



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 13. Mai 2013 (14.05)
(OR. en)**

**9464/13
ADD 1**

**AGRI 295
VETER 36
AGRILEG 61
ANIMAUX 2
SAN 159
DENLEG 41
PHYTOSAN 11
SEMENCES 4
CODEC 1045**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 6. Mai 2013

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union,
Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: SWD(2013) 166 final

Betr.: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Zusammenfassung der
Folgenabschätzung
Begleitunterlage zum
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
über amtliche Kontrollen und andere Amtshandlungen zur Überprüfung der
Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, der Bestimmungen
über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit, Vermehrungsgut
für Pflanzen, Pflanzenschutzmittel und Pestizide und zur Änderung der
Verordnungen (EG) Nrn. 999/2001, 1829/2003, 1/2005, 183/2005,
396/2005, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, der Verordnungen (EU)
Nrn. 1151/2012, [...] /2013 [Office of Publications, please insert number of
Regulation laying down provisions for the management of expenditure
relating to the food chain, animal health and animal welfare, and relating to
plant health and plant reproductive material] und der Richtlinien 98/58/EG,
1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG and 2009/128/EG
(Verordnungen über amtliche Kontrollen)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument SWD(2013) 166 final.

Anl.: SWD(2013) 166 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.5.2013
SWD(2013) 166 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über amtliche Kontrollen und andere Amtshandlungen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit, Vermehrungsgut für Pflanzen, Pflanzenschutzmittel und Pestizide und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nrn. 999/2001, 1829/2003, 1/2005, 183/2005, 396/2005, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, der Verordnungen (EU) Nrn. 1151/2012, [...] /2013 [*Office of Publications, please insert number of Regulation laying down provisions for the management of expenditure relating to the food chain, animal health and animal welfare, and relating to plant health and plant reproductive material*] und der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG and 2009/128/EG (Verordnungen über amtliche Kontrollen)

{COM(2013) 265 final}

{SWD(2013) 167 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über amtliche Kontrollen und andere Amtshandlungen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit, Vermehrungsgut für Pflanzen, Pflanzenschutzmittel und Pestizide und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nrn. 999/2001, 1829/2003, 1/2005, 183/2005, 396/2005, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, der Verordnungen (EU) Nrn. 1151/2012, [...] /2013 [*Office of Publications, please insert number of Regulation laying down provisions for the management of expenditure relating to the food chain, animal health and animal welfare, and relating to plant health and plant reproductive material*] und der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG and 2009/128/EG (Verordnungen über amtliche Kontrollen)

1. PROBLEMSTELLUNG

Hintergrund

Für die Durchsetzung der EU-Vorschriften über die Lebensmittelkette sind die Mitgliedstaaten zuständig, deren Behörden durch Kontrollen die wirksame Einhaltung der einschlägigen Anforderungen gewährleisten. Dabei prüfen sie, ob die Tätigkeiten der Unternehmer und die in der EU in Verkehr gebrachten (in der EU produzierten oder aus Drittländern eingeführten) Waren den für die Lebensmittelkette geltenden Standards und Anforderungen genügen. Alle Unternehmer unterliegen diesen amtlichen Kontrollen, die unabhängig von der Unternehmensgröße nach Maßgabe des mit den jeweiligen Tätigkeiten verbundenen Sicherheitsrisikos für die Lebensmittelkette durchgeführt werden. In den meisten Mitgliedstaaten sind mehr als die Hälfte der Lebensmittelunternehmen kleinere oder Kleinstunternehmen, die trotz des geringen Umfangs ihrer Tätigkeiten ein erhebliches Risiko darstellen können (wie unlängst im Fall der EHEC-Krise).

In der Verordnung 882/2004 (im Folgenden „die Verordnung“) sind harmonisierte EU-Vorschriften für die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollmaßnahmen festgelegt, um einen integrierten und einheitlichen Ansatz für amtliche Kontrollen entlang der Lebensmittelkette zu schaffen. Die Verordnung bietet einen allgemeinen Rahmen für amtliche Kontrollen in den Sektoren **Futtermittel und Lebensmittel sowie Tiergesundheit und Tierschutz** in Form von Vorschriften über die **Organisation und Finanzierung** solcher Kontrollen.

Trotz dieses integrierten Konzepts werden Tiergesundheitskontrollen (von EU-Produkten und Einfuhren aus Drittländern) und Kontrollen der Rückstände von

Tierarzneimitteln aus historischen Gründen weiterhin getrennt geregelt. Außerdem wurden einige Sektoren, die zur Lebensmittelkette gehören, nicht in den Geltungsbereich der Verordnung einbezogen, wie z. B. **Pflanzengesundheit, Pflanzenvermehrungsmaterial (im Folgenden „PRM“) und tierische Nebenprodukte (im Folgenden „ABP“)** - für sie wurden spezifische sektorale Regelungen ausgearbeitet.

Die mit der Verordnung geschaffene Grundlage für ein stärker integriertes und horizontales Konzept hat Organisation und Durchführung dieser amtlichen Kontrollen entlang der Lebensmittelkette durch die zuständigen Behörden maßgeblich verbessert. Allerdings sind in den letzten fünf Jahren (wie aus den Rückmeldungen der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten und Interessenträger sowie den Ergebnissen der Audits des Lebensmittel- und Veterinäramts (FVO) der GD SANCO hervorgeht) nachweislich Mängel aufgetreten, die auf eine unvollständige Umsetzung/Verwirklichung bestimmter Grundsätze und Ziele sowie auf die Tatsache zurückzuführen sind, dass das integrierte Konzept für amtliche Kontrollen nur zum Teil konsolidiert wurde.

Die Überarbeitung der Verordnung ist Teil eines Pakets, das drei weitere umfassende Überprüfungen zur Modernisierung des Besitzstands in den Bereichen Tiergesundheit, Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial umfasst¹. Ziel ist es daher, Modernisierung und Integration des Systems amtlicher Kontrollen auch auf die Weiterentwicklung der EU-Politik in diesen Sektoren abzustimmen.

Problembestimmung

Obwohl die Mitgliedstaaten eine angemessene Durchführung der amtlichen Kontrollen entlang der Lebensmittelkette gewährleisten und Fortschritte bei der Anwendung der in der Verordnung vorgesehenen Durchsetzungsinstrumente zu verzeichnen sind, wurden Mängel ermittelt, die sowohl auf die **Konzeption des Kontrollrahmens** als auch auf **die nicht gesicherte Verfügbarkeit ausreichender Finanzierungsmittel für amtlichen Kontrollen** zurückzuführen sind.

Konzeption des Rahmens für die amtlichen Kontrollen

(1) Das Hauptziel der Verordnung, die Schaffung eines integrierten und einheitlichen Konzepts für amtliche Kontrollen, konnte nicht vollständig erreicht werden. Die EU-Vorschriften über amtliche Kontrollen in Sektoren außerhalb des Geltungsbereichs der Verordnung stimmen nicht vollständig mit den in der Verordnung verankerten Grundsätzen und Anforderungen überein. Daraus haben sich **Inkohärenzen** und **Rechtslücken** ergeben, da in den betroffenen Sektoren wichtige Vorschriften für die Gewährleistung der Rechenschaftspflicht sowie der Korrektheit und Effizienz von Durchsetzungsmaßnahmen fehlen (siehe Beispiele S. 7-8 des Berichts). Die Kontrollbehörden arbeiten daher auf der Grundlage unterschiedlicher Konzepte und unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen, je nachdem welche für die

¹ Zu den Folgenabschätzungen, die den Überprüfungen der Vorschriften in den Bereichen Tiergesundheit und Pflanzengesundheit beigelegt sind, hat der Ausschuss für die Folgenabschätzung bereits befürwortende Stellungnahmen abgegeben. Die Folgenabschätzung, für die Überprüfung der Vorschriften im Bereich Pflanzenvermehrungsmaterial ist noch nicht abgeschlossen.

Lebensmittelkette relevanten Vorschriften von ihnen durchzusetzen sind, ohne dass diese Unterschiede gerechtfertigt wären.

- (2) Gemäß der Verordnung sollen die amtlichen Kontrollen **risikobasiert** sein, um eine möglichst hohe Wirksamkeit der auf den Schutz der Gesundheit ausgerichteten Kontrollmaßnahmen zu erreichen. Derzeit wird in zwei Bereichen ein solcher Ansatz noch nicht zugrunde gelegt: Dies betrifft amtliche Kontrollen, **denen bestimmte Produkte aus Drittländern an der Grenze** unterzogen werden, und Kontrollen der **Rückstände von Tierarzneimitteln** (siehe Beispiele S. 8-9 des Berichts). Hauptgrund dafür ist die Tatsache, dass solche Kontrollen derzeit nach EU-Vorschriften durchgeführt werden, die bereits vor der Verordnung in Kraft waren und durch diese nicht aufgehoben wurden, aber keine geeigneten Mechanismen vorsehen, um dem konkreten, mit einer bestimmten Ware, Wirtschaftstätigkeit oder einem Drittland verknüpften Risiko Rechnung zu tragen. Folglich werden – in allen Mitgliedstaaten – Ressourcen für Kontrollen eingesetzt, die nicht durch Risiken zu rechtfertigen sind, und öffentliche Ressourcen (Zeit und Geld) in erheblichem Umfang verschwendet, die wesentlich sinnvoller zur Abwehr größerer Risiken genutzt werden könnten. Der ineffiziente Einsatz von Ressourcen bedeutet auch einen unnötigen Aufwand für die Unternehmer (die Zeit, Personal, Ausrüstung und Einrichtungen für Kontrollen bereitstellen müssen).
- (3) Für die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten entsteht ebenfalls ein **unnötiger Verwaltungsaufwand**. So sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission jährlich aktualisierte Fassungen ihrer Überwachungspläne für Tierarzneimittelrückstände zur Genehmigung vorzulegen. Ebenso überflüssig sind die besonderen Berichterstattungspflichten in diesem Bereich, die sich mit der in der Verordnung verankerten allgemeinen Berichtspflicht überschneiden und auf Verpflichtungen zurückgehen, die den Mitgliedstaaten mit der Richtlinie 96/23/EG auferlegt wurden.
- (4) Zudem schreibt die Verordnung eine Akkreditierung für amtliche Laboratorien gemäß der Europäischen Norm ISO/IEC 17095 vor, lässt jedoch keine befristeten Sonderregelungen für Sofortmaßnahmen oder Fälle zu, in denen ein Labor eine neue, noch nicht im Akkreditierungsverfahren berücksichtigte Methode anwenden muss (siehe Beispiele im Bericht, S.10). Ebenso ist keine flexible Regelung für kleine Laboratorien, die sehr einfache Standardtests durchführen, vorgesehen (siehe Beispiele im Bericht, S. 10).
- (5) In der Verordnung sind einige wichtige Grundsätze und Mechanismen festgelegt, die derzeit uneinheitlich von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchgesetzt oder von den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewandt werden. Dies gilt insbesondere für Ersuchen um Zusammenarbeit i) zwischen Mitgliedstaaten bei grenzübergreifenden Durchsetzungsmaßnahmen und ii) zwischen Gesundheitsbehörden und Zolldienststellen. Allerdings nutzen die Mitgliedstaaten dieses Instrument nicht in vollem Umfang und/oder haben Schwierigkeiten die Voraussetzungen für seine Inanspruchnahme zu verstehen (siehe Beispiele im Bericht, S. 10). Eine weitere Anforderung, die in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt wird, ist die Verpflichtung der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, bei den Kontrollmaßnahmen „ein hohes Maß an Transparenz“ für Unternehmer und Öffentlichkeit zu

gewährleisten. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Verordnung keine umfassenden Leitlinien für die Durchführung der Zusammenarbeit (Zeitplan, auszutauschende Informationen usw.) und für die Informationen, die der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, enthält. Die Kommission ist zudem nicht befugt, weitere Einzelheiten oder einheitliche Anwendungsmodalitäten festzulegen.

Finanzierung amtlicher Kontrollen

- (1) Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass für die amtlichen Kontrollen ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Allerdings ist Informationen der Mitgliedstaaten und den Audits des FVO zu entnehmen, dass eine angemessene Finanzierung der Kontrolldienste in den Mitgliedstaaten **häufig Probleme** aufwirft. In Anhang XV (S. 132 des Berichts) sind eine Reihe wichtiger Fälle der letzten vier Jahre aufgelistet, in denen EU-Inspektoren **fehlende oder unzureichende Ressourcen** als Ursache für beanstandete Mängel bei Kontrollmaßnahmen oder nicht ausreichende oder nicht zufriedenstellende Kontrollen angegeben haben (siehe Beispiele S. 11 des Berichts). Die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise verschärft diese Probleme, und es besteht die Gefahr, dass der zunehmende Druck auf die öffentlichen Finanzen, und damit auf die für amtliche Kontrollen zur Verfügung stehenden Mittel, die Kapazität der Mitgliedstaaten zur Durchführung wirksamer amtlicher Kontrollen und folglich das durch EU-Recht gebotene Schutzniveau beeinträchtigt.

Um die Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln zu verringern, werden in der Verordnung eine Reihe von Kontrollmaßnahmen aufgeführt (die vorrangig die Fleisch-, Milch- und Fischereiproduktion und Kontrollen an den EU-Grenzen betreffen), für die die Mitgliedstaaten **kostendeckende Gebühren von den Unternehmen (Pflichtgebühren)** erheben sollen. Bei anderen Kontrollmaßnahmen ist es den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie eine entsprechende Gebühr von den Unternehmen erheben wollen oder nicht.

Allerdings reichen die derzeit festgelegten Pflichtgebühren nicht aus, um alle Kosten der Kontrollbehörden zu decken und einen zur Finanzierung der Durchführung der Kontrollen erforderlichen konstanten Mittelzufluss zu gewährleisten.

Da in den einzelnen Mitgliedstaaten Gebühren in unterschiedlicher Höhe erhoben werden, hat sich zudem EU-weit bei den Unternehmen die Auffassung durchgesetzt, dass die Kosten für amtliche Kontrollen nicht gleich oder gerecht auf alle an der Lebensmittelkette beteiligten Unternehmen in der EU verteilt werden. Die Unternehmer kritisieren außerdem, dass im Rahmen des derzeitigen Systems der Reaktion von Unternehmen auf Beanstandungen nicht ausreichend Rechnung getragen wird (und fordern ein *Bonus-Malus*-Konzept).

- (2) Die Erhebung von Pflichtgebühren kann **Kleinstunternehmen** aufgrund ihres niedrigeren Umsatzes/Produktionsvolumens stärker belasten. Obwohl bislang nichts darauf hindeutet, dass die auf der Grundlage des derzeitigen Rechtsrahmens erhobenen Pflichtgebühren tatsächlich negative oder unverhältnismäßig starke Auswirkungen auf Kleinstunternehmen haben,

sollten die Notwendigkeit, den Kontrollbehörden ausreichende Ressourcen zur Deckung der Kosten für amtliche Kontrollen zur Verfügung zu stellen, und die Notwendigkeit, die Belastung sehr kleiner Unternehmen im Zusammenhang mit der neuen Strategie der Kommission „*Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen*“² zu reduzieren, gewichtet und gegeneinander abgewogen werden. Gemäß dieser Strategie sollten Kleinstunternehmen im Prinzip von solchen Verwaltungslasten ausgenommen werden, sofern nicht nachgewiesen werden kann, dass ihre Einbeziehung notwendig und verhältnismäßig ist

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Nur durch einen harmonisierten EU-Rechtsrahmen für die Organisation und Durchführung amtlicher Kontrollen entlang der Lebensmittelkette kann EU-weit eine einheitliche Anwendung der Vorschriften für die Lebensmittelkette und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet werden. Auf diesem Grundsatz, der nach wie vor Gültigkeit hat, beruhen die geltenden Bestimmungen für amtliche Kontrollen. Die in diesem Bericht ermittelten Probleme sind mit der Ausgestaltung des geltenden EU-Rechtsrahmens verknüpft, dessen Reform nicht den Mitgliedstaaten allein überlassen werden kann. Hier muss der europäische Gesetzgeber eingreifen.

Der Zusatznutzen einheitlicher EU-Vorschriften für die Regelung amtlicher Kontrollen besteht darin, dass für nationale Durchsetzungsstellen (und Unternehmen) ein Rechtsrahmen geschaffen wird, der den Kontrollbehörden die Gewähr zuverlässiger Durchsetzungsmaßnahmen in anderen Mitgliedstaaten bietet und sicherstellt, dass die Kontrollergebnisse reproduzierbar sowie wissenschaftlich und technisch fundiert sind. Er gewährleistet überdies, dass die Standards für die EU-Lebensmittelkette, die für das Funktionieren des Binnenmarktes unabdingbar sind, in den verschiedenen Mitgliedstaaten und Sektoren einheitlich und konsequent angewandt werden.

Ein wirksames System amtlicher Kontrollen ist für EU-Ausfuhren und –Einfuhren von entscheidender Bedeutung. Für die EU-Exporte in Drittländer spielen die hohen europäischen Produktionsstandards und der mit EU-Waren verknüpfte Mehrwert gegenüber außerhalb der EU produzierten Waren eine wichtige Rolle. Diesem Ruf kann die EU nur durch ein zuverlässiges und vertrauenswürdiges System amtlicher Kontrollen gerecht werden, das die konsequente Einhaltung der für die Lebensmittelkette geltenden Sicherheits- und Qualitätsstandards sicherstellt und die entsprechenden Erwartungen der Handelspartner erfüllt. Ebenso dürfen bei den Importen nur sichere Produkte in der EU in den Verkehr gebracht werden. Die von den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Einfuhrkontrollen bei Waren aus Drittländern gewährleisten, dass diese ähnlich hohen Sicherheitsstandards entsprechen.

Was die Finanzierung der Kontrollen anbetrifft, so stellen gemeinsame EU-Vorschriften sicher, dass die Kontrollbehörden mit einem konstanten Mittelzufluss rechnen und ihre Kontrollen auf einem den Risiken und den (z. B. im Falle eines

² KOM(2011) 803.

Verstoßes) erforderlichen Durchsetzungsmaßnahmen angemessenen Niveau durchführen können. Insbesondere durch die Erhebung von Gebühren können Unternehmen, die im Lebensmittelbereich tätig sind und denen wirksame Kontrollen unmittelbar zugute kommen, an der Finanzierung dieser Kontrollen beteiligt werden, um die Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln zu verringern. Gemeinsame EU-Vorschriften sind auch erforderlich, um eine Benachteiligung von Unternehmen in einem Mitgliedstaat, der nach dem Nutzerprinzip Kontrollgebühren erhebt, gegenüber Unternehmen in einem Mitgliedstaat, der dieses Prinzip nicht anwendet, zu vermeiden. Dieses Ziel kann nur durch gemeinsame EU-Vorschriften, die einen einheitlichen Ansatz gewährleisten, erreicht werden.

Die EU-Maßnahme sollte nicht über das zur Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinausgehen. Diese Analyse hat sich mit vielen verschiedenen Optionen befasst, u. a. auch mit der Möglichkeit einer Vereinheitlichung der Höhe der Gebühren in den Mitgliedstaaten und mit ihrer Deregulierung. Im Rahmen der Analyse sollte die angemessenste Lösung ausgearbeitet werden, mit der ein ausreichender und konstanter Mittelzufluss zur Finanzierung amtlicher Kontrollen gewährleistet und den Mitgliedstaaten ausreichende Zeit und Flexibilität eingeräumt wird, um nationalen Regelungen und den Besonderheiten ihrer Unternehmenspopulation Rechnung zu tragen.

3. POLITISCHE ZIELE

Allgemeine Ziele (die sich weitgehend mit den Zielen des Vertrags decken):

1. Zur Förderung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts beitragen
2. Ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie des Tierschutzes aufrechterhalten und verhindern, dass das Schutzniveau durch die Nichtanwendung von EU-Vorschriften beeinträchtigt wird
3. Eine ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung der EU-Vorschriften gewährleisten

Die spezifischen Ziele sind auf die Beseitigung spezifischer im Rahmen der Analyse ermittelter Hindernisse ausgerichtet, die das Erreichen der allgemeinen Ziele in diesem Bereiche verhindern oder erschweren.

Tabelle 1: Spezifische Ziele und Problembezug

	Problembeschreibung	Spezifische Ziele
Konzeption des Rahmens für amtliche Kontrollen	Inkohärenz, Unzulänglichkeiten und Überschneidungen der Kontrollanforderungen	Gewährleistung eines umfassenden und kohärenten Ansatzes für amtliche Kontrollen entlang der Lebensmittelkette
	keine konsequente Anwendung des risikobasierten Ansatzes	Voraussetzungen für einen effizienten Einsatz der einzelstaatlichen Kontrollressourcen schaffen
	Belastung durch Verwaltungsaufwand und unverhältnismäßige Anforderungen	Verringerung des Verwaltungsaufwands und Beseitigung unnötiger Anforderungen.
	Uneinheitliche Durchsetzung der und Zusammenarbeit Transparenzanforderungen	Verbesserung der Transparenz
		Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, um die Durchführung amtlicher Kontrollen zu verbessern.
Finanzierung amtlicher Kontrollen	Schwierigkeiten und Ungleichheiten bei der Finanzierung amtlicher Kontrollen	<ul style="list-style-type: none"> - Gewährleistung ausreichender Ressourcen. - Gewährleistung von Gerechtigkeit und Fairness bei der Finanzierung der amtlichen Kontrollen - Stärkung der Transparenz des Finanzierungssystems für amtliche Kontrollen

4. STRATEGISCHE OPTIONEN

Die Analyse der zur Verfügung stehenden Optionen erfolgte in zwei Schritten:

- (1) Zunächst wurden die voraussichtlichen Auswirkungen von zwei möglichen Änderungen des Status quo untersucht, die eine Deregulierung der Finanzierung amtlicher Kontrollen (Option 1A) bzw. die Befreiung der Kleinstunternehmen von den Gebühren (Option 1B) vorsehen³
- (2) Die Ergebnisse dieser Analyse wurden dann bei der Ausarbeitung der Optionen 2 bis 4 zugrunde gelegt, die folgende Elemente verknüpfen: i) Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung auf bislang nicht abgedeckte Sektoren der Lebensmittelkette (z. B. Pflanzengesundheit, pflanzliches Vermehrungsgut und tierische Nebenprodukte), ii) Verbesserung und Vereinfachung des Rechtsrahmens, iii) Gewährleistung der vollen Kostendeckung durch Gebühren, iv) Erweiterung der Liste der Kontrollmaßnahmen, die für die Unternehmer gebührenpflichtig sind.

Basisszenario: Das System amtlicher Kontrollen entlang der Lebensmittelkette ist nur zum Teil in die Verordnung integriert, da einige Sektoren der Lebensmittelkette nicht unter die Verordnung fallen. Amtliche Kontrollen bestimmter Waren aus

³ Obwohl die Optionen 1A und 1B theoretisch mit Elementen der Optionen 2 bis 4 kombiniert werden könnten, werden sie aufgrund der mit ihnen verbundenen gravierenden Änderungen einzeln beschrieben und bewertet. Beide Optionen hätten eine maßgebliche Änderung des geltenden Rahmens zur Folge was die Finanzierung der nationalen Kontrollsysteme anbetrifft und stellen deren Grundsätze infrage. Zudem wäre eine Kombination der Optionen 1A und 1B mit Elementen der Optionen 2-4 nicht mit signifikanten Kompromissen verbunden und sie hätte daher auch keinen nennenswerten Auswirkungen auf die Kosten/Nutzen der Optionen 2-4.

Drittländern an den EU-Außengrenzen und *amtliche Kontrollen zur Feststellung von Rückständen von Tierarzneimitteln* werden nicht nach dem risikobasierten Ansatz durchgeführt. Auf diese Weise entstehen weiterhin vermeidbare Kosten (für vorgeschriebene aber nicht risikobasierte Kontrollen). Die von den nationalen Behörden zum Teil in Zusammenarbeit mit den Behörden anderer Länder ergriffenen Maßnahmen werden durch Inkohärenz und Ineffizienz beeinträchtigt, da einheitliche Leitlinien für die Umsetzung der Verwaltungszusammenarbeit und die Gewährleistung eines hohen Maßes an Transparenz fehlen. Ausnahmen von der Verpflichtung zur Akkreditierung aller amtlichen Laboratorien sind nicht vorgesehen.

Für eine begrenzte Zahl von Kontrollmaßnahmen müssen Gebühren erhoben werden. Die Mitgliedstaaten können eine in der Verordnung festgelegte EU-Standardgebühr vorsehen, die nicht den tatsächlich anfallenden Kosten der Kontrolle entspricht. Dies führt zu einer potenziellen Unterfinanzierung und kann die Kapazität des Kontrollsystems entlang der Lebensmittelkette, mit dem Gesundheitsgefahren vermieden und eingedämmt werden sollen, beeinträchtigen.

Option 1A – Aufhebung der Vorschriften der Union über Kontrollgebühren Jeder Mitgliedstaat könnte entscheiden, welchen Ansatz er für die Finanzierung der amtlichen Kontrollen zugrunde gelegt, sofern damit die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel für die Kontrollen gewährleistet ist. Dafür wäre die **Aufhebung** der **Artikel 27 bis 29** der Verordnung erforderlich, insbesondere der Erhebung von Pflichtgebühren in bestimmten Fällen.

Option 1B – Obligatorische Gebührenbefreiung von Kleinstunternehmen: Diese Option, die den kontinuierlichen, auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Kleinstunternehmen ausgerichteten Bestrebungen der Kommission Rechnung trägt, würde voraussetzen, **dass Kleinstunternehmen gezielt von den von Unternehmen zu entrichtenden Pflichtgebühren ausgenommen werden.**

Option 2 – Straffung Verbesserung des Rechtsrahmens durch die Straffung der Vorschriften für **Kontrollen bestimmter Waren aus Drittländern an den EU-Außengrenzen** und für amtliche Kontrollen zur **Feststellung von Rückständen von Tierarzneimitteln** und **Anpassung an den risikobasierten Ansatz**. Diese Option würde die Einrichtung von Kontrollkoordinierungsmechanismen mit anderen nationalen Behörden (an der Grenze oder anderen Stellen) vorsehen, um **alle potenziellen operativen Synergien** zu nutzen. Die Vorschriften für **amtliche Laboratorien** würden **vereinfacht** und gegebenenfalls Ausnahmen zulassen. Durch die **Aufhebung** noch bestehender überflüssiger oder überholter **Rechtsvorschriften** würden **Überschneidungen** beseitigt und der **Verwaltungsaufwand verringert**. Die **Kommission** würde durch delegierte Rechtsakte/Durchführungsrechtsakte **ermächtigt**, die Modalitäten bestimmter Anforderungen festzulegen, für die genauere Vorschriften notwendig sind (z. B. **Verwaltungszusammenarbeit** und Gewährleistung der **Transparenz**).

Sofern bereits Pflichtgebühren eingeführt wurden, würden diese beibehalten und derzeit bestehende Hindernisse, die einer vollständigen Kostendeckung (z. B. **EU-Standardgebühren**) entgegenstehen, **beseitigt** werden. Die Mitgliedstaaten würden die Möglichkeit erhalten, **Kleinstunternehmen von Gebühren zu befreien**. Für die

Einführung eines Systems der vollen Kostendeckung würde eine Übergangszeit von **2 Jahren** vorgesehen werden.

Option 3 – Straffung + Integration: Zusätzlich zur Option 2 würde Option 3 die **Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung** auf die bisher nicht abgedeckten Bereiche (Pflanzengesundheit, PRM und ABP) und damit den Abschluss der „Integration“ der amtlichen Kontrollen beinhalten. Was die Finanzierung der amtlichen Kontrollen betrifft, so würden die amtlichen Kontrollen im Zusammenhang mit **Pflanzenpässen** und der **Zertifizierung** im Bereich der PRM zusätzlich in die Liste der Aktivitäten aufgenommen werden, auf die **Pflichtgebühren** erhoben werden⁴.

Option 4 – Straffung + Integration + breitere Kostendeckung: Zusätzlich zu Option 3 würde Option 4 die **Erweiterung der Liste der Pflichtgebühren** auf sämtliche Kontrolle beinhalten, die von Futter- oder Lebensmittelunternehmen durchgeführt werden, die gemäß den **Vorschriften über Futter- und Lebensmittelsicherheit** einer **Registrierungspflicht** unterliegen. Für die Einführung eines erweiterten Systems der vollen Kostendeckung würde eine Übergangszeit von **3 Jahren** vorgesehen werden.

Tabelle 2: Zusammenfassung der bei der Analyse berücksichtigten Optionen

	Geltungsbereich der Verordnung	Rechtsrahmen	Kostendeckung	Geltungsbereich der Pflichtgebühren
Basisszenario	teilweise Geltung (Pflanzengesundheit, PRM, ABP vom Geltungsbereich ausgenommen)	Defizite und Mängel	teilweise kostendeckend	teilweise Geltung (Fleisch, Milch, Fischerei, Einfuhren)
Option 1A	Status quo	Status quo	Keine (Deregulierung)	/
Option 1B	Status quo	Status quo	Status quo	Ausnahme für Kleinunternehmen
Option 2	Status quo	verbessert	volle Kostendeckung	Status quo
Option 3	Ausweitung auf Pflanzengesundheit und ABP	verbessert	volle Kostendeckung	Erweiterung auf Pflanzengesundheit und PRM
Option 4	Ausweitung auf Pflanzengesundheit und PRM	verbessert	volle Kostendeckung	Gebühren gelten für alle Futter- und Lebensmittelunternehmen

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Im Rahmen der Folgenabschätzung wurden die voraussichtlichen direkten und indirekten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen verschiedener Politikoptionen analysiert. Jede Option wurde im Vergleich zu einem theoretischen Basisszenario des „Nichtstuns“ bewertet. Daher gehen die dargelegten Auswirkungen über den gegenwärtigen Status quo hinaus. Die wirtschaftlichen

⁴ Damit würde der bevorzugten Option Rechnung getragen, die im Rahmen der Folgenabschätzungen im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Regelungen in den Bereichen Pflanzengesundheit und PRM ausgewählt wurde.

Auswirkungen wurden anhand folgender Kriterien bewertet: *Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Nachhaltigkeit, Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands*. Von gleicher Wichtigkeit für die Analyse sind die sozialen Auswirkungen (insbesondere *Sicherheit*, aber auch *Rechenschaftspflicht*). Bei der Bewertung der einzelnen Optionen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt und die Beschäftigungsquoten wurden keine erheblichen negativen oder positiven Auswirkungen festgestellt.

Option 1A – Aufhebung der EU-Vorschriften über Kontrollgebühren

Die Aufhebung der bestehenden EU-Vorschriften über Kontrollgebühren würde wahrscheinlich zu einer verstärkten Divergenz der einzelstaatlichen Ansätze und zu möglichen Kürzungen der für die Kontrollen bereitgestellten Ressourcen führen.

Die Auswirkungen auf das Volumen der tatsächlich bereitgestellten Ressourcen würden von den einschlägigen Entscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten abhängen und können daher nicht in vollem Umfang vorhergesehen oder analysiert werden. Doch ist unwahrscheinlich, dass die im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Gebührenregelung festgestellten Probleme wie z. B. die mangelnde Kostendeckung oder die Abhängigkeit der Kontrolldurchführung von haushaltspolitischen Entscheidungen gelöst würden. Im Gegenteil könnten Entscheidungen der Mitgliedstaaten, die eine Reduzierung der für den Betrieb der einzelstaatlichen Kontrollsysteme bereitgestellten Ressourcen nach sich ziehen, angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftskrise zu einer Verschärfung dieser Probleme führen. Dadurch hätten die zuständigen Behörden es noch schwerer, die Einhaltung von Sicherheitsvorschriften entlang der Lebensmittelkette weiterhin wirksam zu kontrollieren und große Krisen zu verhindern bzw. zu lösen.

Die Aufhebung der bestehenden EU-Vorschriften würde zur Entstehung eines komplexeren rechtlichen Umfelds führen, da die Unterschiede bei den einzelstaatlichen Vorschriften über die Finanzierung der Kontrollen wahrscheinlich größer würden. Dies könnte zu Wettbewerbsverzerrungen und damit zu negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt führen, sollten Unternehmen in einem Mitgliedstaat Kontrollgebühren auferlegt werden, ihren Konkurrenten in einem anderen Mitgliedstaat jedoch nicht.

Option 1B – obligatorische Befreiung von Kleinstunternehmen von der Gebührenerhebung

Die obligatorische Befreiung von Kleinstunternehmen von der Gebührenerhebung würde zwar die finanzielle Belastung für Kleinstunternehmen verringern, jedoch dem Ziel, die Nachhaltigkeit des Kontrollsystems und damit die Sicherheit der Lebensmittelkette zu gewährleisten, entgegenwirken.

In 16 der 23 Mitgliedstaaten, für die entsprechende Daten vorliegen, sind mehr als die Hälfte aller Unternehmen Kleinstunternehmen; in 9 davon (AT, BE, CY, FI, IT, NL, PL, SE, SI) liegt der Anteil bei Zweidritteln (oder mehr). Dort, wo die überwiegende Mehrheit der Unternehmen, die Gebühren entrichten müssen, Kleinstunternehmen sind, würde die Gebührenbefreiung solcher Unternehmen sehr negative Auswirkungen auf den durch die zuständigen Behörden erzielten Grad der Kostendeckung haben. Dies würde auch dem Ziel, durch volle Kostendeckung eine dauerhaft tragfähige Finanzierung der Kontrollen zu gewährleisten, entgegenwirken,

da es trotzdem weiterhin notwendig wäre, bei allen Unternehmen Kontrollen in einer durch Risikobewertung bestimmten Häufigkeit durchzuführen.

Die durch eine solche Gebührenbefreiung verursachten Einnahmeverluste seitens der zuständigen Behörden könnten zwar durch Zahlungen aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden, doch würde dies wiederum zu einer verstärkten Abhängigkeit des Kontrollsystems von Mitteln der öffentlichen Hand und damit - vor allem in Zeiten von Finanzkrisen und Haushaltszwängen - zu finanzieller Unsicherheit führen. Dies steht im Widerspruch zu dem Ziel, entlang der gesamten Lebensmittelkette für kohärente, wirksame und dem Risiko angemessene Kontrollen zu sorgen. Aufgrund der niedrigeren Einnahmen seitens der zuständigen Behörden würden weniger Kontrollen durchgeführt werden. Damit würde neben der Wahrscheinlichkeit der Umgehung der EU-Vorschriften über die Lebensmittelkette auch die Gefahr von Lebensmittelkrisen steigen.

Sollten dagegen die Einnahmeverluste durch Erhöhung der Gebühren für größere Unternehmen ausgeglichen werden, so würde die obligatorische Gebührenbefreiung von Kleinstunternehmen zu einer Benachteiligung von größeren Unternehmen und damit zu möglichen Wettbewerbsverzerrungen führen.

Ausgehend von der obigen Analyse, die von den befragten zuständigen Behörden und Vertretern der Industrie uneingeschränkt geteilt wird, wird die Auffassung vertreten, dass eine automatische Gebührenbefreiung von Kleinstunternehmen dem Ziel, die Nachhaltigkeit der einzelstaatlichen Kontrollsysteme zu gewährleisten, zuwiderlaufen und zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte⁵. Daher wird in den nachstehenden Optionen die Gebührenbefreiung von Kleinstunternehmen durch einen Mechanismus ersetzt, der solchen Defiziten Rechnung trägt.

Option 2 – Straffung

Eine erhöhte Effizienz beim risikobasierten Einsatz der Kontrollressourcen und die Mobilisierung zweckgebundener Mittel zur Entlastung der einzelstaatlichen Finanzen würde Fortschritte zur Erreichung des vorrangigen Ziels der Aufrechterhaltung wirksamer Kontrollen und der Wahrung der Sicherheit der Lebensmittelkette ermöglichen. Die Mitgliedstaaten könnten im Einklang mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen Kleinstunternehmen ganz oder teilweise von den Gebühren befreien.

Option 2 würde die vollständige Anwendung des **risikobasierten Ansatzes** bei amtlichen Kontrollen in Sektoren ermöglichen, in denen es den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten derzeit nicht gestattet ist, ihre Kontrollmaßnahmen den tatsächlichen Risiken anzupassen (d. h. amtliche Kontrollen bestimmter Waren aus Drittländern an den EU-Grenzen und amtliche Kontrollen zur Feststellung von Rückständen von Tierarzneimitteln). Dies würde zu einer besseren Zuteilung der Kontrollressourcen führen und damit die Effizienz des Kontrollsystems erhöhen.

⁵ Dies gilt auch in Fällen, in denen Pflichtgebühren auf alle registrierten Futter- und Lebensmittelunternehmen erhoben werden (Option 4), da der Anteil der Kleinstunternehmen in den verschiedenen Bereichen der Lebensmittelkette immer sehr hoch ist (aus Daten von Fooddrinkeurope vom April 2012 geht hervor, dass es sich bei 79 % der Unternehmen in der Lebensmittel- und Getränkeindustrie um Kleinstunternehmen handelt).

Wären die einzelstaatlichen Behörden in der Lage, ihre Kontrolltätigkeit auf Bereiche zu konzentrieren, in denen es verstärkt zu Regelverstößen kommt und erhöhte Risiken bestehen, so könnte für regelkonforme Unternehmen die Belastung durch amtliche Kontrollen auf ein Mindestmaß reduziert werden.

Allerdings würden die Vorteile im Hinblick auf erhöhte Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit nur teilweise zum Tragen kommen, weil Pflanzengesundheit, PRM und ABP nicht in den Geltungsbereich der Verordnung fallen. Eine optimale Zuteilung der Kontrollressourcen kann letztlich nur erreicht werden, wenn gewährleistet ist, dass in allen Sektoren der Lebensmittelkette die Priorisierung der Risiken durch die zuständigen Behörden erfolgt. Dies wird durch die gegenwärtige Fragmentierung der Vorschriften über amtliche Kontrolle verhindert.

Was die Finanzierung der amtlichen Kontrollen betrifft, so könnte dadurch, dass es den Mitgliedstaaten zur Pflicht gemacht wird, bei der Erhebung von Pflichtgebühren für eine volle Deckung der Kontrollkosten zu sorgen, der Fluss der durch solche Gebühren erzielten Einnahmen verstetigt und damit der Druck auf die einzelstaatlichen Haushalte verringert werden.

In den meisten Mitgliedstaaten werden die Kontrollkosten nur teilweise durch Gebühren gedeckt, wobei der Grad der Kostendeckung von 20 % bis über 80 % reicht. Nur 8 Mitgliedstaaten erreichen eine volle Kostendeckung. Daher würde die Einführung der vollen Kostendeckung in einigen Fällen dazu führen, dass ein zusätzlicher Teil der Kontrollkosten auf die Lebensmittelunternehmen abgewälzt und aufgeteilt wird. Die Erhöhung der Pflichtgebühren, die je nach dem derzeitigen Kostendeckungsgrad unterschiedlich ausfallen würde, wäre für die Unternehmen auch in den Sektoren, in denen sich die Kontrollkosten am stärksten auf ihre Gesamtproduktionskosten auswirken (z. B. Fleischkontrollen), voraussichtlich nicht mit einer nennenswerten zusätzlichen Belastung verbunden. Unter Zugrundelegung der Zahlen in Kasten 6, S. 31 wird geschätzt, dass – je nach Kostendeckungsgrad in den Mitgliedstaaten – zusätzliche Gebühren in Höhe von ca. 0,2 - 0,8 % des jährlichen Produktionswerts eines typischen Unternehmens erhoben würden. Damit stünden pro Jahr zusätzliche Mittel in Höhe von ca. 0,9 – 3,4 Mrd. EUR für amtliche Kontrollen in den Mitgliedstaaten zur Verfügung⁶.

Durch Aufhebung der EU-Standardgebühren und Einführung kostenbasierter Gebühren würde die Option 2 gleiche Bedingungen für alle Unternehmen schaffen, die Pflichtgebühren entrichten. Durch neue Bestimmungen wird gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten den Mechanismus zur Finanzierung der Kontrollen dazu nutzen können, um regelkonforme, mit geringem Risiko behaftete Unternehmen zu belohnen, und zwar auch in den Fällen, in denen alle Unternehmen – unabhängig davon, ob sie im Referenzzeitraum kontrolliert werden oder nicht – eine Pauschalgebühr entrichten müssen (durch Erhebung einer niedrigeren Gebühr als bei nicht regelkonformen Unternehmen).

Das Erfordernis zur Berechnung sämtlicher Gebühren auf der Grundlage der Kontrollkosten wäre voraussichtlich für die Mitgliedstaaten, die dies zurzeit nicht

⁶ Produktionswert des Sektors: 400 Mrd./Jahr. Zahl der Unternehmen: 60 000 (Eurostat 2008). Durchschnittliche jährliche Kontrollgebühr je Unternehmen bei voller Kostendeckung: ca. 80 000 EUR/Jahr (Angaben der Industrie).

tun, mit einem begrenzten zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden, da sie möglicherweise ihre Verwaltungsverfahren ändern müssten. Obwohl die meisten Mitgliedstaaten die Pflichtgebühren zumindest teilweise nach den tatsächlichen Kosten festsetzen, könnte die Einführung eines ausschließlich kostenbasierten Systems eine Anpassung der bestehenden Kostenrechnungssysteme erfordern. Die zusätzlichen Kosten werden **die öffentlichen Haushalte voraussichtlich nicht über Gebühr belasten** (Schätzungen zweier Mitgliedstaaten zufolge würden sie sich zwischen **einigen Tausend EUR/Jahr** für die Arbeitszeit, die zur Erfassung der zur Kostenberechnung benötigten Daten erforderlich wären, und einem **einmaligen Betrag von 0,5 Mio. EUR** für den Fall bewegen, dass zur Erfassung des pro Kontrolle anfallenden Zeit- und Mittelaufwands ein spezifisches IT-Tool entwickelt würde – siehe Kasten 6 auf Seite 31 des Berichts). Die Option 2 trägt dieser Anpassung Rechnung, indem den Mitgliedstaaten eine Übergangszeit von 2 Jahren eingeräumt wird, um ihre Verwaltungen auf das neue Kostenrechnungs-/Gebührenerhebungssystem vorzubereiten.

Option 2 würde durch Schaffung einer engeren Verbindung zwischen Kosten und Gebühren die Transparenz des Gebührensystems erhöhen und damit auch die Rechenschaftspflicht der Kontrollbehörden stärken (die Unternehmen könnten leicht erkennen, wofür Gebühren erhoben werden und wie sie auf der Grundlage der den zuständigen Behörden entstehenden Kosten berechnet werden). Diese erhöhte Transparenz wäre ein Motor für Effizienzsteigerungen bei den amtlichen Kontrollen und würde auch eine bessere Überwachung durch die Kommission ermöglichen. Sie würde außerdem dazu beitragen, dass die Gebühreneinnahmen nur für ihren eigentlichen Zweck – Deckung der Kontrollkosten – verwendet werden.

Dadurch, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, die Auswirkungen der vollen Kostendeckung auf Kleinunternehmen abzufedern, indem sie diese ganz oder teilweise von den Gebühren befreien, gehen den zuständigen Behörden die zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben benötigten Mittel nicht verloren, vorausgesetzt, dass sie aus dem allgemeinen Haushalt eine Summe in gleicher Höhe erhalten.

Option 3 – Straffung + Integration

Ein voll integriertes Kontrollsystem entlang der Lebensmittelkette würde durch Vereinfachung und verstärkte Synergien die Effizienz der Durchsetzung erhöhen und damit zur Erreichung der mit den Rechtsvorschriften über die Lebensmittelkette angestrebten Ziele beitragen. Die Mitgliedstaaten könnten Kleinunternehmen ganz oder teilweise von den Gebühren befreien, vorausgesetzt, dass sie aus dem allgemeinen Haushalt eine Summe in gleicher Höhe auf die zuständigen Behörden übertragen.

Zusätzlich zu den Auswirkungen der Option 2 würde Option 3 durch Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung auf Pflanzengesundheit, PRM und ABP ein harmonisiertes Vorgehen bei den amtlichen Kontrollen entlang der gesamten Lebensmittelkette gewährleisten und erforderlichenfalls gleichzeitig den besonderen Merkmalen der einzelnen Sektoren Rechnung tragen. Dies würde insgesamt die Kohärenz und Zuverlässigkeit des Kontrollsystems erhöhen, da in sämtlichen Sektoren dieselben Verfahren und Aufgaben angewandt bzw. wahrgenommen würden.

Die Kosten, die durch die neue Akkreditierungspflicht für Pflanzengesundheitslabors entstehen, werden zunächst von der EU getragen (siehe Anhang XIX, S. 194). Um eine reibungslose Einführung der neuen Akkreditierungspflicht zu gewährleisten, ist eine Übergangszeit von 5 Jahren vorgesehen.

Option 4 – Straffung + Integration + breitere Kostendeckung

Durch Ausweitung der Pflichtgebühren auf Schlüsselaktivitäten innerhalb der Lebensmittelkette würde diese Option dazu beitragen, die Nachhaltigkeit des Kontrollsystems insgesamt zu verbessern und seine Abhängigkeit von haushaltspolitischen Entscheidungen zu verringern. Außerdem wäre sie gegenüber dem gegenwärtigen System, bei dem nur bestimmte Kategorien von Unternehmen Gebühren entrichten müssen, für eine größere Gerechtigkeit bei der Erhebung von Kontrollgebühren sorgen. Die Mitgliedstaaten könnten Kleinstunternehmen ganz oder teilweise von den Gebühren befreien, vorausgesetzt, dass sie aus dem allgemeinen Haushalt eine Summe in gleicher Höhe auf die zuständigen Behörden übertragen.

Die traditionelle Beschränkung der Pflichtgebühren – im Wesentlichen – auf den Fleisch- und den Milchsektor sowie auf die Grenzkontrollen von Erzeugnissen tierischen Ursprungs lässt sich immer schwerer rechtfertigen und wird von den betroffenen Unternehmen zunehmend als ungerecht empfunden. Mit der Verordnung und dem Erfordernis, dass die zuständigen Behörden entlang der gesamten Lebensmittelkette die Risiken bewerten und Kontrollen planen und durchführen, fällt die Begründung für die Beschränkung der Gebührenerhebung auf diese Sektoren weg. Durch Option 4 wird gewährleistet, dass die Pflichtgebühren auch für Schlüsselbereiche der Lebensmittelkette gelten, in denen die Futter- und Lebensmittelunternehmen unmittelbar von effizienten amtlichen Kontrollen profitieren, die ihnen dabei helfen, sichere Lebens- und Futtermittel auf den Markt zu bringen. Durch Ausweitung des Erfordernisses der Kostendeckung auf sämtliche Kontrollaktivitäten zur Gewährleistung der Lebens- und Futtermittelsicherheit wird sichergestellt, dass die positiven Auswirkungen von Option 2 in Bezug auf die erhöhte Nachhaltigkeit der Kontrollen noch stärker zur Geltung kommen.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten und Unternehmen würden davon abhängen, ob (und inwieweit) die Mitgliedstaaten bereits Gebühren auf Unternehmen in den Sektoren erheben, die keinen Pflichtgebühren unterliegen. Daten aus den Mitgliedstaaten, die dies tun, lassen darauf schließen, dass die Gebühren je nach Größe/Produktionsvolumen der Unternehmen unterschiedlich hoch ausfallen und nur **einen sehr geringfügigen Teil der Produktionskosten** ausmachen. So reichen z. B. die Gebühren, die jährlich – unabhängig davon, ob im betreffenden Jahr eine Kontrolle durchgeführt oder nicht – erhoben werden, **von 84,5 EUR für die kleinsten Restaurants in Belgien bis 1500 EUR für die größten industriellen Bäckereien in Italien.**

In den Mitgliedstaaten, in denen die Gebühren den tatsächlichen Kosten jeder einzelnen Kontrolle entsprechen, richtet sich die Gebührenhöhe nach den Kontrollkosten pro Stunde. Die Häufigkeit der amtlichen Kontrollen hängt vom Risiko, vom bisherigen Verhalten der Unternehmer hinsichtlich der Einhaltung der Rechtsvorschriften sowie von der Zuverlässigkeit der eigenen Kontrollen der Unternehmen ab und ist je nach Sektor und Unternehmenskategorie unterschiedlich.

Zur Verdeutlichung kann das typische Beispiel eines im Lebensmitteleinzelhandel tätigen Unternehmens herangezogen werden, das einmal jährlich von einem Inspektor kontrolliert wird, der zur Durchführung der Kontrolle 1,5 Stunden und zur Vorbereitung der Kontrolle und zur Berichterstattung darüber ebenfalls 1,5 Stunden benötigt. **Eine solche hypothetische Kontrolle würde** – unter Zugrundelegung des dafür benötigten Zeitaufwands – in Polen ca. **50 EUR/Jahr** und in Italien ca. **150 EUR/Jahr kosten**. Die Kontrollen in einem Restaurant würden mit ähnlicher Häufigkeit durchgeführt werden, jedoch mehr Zeit in Anspruch nehmen und daher zwischen 30 und 40 % mehr kosten (in Polen 65 EUR/Jahr und in Italien bis zu 21 EUR/Jahr) . Insgesamt könnten dadurch Einnahmen zwischen 2,3 Mrd. EUR und einem viel höheren Betrag (bis zu 37 Mrd. EUR in dem hypothetischen Fall, dass für sämtliche Unternehmen die zurzeit nur auf die größten Lebensmittelunternehmen erhobenen Gebühren – d. h. ca. 1500 EUR – gelten) gesichert werden.⁷

Wie auch Option 2 wäre Option 4 für die zuständigen Behörden mit einem begrenzten zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Einrichtung eines Gebührenerhebungssystems verbunden, der auch vom Umfang her vergleichbar, jedoch aufgrund des breiteren Berechnungsrahmens marginal größer wäre. Diese Kosten würden allerdings mit der Zeit aufgrund der zunehmenden Effizienz der Gebührenerhebung zurückgehen. Den Mitgliedstaaten würde eine Übergangszeit von 3 Jahren eingeräumt werden.

⁷ Kombination aus den neuen Gebühren für Sektoren, die gegenwärtig Pflichtgebühren unterliegen (d. h. Zusatzgebühren im Fleischsektor gemäß Option 2) und den Gebühren, die gemäß Option 4 erstmals erhoben werden sollen. Zahl der Unternehmen: 25 Mio. (Eurostat 2008). Typische Bandbreite der Gebühren gemäß Option 4: 85 EUR - 1500 EUR (siehe oben).

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Tabelle 3: Bewertung der Optionen anhand der Ziele

Allgemeine Ziele	Option 1A	Option 1B	Option 2	Option 3	Option 4
Zur Förderung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts beitragen.	(--) Wahrscheinlichkeit zunehmender Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten mit Auswirkungen auf den Wettbewerb.	(0)	(+) Beseitigung von Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Praktiken (Gebühren) dort, wo zurzeit Pflichtgebühren gelten.	(++) Wie bei Option 2 – hinzu kommt, dass die gestrafften Vorschriften über amtliche Kontrolle in <u>allen</u> Bereichen der Lebensmittelkette gelten .	(+++) Wie bei Option 3 – hinzu kommt, dass gebührenbedingte Verzerrungen auch in den neuen mit Pflichtgebühren belegten Bereichen beseitigt werden.
Ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie des Tierschutzes aufrechterhalten und verhindern, dass das Schutzniveau durch die Nichtanwendung von EU-Vorschriften beeinträchtigt wird.	(-) Mögliche Reduzierung der Kontrollen und Einschränkung der Fähigkeit zur Reaktion auf Krisen.	(0)	(+) Vermehrte risikobasierte Kontrollen führen zu Effizienzsteigerungen und zur verbesserten Fähigkeit zur Reaktion auf Risiken.	(++) Maximierung der Effizienz der Kontrollen und Reduzierung der mit einem suboptimalen Schutz verbundenen Risiken.	(++) Wie bei Option 3.
Die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung der EU-Vorschriften gewährleisten.	(-) Mögliche suboptimale Rechtsdurchsetzung im Falle sinkender Ressourcen.	(0)	(+) Größere Klarheit in Bezug auf die Liste der gebührenpflichtigen Aktivitäten und die Liste der Kosten; ausschließlich kostenbasierte Gebühren. .	(++) Gleiche Anforderungen und Aufgaben in <u>allen</u> Sektoren der Lebensmittelkette	(++) Wie bei Option 3.
Einen umfassenden und kohärenten Ansatz in Bezug auf amtliche Kontrollen entlang der Lebensmittelkette gewährleisten.	(0)	(0)	(+) Konsequente Anwendung des risikobasierten Grundsatzes.	(++) Die gleichen Aufgaben und Mechanismen gelten für alle Sektoren.	(++) Wie bei Option 3.
Einen effizienten Einsatz der einzelstaatlichen Kontrollressourcen ermöglichen.	(0)	(0)	(+) Ausschließlich risikobasierter Ansatz.	(++) Einbeziehung aller Bereiche der Lebensmittelkette ermöglicht die sektorübergreifende Priorisierung der Risiken.	(++) Wie bei Option 3.
Den Verwaltungsaufwand verringern und unnötige Erfordernisse beseitigen.	(0) Der mit den EU-Vorschriften über Gebühren verbundene Verwaltungsaufwand wird beseitigt, aber die Mitgliedstaaten müssen ihre eigenen Systeme verwalten.	(0)	(+) Redundante Pläne und Berichte werden beseitigt.	(+) Wie bei Option 2.	(+) Wie bei Option 2.
Eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der amtlichen Kontrollen fördern.	(0)	(0)	(+) Vorschriften über die Verwaltungszusammenarbeit können erlassen und Synergien entwickelt werden (IAS).	(++) Mögliche Synergien auch mit den Sektoren Pflanzengesundheit und PRM.	(++) Wie bei Option 3.
Die Verfügbarkeit ausreichender Ressourcen gewährleisten.	(-) Die Verfügbarkeit ausreichender Finanzmittel würde von haushaltspolitischen Entscheidungen abhängen. Der Grad der Kostendeckung dürfte in Krisenzeiten sinken.	(--) keine ausreichenden Mittel aufgrund der Gebührenbefreiung von Kleinunternehmen .	(++) Da die Kosten durch die Gebühren gedeckt werden, verringern sich die Abhängigkeit von und der Druck auf die einzelstaatlichen Haushalte.	(++) Wie bei Option 2.	(+++) Wie bei Option 2, jedoch in größerem Ausmaß.

Für Gerechtigkeit und Fairness bei der Finanzierung der amtlichen Kontrolle sorgen.	(-) Keine gleichen Bedingungen für alle, da unterschiedliche Ansätze verfolgt werden dürften.	(-) keine gleichen Bedingungen, da Kleinunternehmen bevorteilt werden.	(+) Sämtliche Pflichtgebühren unterliegenden Unternehmen würden Gebühren in Höhe der tatsächlichen Kosten der Kontrollen entrichten.	(+) Wie bei Option 2.	(++) Wie bei Option 2. Hinzu kommt, dass auf alle Unternehmen, die am meisten von den Kontrollen profitieren, Gebühren erhoben werden.
Die Transparenz, auch im Hinblick auf die Finanzierung der amtlichen Kontrollen, verbessern.	(0)		(++) Erfordernisse hinsichtlich einer „hohen Transparenz“ können festgelegt werden; die Transparenz des Gebührensystems nimmt zu.	(++) Wie bei Option 2.	(++) Wie bei Option 2.

		Option 1.A Deregulierung der Gebühren	Option 1.B Befreiung von Kleinst- unternehm- en	Option 2. Straffung		Option 3. Straffung + Integration⁸		Option 4. Straffung + Integration + breitere Kostendeckung	
		Maßnahme	€	Maßnahme	€	Maßnahme	€	Maßnah- me	€
Mitglied staat/zus- ständige Behörde	Kosten	Abhängig von den Entscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten darüber, ob für die Kontrollen Gebühren erhoben werden sollen oder nicht (1A) bzw. ob die Kosten der Kontrollen bei Kleinstunternehmen durch Erhöhung der für andere Unternehmen geltenden Gebühren gedeckt werden sollen und, wenn ja, um wie viel Prozent (1B).		Einrichtung und Betrieb eines Berichtserstattungssystems für die Gebührenberechnung und -erhebung	Einmaliger Betrag von 0,5 Mio. € + 2000 €/Jahr pro Mitgliedstaat	Wie bei Option 2 + Pflanzengesundheit und pflanzliches Vermehrungsgut	Identisch	Wie bei Optionen 2 und 3	Identisch
	Nutzen			Stabile Finanzierung in Bereichen, in denen Gebühren bereits erhoben werden werden (Zusatzgebühr, d.h. Erhöhung der bestehenden Gebühren bis zur vollen Kostendeckung)	Abhängig vom derzeitigen Grad (%) der Kostendeckung in den Mitgliedstaaten. Zusätzliche Mittel in Höhe von 0,9 Mrd. € bis 3,4 Mrd. € in den EU-Mitgliedstaaten insgesamt ^{9, 10}	Identisch	Identisch	Volle Kostendeckung für alle amtlichen Kontrollen bei registrierten Unternehmen + „Zusatzgebühr“ gemäß Option 2.	Gesamtbeitrag der neuen Gebühren ca. 2,3 - 37 Mrd. €/Jahr in den Mitgliedstaaten insgesamt ¹¹ + 0,9 - 3,4 Mrd. €/Jahr
Unternehmen	Kosten	Abhängig von den Entscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten darüber, ob für die Kontrollen Gebühren		Zusatzgebühr, d. h. Erhöhung der	Abhängig vom derzeitigen Grad (%) der	Wie bei Option 2 + Pflanzengesundheit und	Identisch	Neue Kosten für derzeit	Gesamtbeitrag der neuen Gebühren:

⁸ Bei Option 3 stehen die Kosten/Nutzen im Zusammenhang mit der Einbeziehung der Sektoren Pflanzengesundheit, PRM und ABP in den Geltungsbereich der Verordnung, deren Auswirkungen im Rahmen der Folgenabschätzungen für diese Sektoren bewertet wurden und hier nicht dargelegt werden.

⁹ Produktionswert des Sektors: 400 Mrd./Jahr (GD Unternehmen). Zahl der Unternehmen: 60 000 (Eurostat 2008). Durchschnittliche jährliche Kontrollgebühr je Unternehmen bei voller Kostendeckung: ca. 80 000 EUR/Jahr (Anhang XI der Folgenabschätzung).

¹⁰ Die meisten Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten zahlen Gebühren, die zwischen 30 % und 80 % der Kontrollkosten abdecken; bei einigen Unternehmen decken die entrichteten Gebühren die Kosten zu 100 % ab.

¹¹ Neue Gebühren für die Sektoren, in denen gemäß Option 4 Gebühren erstmals erhoben werden. Diese Zahlen entsprechen den beiden Extremszenarien, bei denen sämtliche Unternehmen dieselben Gebühren entrichten müssen wie derzeit nur die kleinsten bzw. die größten. Zahl der Unternehmen, die derzeit keine Gebühren entrichten müssen: 25 Mio. (Eurostat 2008).

	erhoben werden sollen oder nicht (1A) bzw. ob die Kosten der Kontrollen bei Kleinstunternehmen durch Erhöhung der für andere Unternehmen geltenden Gebühren gedeckt werden sollen und, wenn ja, um wie viel Prozent (1B).	bestehenden Gebühren (Fleischsektor) bis zur vollen Kostendeckung.	Kostendeckung in den Mitgliedstaaten ab. Ca. 0,9 – 3,4 Mrd. € (in den Mitgliedstaaten insgesamt) (ca. 0,2 – 0,8 % des jährlichen Produktionswerts im Fleischsektor ¹²⁾)	pflanzliches Vermehrungsgut		nicht gebührenpflichtige Unternehmen (außerhalb des Fleischsektors) + „Zusatzgebühr“ gemäß Option 2.	ca. 2,3 – 37 Mrd. €/Jahr in den EU-Mitgliedstaaten insgesamt + 0,9 – 3,4 Mrd. € pro Jahr
Nutzen		Risikobasierter Ansatz bei veterinärmedizinischen Kontrollen	EU-weite Einsparungen in Höhe von 12,4 – 98,5 Mio. €/Jahr (durch Gebühren gedeckt)	Identisch	Identisch	Wie bei Optionen 2 und 3	Identisch

¹²

Grundlage: Branchenschätzungen aus dem Vereinigten Königreich.

Bevorzugte Option

Es wird die Auffassung vertreten, dass **Option 4** die beste Möglichkeit zur Erreichung der Ziele bietet (siehe Zusammenfassung in der vorstehenden Tabelle). Die volle Integration sämtlicher Sektoren der Lebensmittelkette in einen einheitlichen Rechtsrahmen ist zwar mit begrenzten Kosten verbunden, stellt jedoch das beste Mittel dar, um für Vereinfachung, Klarheit, Kohärenz und Verringerung des Verwaltungsaufwands zu sorgen. Was die Finanzierung der Kontrollen betrifft, so gewährleistet **Option 4** die langfristige Nachhaltigkeit der einzelstaatlichen Kontrollsysteme, indem nicht nur deren Abhängigkeit von den öffentlichen Finanzen, sondern auch das Risiko verringert wird, dass sich die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise auf das Volumen der für die Kontrollen verfügbaren Ressourcen auswirkt. Die begrenzten zusätzlichen Kosten für Unternehmen werden durch effizientere Kontrollen, Mechanismen zur Belohnung der Einhaltung der Vorschriften sowie eine verstärkte Rechenschaftspflicht der Kontrolldienste aufgewogen.

7. MONITORING UND EVALUIERUNG

Zweck der Revision des EU-Rechtsrahmens für amtliche Kontrollen entlang der Lebensmittelkette ist die Verbesserung der Effizienz und Kohärenz des Kontrollsystems sowie die Gewährleistung seiner langfristigen Nachhaltigkeit. Es wird die Auffassung vertreten, dass alle Optionen – unabhängig davon, welche letztendlich bevorzugt wird – zur Klärung der bestehenden Vorschriften beitragen und ihre Anwendung durch die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten erleichtern würden. Zur Bewertung des Erfolgs der ergriffenen Maßnahmen wurden für die einzelnen operativen Ziele folgende Indikatoren aufgestellt:

Operative Ziele	Indikatoren
Einen einheitlichen und vereinfachten Rechtsrahmen für amtliche Kontrollen schaffen.	<ul style="list-style-type: none">- Zahl der bei der Kommission eingehenden Ersuchen um Rechtsauslegung.- Zahl der EU-Vorschriften über amtliche Kontrollen je Sektor/Produkt- Gemeldete Änderung des durchschnittlichen Verwaltungsaufwands für Unternehmen und Mitgliedstaaten.
Sämtliche Kontrollen, einschließlich Grenzkontrollen, sind risikobasiert.	Befragung der Mitgliedstaaten darüber, ob die durch diese Revision freigesetzten Ressourcen verwendet werden, um Kontrollen in Bereichen mit höherem Risiko durchzuführen.
Die Zahl der Fälle erhöhen, in denen Probleme der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung durch Amtshilfe und Verwaltungszusammenarbeit gelöst werden.	<ul style="list-style-type: none">- Zahl der über die in Artikel 35 der Verordnung vorgesehenen Anlaufstellen für die Verwaltungszusammenarbeit hergestellten Kontakte.- Zahl der Beschwerden von Wirtschaftsteilnehmern darüber, dass Mitgliedstaaten es versäumt haben, in Fällen grenzüberschreitender Verstöße gegen die Vorschriften die Untersuchungen zu koordinieren.
Die Zahl der formellen Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und den Zollbehörden über die Durchführung amtlicher Kontrollen erhöhen.	Zahl der Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und anderen Behörde, darunter den Zollbehörden.
Die Häufigkeit verringern, mit der das Lebensmittel- und Veterinäramt in seinen Berichten unbefriedigende Ergebnisse bei der Rechtsdurchsetzung auf mangelnde Ressourcen zurückführt.	Trend im Hinblick auf die Zahl der Berichte des Lebensmittel- und Veterinäramts, in denen auf mangelnde Ressourcen in den Mitgliedstaaten hingewiesen wird.

