamles også hos handelspartnere. Desuden gennemføres der kontrolbesøg i både medlemsstater og tredjelande for at vurdere deres muligheder for at foretage en hensigtsmæssig kontrol. I tilfælde af et alvorligt sygdomsudbrud, eller hvis risikoniveauet ændres, besluttet det, hvilke særlige beskyttelsesforanstaltninger der er nødvendige på importstadiet.

Medlemsstaterne foretager kontrol med henblik på at sikre overholdelse af det omfattende regelsæt, der gælder for fødevarekæden samt plante- og dyresundheden. Mens langt størstedelen af EU's import ikke frembyder betydelig sundhedsfare, er der en række produkter, hvor der er indført en specifik, harmoniseret kontrol på EU-plan. I denne forbindelse skal der udføres en sundhedskontrol, inden disse varer importeres til EU.

1.4. Europa som global aktør

Den måde, hvorpå EU anvender sin SPS-ordning, er afgørende for, i hvilken udstrækning den er i stand til at anlægge en åben, videnskabeligt baseret tilgang til dyre- og plantesundhed og fødevarerikkerhed på globalt plan. Den kontrol, som EU fastsætter, er i overensstemmelse med standarder fastsat af internationale standardiseringsorganer, der arbejder inden for fødevarerikkerhed og dyre- og plantesundhed, dvs. Codex Alimentarius-Kommissionen, Verdensorganisationen for Dyresundhed (OIE) og den internationale plantebeskyttelseskonvention (IPPC) som fastsat i Verdenshandelsorganisationens (WTO) aftale om anvendelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger (SPS-aftalen).

Selv om statslige myndigheder kan træffe yderligere sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger, som er nødvendige for at beskytte menneskers, dyrs eller planters liv og sundhed, er disse kun tilladt, såfremt det godtgøres, at de er videnskabeligt baserede, forholdsmæssige og ikke-diskriminerende. Som en af verdens førende inden for handelen med fødevarer og foder er EU fast besluttet på at overholde sine internationale forpligtelser. EU er sig også bevidst, at dens krav ofte tjener som benchmarks for den internationale handel og har meget stor betydning for udviklingslandene, hvoraf mange er stærkt afhængige af adgangen til de europæiske markeder.

2. OVERSIGT OVER DEN NUVÆRENDE IMPORTKONTROL

2.1. Lovgivningsrammen

Krav til fødevarerikkerheden er fastlagt i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 – bedre kendt som den generelle fødevarerlov. Ifølge denne forordning bør EU's fødevarerikkerhedspolitik sikre fri bevægelighed inden for det indre marked, søge at opnå et højt niveau for beskyttelsen af menneskers sundhed, tjene forbrugernes interesser og sikre, at fødevarer og foder, der importeres til EU, overholder krav, der kan sikre tilsvarende garantier med hensyn til sikkerhed.

Den generelle fødevarelovgivning suppleres af forordning (EF) nr. 882/2004 – bedre kendt som forordningen om offentlig foderstof- og fødevarekontrol. Den fastsætter den overordnede ramme for den offentlige kontrol, der foretages af nationale kompetente myndigheder i medlemsstaterne og Kommissionen for at sikre overholdelse af fødevare- og foderstoflovgivningen, dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelser og – i et vist omfang – plantesundhedsbestemmelser.

Mere specifikt fastsætter forordningen om offentlig foderstof- og fødevarekontrol med hensyn til importerede produkter de generelle principper, der ligger til grund for fastsættelsen af importbetingelser, anerkendelsen af ligestilling⁷, godkendelsen af den kontrol, der foretages af tredjelandes kompetente myndigheder forud for eksport, og anerkendelsen af, at visse varer kan kræve en særlig kontrol, inden de føres ind i EU's område. Den giver også Kommissionen specifikke opgaver med hensyn til indsamling af relevante oplysninger fra handelspartnere og udførelse af kontrolbesøg i tredjelande. Hvert år forelægger Kommissionen en rapport for Rådet og Europa-Parlamentet om den offentlige kontrol i almindelighed i medlemsstaterne af fødevarer, dyresundhed, dyrevelfærd og plantesundhed.

Der findes også detaljerede importbestemmelser i en lang række sektorbestemmelser på områder som plantesundhed, frø, zoonoser, bekæmpelse og udryddelse af dyresygdomme, animalske biprodukter, fødevare- og foderhygiejne, genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer, restkoncentrationer og forureningsstoffer, pesticider, tilsætningsstoffer, næringsstoffer, diæetiske fødevarer, mineralvand, nye levnedsmidler, materialer bestemt til kontakt med fødevarer og mange andre.

2.2. Forskellige produkter, forskellige risici

Forskellige varer frembyder forskellige risici og er derfor omfattet af særlige importbetingelser og særlig importkontrol.

2.2.1 Levende dyr og animalske produkter (f.eks. kød, æg og fisk) og animalske produkter, som ikke er bestemt til konsum (f.eks. sæd og embryoner), anses for at frembyde en stor risiko, da de kan være vektorer for overførsel af sygdomme til både husdyr og mennesker. Truslerne mod dyresundheden giver navnlig anledning til bekymring som følge af de skadelige virkninger af sygdomsspredningen for den animalske produktion i Europa.

Levende dyr og animalske produkter kan kun føres ind i EU via godkendte grænsekontrolsteder på grundlag af nøje harmoniserede importbetingelser. I henhold hertil skal en sådan import stamme fra godkendte tredjelande, fra godkendte eller registrerede virksomheder, og de veterinærcertifikater, der ledsager sendingerne, skal være underskrevet af eksportlandets kompetente myndighed med detaljerede oplysninger om produkternes folke- og dyresundhedsstatus og deres overensstemmelse med EU's importkrav. I tilfælde af udbrud af en alvorlig dyresygdom i et tredjeland

⁷

Ligestilling indebærer, at det kontrolsystem, der anvendes af det pågældende tredjeland, er blevet godkendt af EU som værende ligestillet med EU's eget system.

kan der fastsættes importrestriktioner for at forhindre indslæbning af sygdommen i EU.

Efter ankomsten skal personale på grænsekontrolstedet foretage en obligatorisk kontrol, herunder dokumentkontrol, identitetskontrol og fysisk kontrol, for at verificere, at varerne er i overensstemmelse med beskrivelsen og opfylder EU's importbetingelser. Der skal altid foretages fysisk kontrol i forbindelse med levende dyr, mens denne kontrol kan begrænses for animalske produkter, når de opfylder harmoniserede importbetingelser, og når der er indgået veterinæraftaler, hvoraf det fremgår, at tredjelandet har samme eller et tilsvarende sikkerhedsniveau som i EU. En målrettet analytisk kontrol med en fastlagt hyppighed kan også indgå som en del af den fysiske kontrol.

Når en sending har gennemgået denne kontrol med tilfredsstillende resultat, udstedes et fælles veterinærdokument til brug ved import (CVED), hvorefter varerne kan overgå til fri omsætning. Der er et nært samarbejde mellem veterinær- og toldmyndighederne, som ikke tillader, at dyr eller animalske produkter overgår til fri omsætning, medmindre og indtil der er udstedt et CVED.

- 2.2.2 Import af levende planter eller planteprodukter anses ligeledes for at udgøre en stor risiko som følge af, at der kan indføres nye skadedyr og plantesygdomme i EU's område med potentielt katastrofale følger for afgrøder og det naturlige miljø. Inden alle levende planter og visse planteprodukter kan føres ind i EU, skal de ledsages af et officielt plantesundhedscertifikat udstedt af tredjelandets kompetente myndighed i overensstemmelse med modellen i henhold til den internationale plantebeskyttelseskonvention.

Der udføres plantesundhedskontrol – bestående af dokumentkontrol, identitetskontrol og fysisk kontrol – af alle sendinger af planter og regulerede planteprodukter på et godkendt indgangssted. De nationale myndigheder kan give dispensation til at foretage den fysiske kontrol på bestemmelsesstedet på særlige betingelser, herunder at varerne transporteres under toldkontrol. Toldmyndighederne tillader ikke import af planter eller regulerede planteprodukter, medmindre det er godtgjort, at den relevante plantesundhedskontrol er foretaget med tilfredsstillende resultat.

- 2.2.3 Visse fødevarer og foderstoffer af ikke-animalsk oprindelse, hvor der konstateres en kendt eller begyndende risiko, skal også underkastes en obligatorisk kontrol forud for import på udpegede indgangssteder. Disse kan omfatte nødder og visse frugter eller grøntsager. Hvilke varer der skal kontrolleres, fastsættes på grundlag af de senest tilgængelige oplysninger med hensyn til produktets risikoprofil. Listen over disse varer og det gældende kontrolniveau gennemgås hvert kvartal. Som i forbindelse med dyr og animalske produkter skal sådanne varer gennemgå en obligatorisk grænsekontrol og kan først overgå til fri omsætning i EU, hvis resultatet af den foretagne kontrol er tilfredsstillende.
- 2.2.4 De fleste produkter i fødevarerekæden anses for ikke at være forbundet med en risiko for folke-, dyre- eller plantesundheden. Mange såkaldte

"langtidsholdbare" produkter (konserverede, forarbejdede, tørrede osv.), sammensatte produkter og mange frugter og grøntsager falder ind under denne kategori. I disse tilfælde foretages importkontrollen af medlemsstaterne på grundlag af deres flerårige kontrolplaner og i lyset af den potentielle risiko, som medlemsstaten har konstateret.

2.3. Hvordan fungerer det hele så?

Tredjelande, som ønsker at eksportere produkter, der anses for at frembyde en risiko for EU, skal opfylde strenge krav, inden de kan anses for at opfylde betingelserne. Der kan være tale om en kombination af nogle af eller alle disse krav:

- en formel indgivelse af en skriftlig ansøgning om at eksportere til EU
- kontrol af tredjelandets dyre-, plante- og folkesundhedssituation, herunder relevant lovgivning, kontrolsystemer, foranstaltninger til sygdomsovervågning og laboratoriefaciliteter
- tilvejebringelse af sundheds- eller plantesundhedscertifikater, hvoraf det fremgår, at de produkter, der skal eksporteres, opfylder EU-kravene
- godkendelse af virksomheder, som ønsker at eksportere til EU, og bekræftelse af, at de opfylder de relevante EU-krav, navnlig i forbindelse med levende dyr og animalske produkter
- indgivelse og godkendelse af en overvågningsplan for restkoncentrationer af forbudte stoffer eller stoffer underlagt begrænsninger i EU.

I forbindelse med nogle højrisikoprodukter er kontrolbesøg obligatoriske med henblik på at verificere, om EU-lovgivningen overholdes. Såfremt der er fastsat importbetingelser, og disse opfyldes tilfredsstillende af et tredjeland, eller såfremt der evt. er fastsat forpligtelser til opførelse på liste eller kontrol forud for eksport, skal der træffes en formel kommissionsafgørelse i samråd med medlemsstaterne, inden der kan gives tilladelse til import fra det pågældende tredjeland.

Efter godkendelsen evalueres overholdelsen regelmæssigt i forbindelse med kontrolbesøg gennemført af Kommissionen og på grundlag af kontrol foretaget af medlemsstaterne.

3. FORANSTALTNINGER TIL AT SIKRE EFFEKTIVITETEN AF IMPORTKONTROL

3.1. Kontrolbesøg, risikovurdering og informationssystemer

3.1.1 Kommissionens kontroltjeneste under GD for Sundhed og Forbrugere, Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret (FVO), gennemfører kontrolbesøg i både medlemsstater og tredjelande for at sikre, at EU-lovgivningen overholdes. Dette gøres på grundlag af en årsplan, hvor FVO har opstillet prioriteringer på grundlag af sine egne mangeårige erfaringer og medlemsstaternes tilkendegivelser. Foruden tilsynet med fødevareraktiviteter og kontrollen af den dyre- og plantesundhedsmæssige status i såvel medlemsstater som tredjelande, gennemfører FVO rutinemæssigt kontrolbesøg for at verificere på stedet,

om de importbetingelser, der er fastsat for tredjelande, overholdes. Når disse er tilfredsstillende, og der er givet tilladelse til import af en bestemt vare fra et bestemt tredjeland, gennemfører FVO yderligere periodiske kontrolbesøg for at bekræfte, at importen kan fortsætte på et sikkert grundlag. FVO gennemfører også kontrolbesøg på grænsekontrolstederne og de udpegede indgangssteder i medlemsstaterne for at sikre overholdelse af EU-lovgivningen. Kontrolbesøg på stedet tjener mange formål og giver mulighed for en tæt koordinering med medlemsstater og tredjelande og for overvågning af overholdelsen. Det vigtigste er muligvis, at de også gør det muligt at gribe hurtigt ind over for en eventuel konstateret uacceptabel risiko.

3.1.2 Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA), der er oprettet i henhold til den generelle fødevarerlovgivning, forsyner Europa-Kommissionen med uafhængige videnskabelige udtalelser om alle spørgsmål, som er af direkte eller indirekte betydning for sikkerheden i fødevarerekæden. Der er tale om et særskilt organ, som er uafhængig af andre EU-institutioner, og hvis arbejde omfatter alle faser i fødevarerproduktionen og –forsyningen, fra jord til bord. EFSA vurderer i givet fald risikoen i forbindelse med en bestemt vare som en funktion af den dermed forbundne fare.

3.1.3 Traces (TRAdE Control and Expert System) tilvejebringer onlineoplysninger om importsendinger af levende dyr og animalske produkter. Systemet gør det lettere at udveksle oplysninger mellem kompetente myndigheder om veterinær- og sundhedskontrollen, gør det muligt for veterinærmyndighederne at reagere hurtigt på mulige sundhedstrusler og fremskynder de administrative procedurer for virksomhederne. Traces anvendes af både medlemsstater og et stigende antal tredjelande⁸. Traces omfatter både Verdenstoldorganisationens harmoniserede varebeskrivelses- og varenomenklaturkodesystem (sekscifrede koder) og EU's kombinerede nomenklatur (ottecifrede koder). Kodesystemer, der beskriver varer, kan således interagere over hele verden på grundlag af seks cifre.

3.1.4 EU har indført to varslingsystemer, som skal muliggøre en hurtig og effektiv udveksling af oplysninger. Med det hurtige varslingsystem for fødevarer og foder (RASFF)⁹ er det muligt at udsende hastemeddelelser døgnet rundt, når der opdages fødevarer eller foder, som frembyder en alvorlig risiko. RASFF informerer det pågældende tredjelande for at undgå, at problemet opstår igen. Et lignende varslingsystem, EUROPHYT¹⁰, gør det muligt at udveksle oplysninger, når planter og plantematerialer tilbageholdes, fordi de ikke opfylder EU's plantesundhedskrav.

⁸ På nuværende tidspunkt registreres der hver måned ca. 5 000 CVED for levende dyr og 40 000 for animalske produkter i Traces. 14 tredjelande anvender Traces til udstedelse af certifikater, som ledsager dyr eller produkter, der skal importeres til EU.

⁹ EU-medlemsstaterne, Kommissionen, EFSA, Norge, Liechtenstein og Island deltager i RASFF.

¹⁰ EUROPHYT giver direkte webadgang for Kommissionen, medlemsstaterne og Schweiz.

3.2. Multilaterale og bilaterale aftaler

EU spiller en aktiv rolle i såvel Verdenshandelsorganisationen (WTO) som de internationale standardiseringsorganer. Dette gør det muligt for EU at fremme sin egen reguleringsmodel og derved udforme de internationale standarder, som derefter vil være gældende for EU.

EU har også en løbende dialog med tredjelande om SPS-spørgsmål og deltager i bilaterale handelsaftaler, som omfatter SPS-bestemmelser vedrørende handel med landbrugsprodukter. Der er også indgået aftaler, som har til formål at lette samhandelen med levende dyr og animalske produkter, med et begrænset antal lande. I visse tilfælde omfatter disse aftaler anerkendelse af "ligestilling", som kan medføre dispensation fra visse former for veterinærkontrol. EU nedsætter imidlertid under ingen omstændigheder sit beskyttelsesniveau.

I henhold til forordningen om offentlig foderstof- og fødevarekontrol skal EU ensidigt anerkende "ligestilling" på ethvert område af fødevarekæden. I overensstemmelse med WTO's SPS-aftale har ethvert WTO-medlem ret til at anmode sine handelspartnere om at drøfte spørgsmålet om anerkendelse af "ligestilling". Et tredjeland kan også ansøge om, at der foretages en mindre omfattende importkontrol ved indførsel til EU på grundlag af en øget kontrol forud for eksport. Denne kan kontrolleres af FVO.

3.3. Uddannelse

Programmet *Bedre uddannelse – større fødevaresikkerhed (BTSF)* er et initiativ fra Kommissionen med omfattende uddannelsesprogrammer for kompetente myndigheder i medlemsstaterne for at holde dem ajourført med aspekter af EU-lovgivningen og sikre, at der foretages ensartede, objektive og relevante kontroller. Bl.a. er der et særligt uddannelsesmodul for personale på grænsekontrolsteder for at fremme en harmoniseret tilgang til import fra grænsekontrolstedernes side. Deltagere fra tredjelande kan deltage i kurser, der tilrettelægges for medlemsstater, og i nogle tilfælde afholdes der særlige uddannelseskurser i tredjelande, navnlig udviklingslande.

3.4. Koordination og kommunikation

Kommissionen afholder regelmæssige drøftelser med medlemsstaterne i relevante ekspertgrupper og forskriftsudvalg om eventuelle nye eller begyndende problemer, der giver anledning til bekymring, eller såfremt der er ændringer på internationalt plan.

For at kunne reagere hurtigt på overtrædelser af fødevare- og foderstoflovgivningen og dyre- og plantesundheden er det vigtigt at have tætte forbindelser med medlemsstaterne. Medlemsstaternes kompetente myndigheder kan træffe foranstaltninger i form af administrative indgreb, men i hastende tilfælde kan Kommissionen træffe de fornødne foranstaltninger på eget initiativ, i afventning af medlemsstaternes godkendelse. Kommissionen kan også anmode om bistand fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig i forbindelse med undersøgelser på grundlag af mistanker, ulovlige fund eller uregelmæssige aktiviteter.

3.5. Hensigtsmæssig reaktion

Historisk er agenser for væsentlige smitsomme dyresygdomme og skadegørere på planter kommet ind i EU på forskellige måder, herunder gennem ulovlig import, trækfugles bevægelser eller insektvektorer. Ingen af de større sundhedskriser, der har gjort sig gældende i de senere år, har imidlertid vist sig at være opstået som følge af lovligt importerede sendinger eller mangler i den veterinære eller plantesundhedsmæssige importkontrol.

I betragtning af at kriser i forbindelse med dyresundhed, plantesundhed eller fødevarer sikkerhed kan være meget dyre at håndtere og have betydelige følger for samfundet som helhed, er der på EU-budgettet hvert år afsat ca. 300 mio. EUR til sygdomsforebyggelse og -udryddelse¹¹ og 100 mio. EUR til foranstaltninger vedrørende foder- og fødevarer sikkerhed. EU har også opbygget kapacitet til at kunne reagere hurtigt på kriser og nye trusler. For yderligere at mindske risikoen som følge af den mulige ulovlige indførelse af fødevarer er eksempelvis bestemmelserne om bortskaffelse af køkken- og madaffald fra international transport og passagerers personlige import af fødevarer blevet gennemgået og styrket i det seneste årti.

Det er forbundet med vanskelige udfordringer at sikre, at importen overholder EU-lovgivningen, da produktionen pr. definition finder sted uden for EU's og medlemsstaternes direkte kontrol. På trods heraf er gennemførelsen af en lovramme, som udspiller sig på mange niveauer og blandt mange aktører, og som jævnlig taget op til revision, derfor afgørende for at kunne garantere, at kun sikre, importerede produkter når frem til det europæiske marked.

4. SENESTE OG NYE SPØRGSMÅL

4.1. Den stigende betydning af SPS-foranstaltninger

Lavere toldsatser og færre kvotebegrænsninger er fortsat en vigtig prioritet i handelspolitikken, selv om udfordringen i stigende grad vedrører de lovgivningsmæssige aspekter. For så vidt angår SPS-krav, har lande ret til at etablere deres egne beskyttelsesniveauer og lovgive i overensstemmelse hermed. Dette skal imidlertid gøres på en måde, som er forenelig med bestemmelserne i WTO's SPS-aftale. Den vilkårlige anvendelse af uforholdsmæssige eller uvidenskabelige SPS-foranstaltninger eller foranstaltninger, som ikke er baseret på internationale standarder, giver anledning til bekymring for både EU og dens handelspartnere.

4.2. Udfordringer

Sygdomme har altid været en af de vigtigste faktorer, der skal tages i betragtning ved fastsættelsen af risikoniveauet på et givet tidspunkt. Sygdomme som f.eks. bovin spongiform encephalopati (BSE) og nye varianter af fugleinfluenza, der er forekommet i de senere år, har øget risikoniveauet i forbindelse med handelen med visse animalske produkter. Ligeledes har

¹¹

Dette omfatter foranstaltninger, som EU har truffet for at bekæmpe visse dyresygdomme i kandidatlande og potentielle kandidatlande langs EU's grænser med henblik på at minimere risikoen for, at sygdomme spredes til EU. Vaccinationen mod klassisk svinepest, der for øjeblikket finder sted i det vestlige Balkan, er et eksempel herpå.

ændrede klimaforhold medført betydelige ændringer i sygdomsmønstrene og spredningen af sygdomme. Fremkomsten af bluetongue som en væsentlig kvæg- og fåresygdom i Nordeuropa og fyrrevednematoden, der angriber fyrretræer i Middelhavsområdet, er blot to eksempler. Der er også risiko for, at sygdomme, der tidligere ansås for ikke-eksisterende i Europa, f.eks. Rift Valley fever, kunne dukke op.

Det er også vanskeligt at foregribe fødevare- og foderforurening, hvad enten den er tilsigtet eller ej, da forgiftningen kan stamme fra nye fremstillingsprocesser, nye forbrugsmønstre eller svigagtig praksis, som frembyder en risiko for menneskers og dyrs sundhed.

Teknologier fremkommer og udvikler sig også, f.eks. bioteknologi og nanoteknologi, og der er nye generationer af fødevare- og foderingredienser. Håndteringen af forbrugernes risikoopfattelse af disse nye teknologier bliver stadig vigtigere som følge af deres talrige anvendelsesmuligheder i fødevarersektoren. Klare og objektive budskaber om deres sikkerhed og med hensyn til egnetheden og effektiviteten af de SPS-krav, der finder anvendelse, udgør et vigtigt element den samlede kontrol, både med hensyn til import og i andre henseender.

Med den potentielle anvendelse af fødevarerborne vira og patogener med henblik på at forårsage betydelige risici for folke- og dyresundheden og økonomiske forstyrrelser har bioterrorisme øget behovet for agtpågivenhed i forbindelse med kontrollen af importen og af biosikkerheden generelt. Dette gælder også for risiciene i forbindelse med ulovlig og svigagtig handel, herunder forsætlig forurening af fødevarer.

4.3. Mere effektive tilgange

På et tidspunkt med stadig mere knappe finansielle og andre ressourcer er det altafgørende, at der anvendes kontrolressourcer på områder, der er til størst gavn for de europæiske borgere. Dette kræver en lovgivningsramme, som vil fremme en mere harmoniseret tilgang til importkontrol i hele EU og skabe et mere gennemsigtigt, ajourført og effektivt importkontrollsystem. Der er også nye informationsteknologier, f.eks. elektroniske certifikater, som kan udnyttes i højere grad. Ved at udvikle en risikobaseret tilgang til den fysisk kontrol på grænsekontrolstederne og optimere koordinationen mellem håndhævelsesorganerne vil medlemsstaterne kunne målrette deres ressourcer mere effektivt. Herved bliver det også lettere at identificere og modvirke svig og ulovlig import.

Det er ikke altid let at foretage en konsekvent og effektiv koordination mellem dyre- og folkesundhedskontrollen ved EU's grænser, som er omfattet af omfattende EU-lovgivning. På et tidspunkt, hvor smart regulering er påkrævet, kan en opsplittet lovgivning føre til forskelle med hensyn til fortolkning og håndhævelse. Dette medfører vanskeligheder for importørerne, når de frembyder varer til import, for de relevante håndhævelsesmyndigheder, når de søger at anlægge en harmoniseret tilgang, og for samhandelen generelt. Tredjelande, der finder det vanskeligt at få adgang til EU-markeder som følge heraf, har givet udtryk for deres bekymring i denne henseende, bl.a. i WTO.

5. FORANSTALTNINGER TIL AT FORBEDRE OG STYRKE IMPORTKONTROLLEN AF FØDEVARER, FODER, DYR OG PLANTER I FREMTIDEN

I betragtning af disse komplekse og konstant skiftende betingelser skal EU til enhver tid være i stand til at udforme, udvikle og iværksætte effektive forholdsregler over for trusler mod fødevaresikkerheden.

Det nuværende system, der bygger på en risiko- og evidensbaseret tilgang til importkontrol, har hidtil fungeret godt. Det er imidlertid et system med forskellige tilgange til kontrollen af fødevarer, foder, dyr og planter, som kan være meget komplekse for dem, der forestår kontrollen. Selv om der med den generelle fødevarelovgivning og forordningen om offentlig foderstof- og fødevarekontrol er skabt en vis overordnet sammenhæng, er dette imidlertid kun blevet opnået ved at tilføje yderligere lovgivning.

Der er derfor behov for at strømline det nuværende kontrolsystem ved at forbedre risikovurderingen og konsekvensen i og effektiviteten af de nuværende ordninger uden imidlertid at rejse tvivl om de grundlæggende antagelser, som de bygger på. Dette skulle give mulighed for mere sammenhæng og integration mellem de forskellige kontrolordninger, der findes.

5.1. Lovgivningsmæssige forbedringer

Den generelle fødevarelovgivning og forordningen om offentlig foderstof- og fødevarekontrol vil fortsat udgøre den generelle ramme for kontrollen af fødevarer og andre produkter af relevans for fødevarekæden samtidig med, at der vil blive taget en række nye og innovative skridt til at overveje, hvordan det nuværende system kan udvikles, så det bliver mere effektivt til at håndtere en koordineret importkontrol ved EU's grænser. Selv om de fleste af disse ændringer vil være i form af planlagte ændringer af forordningen om offentlig foderstof- og fødevarekontrol, er en ny lovgivning om dyresundhed og plantesundhed også under overvejelse.

5.1.1 Der er planlagt ændringer af forordningen om offentlig foderstof- og fødevarekontrol som led i det bredere initiativ til at omarbejde og forenkle EU-lovgivningen – inden for fødevare- og fodersikkerhed, dyresundhed, dyrevelfærd og til dels plantesundhed – der blev iværksat i 2004. Formålet er at sikre en integreret tilgang til offentlig kontrol på alle områder.

Den overordnede lovgivningsramme, der er indført ved denne forordning, og som har været i kraft siden januar 2006, har vist sig at være i stand til at støtte en integreret tilgang til udførelsen af offentlig kontrol i fødevarekæden. Gennemgangen af dens bestemmelser vil konsolidere denne integrerede tilgang ved at se nærmere på de bestemmelser, der på nuværende tidspunkt gælder for finansieringen af den offentlige kontrol, de bestemmelser, der gælder for restkoncentrationer af veterinærlægemidler¹², og de bestemmelser, der gælder for veterinærkontrollen i forbindelse med importen af levende dyr og

¹²

På nuværende tidspunkt gælder bestemmelserne i direktiv 96/23/EF.

produkter af animalsk oprindelse¹³. I forbindelse med gennemgangen vil der også blive set nærmere på ændringer, der skal indføres for at afspejle ændringerne af den lovgivning om dyre- og plantesundhed, der er under udarbejdelse, og mere generelt vil man søge at forenkle den eksisterende ramme for håndhævelsessamarbejde, inden for hvilken Kommissionen og medlemsstaterne foretager deres respektive kontrolaktiviteter. Der tilstræbes også overensstemmelse med bestemmelserne i EU's nye moderniserede toldkodeks, der skal træde i kraft i 2013.

I praksis vil dette kræve, at de eksisterende redskaber forbedres, og at der eventuelt udvikles nye redskaber, for at de risikostyringsbeslutninger, der træffes i forbindelse med importerede produkter, fuldt ud tager hensyn til et givet produkts risikoprofil, den fare, der er forbundet dermed (hvis relevans kan vurderes med bistand fra EFSA) og oprindelsen. Dette vil blive støttet af data mining og datahåndteringsfunktioner, en konsekvent og gennemsigtig proces til at fastsætte importbetingelser og grænsekontrol.

5.1.2 Den nye dyresundhedslovgivning vil være baseret på dyresundhedsstrategien for 2007-2013, som fastsætter rammen for dyresundhed og -velfærdsforanstaltninger. Denne strategi, der er baseret på princippet om, at "Det er bedre at forebygge end at helbrede", sigter mod at sætte større fokus på forsigtighedsforanstaltninger, sygdomsovervågning, bekæmpelse og forskning, idet formålet er at reducere forekomsten af dyresygdomme og at begrænse virkningerne af udbrud mest muligt. Den eksisterende lovgivning om dyresundhed omfatter mange forskellige politikområder som f.eks. bekæmpelse af dyresygdomme, foder og dyrevelfærd. Den indeholder også bestemmelser om handel inden for EU og import af dyr og animalske produkter. Denne række af indbyrdes relaterede politiske tiltag vil blive erstattet af en fælles lovramme, som vil være i tråd med internationale standarder. Endvidere vil der blive udviklet en harmoniseret EU-ramme for fordeling af ansvar og udgifter.

5.1.3 Ligeledes vil EU's plantesundhedsordning blive gennemgået for at tage hensyn til de nye forhold og beskytte EU mod indførelsen og spredningen af skadelige organismer, bidrage til en bæredygtig produktion, sikre landbrugssektorens konkurrenceevne, bidrage til beskyttelsen af skove og landskaber og bidrage til fødevarer sikkerhed. Forskellige udviklingstendenser gør det berettiget at foretage en omfattende evaluering af ordningen, som oprindeligt blev udviklet i 1970'erne, herunder EU's udvidelse, globalisering, klimaændringer og en betydelig udvikling af den videnskabelige ekspertise, der danner grundlag for den oprindelige plantesundhedsordning.

5.2. Ikke-lovgivningsmæssige forbedringer

Kommissionens kontroltjeneste, Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret, vil fortsat arbejde helt fremme i forreste linje og tilvejebringe oplysninger med

¹³

På nuværende tidspunkt fastsat i henholdsvis Rådets direktiv 91/496/EØF og Rådets direktiv 97/78/EF.

henblik på beslutninger, der træffes med hensyn til risici, og sikre en konsekvent opfølgning af lande- og virksomhedslistes.

Traces vil fortsat blive ajourført for at tage højde for de ændrede realiteter og de teknologiske fremskridt, som muliggøre en forbedret risikoanalyse. Traces vil blive udvidet til at omfatte nye brugere, herunder tredjelande og virksomheder. Der vil også blive indført elektronisk certifikatudstedelse med henblik på at strømline systemet og bekæmpe svig.

I forbindelse med RASFF og EUROPHYT er det målet at sikre, at deres realtidsoplysninger fortsat er et nyttigt redskab til at påvise risici og tilkendegive behovet for handling, når tingene ikke går, som de skal. Den grundlæggende idé bag disse datasystemer har potentiale til at danne udgangspunktet for en bredere ordening, der har til formål at sikre sporbarhed af grænsekontrollen for al import af fødevarer, foder, dyr og planter.

EU vil også videreføre dialogen med tredjelande både på bilateralt og multilateralt plan for at sikre, at SPS-relaterede problemer behandles på en åben og gennemsigtig måde.

5.3. Optimal anvendelse af ressourcer

I perioder med begrænsede ressourcer bør der gøres en indsats for at sikre en optimal allokering af de menneskelige og finansielle ressourcer, der er nødvendige til kontrollen. En bedre koordinering af forholdsmæssige og nøje målrettede kontrolressourcer skulle muliggøre en strengere tilgang til importkontrol, hvorved håndhævelsesmyndighederne får mulighed for at koncentrere deres indsats de steder, hvor risikoen er størst. For megen kontrol i forbindelse med produkter med en ringe risiko, mens andre højrisikoprodukter får adgang til det indre marked uden at blive kontrolleret, er en situation, som EU tilstræber at undgå.

Medlemsstaternes kompetente myndigheder og virksomheder skal drage fordel af forenklingen og konsolideringen af bestemmelserne vedrørende offentlig kontrol. Dette vil muliggøre en mere effektiv anvendelse af virksomhedernes og kontrolmyndighedernes ressourcer i medlemsstaterne og øge den merværdi, som kan være forbundet med et effektivt EU-dækkende kontrolsystem. Forbrugerne vil også mærke fordelene ved en mere effektiv, risikobaseret og integreret offentlig kontrol, der garanterer sikkerheden i hele fødevarerekæden. Forbindelserne med handelspartnere, og dermed samhandelen, vil også drage fordel heraf.

6. KONKLUSIONER

Mens importen af fødevarer, foder, dyr og planter sigter mod at tilfredsstille efterspørgslen blandt europæiske virksomheder og forbrugere, øger den vækst, der foregår i den overordnede globale handel, risikoen i forbindelse med denne import. EU har en vigtig rolle at spille med hensyn til at håndtere denne risiko.

EU gør dette ved at vurdere de risici, der er forbundet med importen af en bestemt vare, og fastsætte, hvilke importbetingelser og hvilken importkontrol der bør finde anvendelse, således at EU kan sikre, at importen af fødevarer, foder, dyr og planter finder sted på et sikkert grundlag. Det grundlæggende

princip er, at fødevarer på EU-markederne til enhver tid skal være sikre, uanset om de er produceret inden for EU eller importeret fra tredjelande.

Den omfattende harmoniserede lovgivning, der findes i EU med hensyn til højrisikoprodukter, som er understøttet af en harmoniseret og risikobaseret tilgang til importkontrol, er af afgørende betydning i denne henseende. Den forhindrer, at væsentlige sikkerhedsproblemer bliver til virkelighed, den gør det muligt for EU at tackle nye risici eller krisesituationer, og den forhindrer alvorlige handelsforvridninger.

Rapporten viser, at selv om potentielle og faktiske risici håndteres effektivt med denne lovgivning, er lovgivningen til tider temmelig kompleks og mangler overordnet sammenhæng. Dette betyder, at den kan være byrdefuld og give såvel medlemsstater som virksomheder vanskeligheder med gennemførelsen. Det konkluderes også i rapporten, at de redskaber, der findes til støtte for denne lovgivning, kan gennemføres mere konsekvent i forbindelse med den brede vifte af produkter i fødevarekæden for at sikre, at alle importerede produkter omfattes af betingelser og kontroller, der er direkte proportionale med den risiko, de frembyder.

Selv om Kommissionen er af den overbevisning, at der ikke er behov for en større revision af den eksisterende lovgivning, vil den derfor – på grundlag af en gennemgang og konsolidering af forskellige retsakter – tilstræbe at bringe mere sammenhæng i importkontrollen, navnlig til fordel for dem, der gennemfører dem. En mere helhedsorienteret tilgang vil tjene til at styrke effektiviteten af EU's importkontrolordning, sikre en optimal ressourceallokering og gøre det lettere at fremme og forsvare EU's reguleringsmodel.

Europa-Kommissionen er fast besluttet på at garantere sikkerheden ved alle importerede fødevarer, foderstoffer, dyr og planter. Den er også overbevist om, at den er i stand til at videreføre og øge konsekvensen i og effektiviteten af den eksisterende importkontrol i nært samarbejde med medlemsstaterne.