

Bruxelles, le 6.1.2017
COM(2017) 6 final

2013/0140 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil en première lecture sur l'adoption d'un règlement concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE, ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil en première lecture sur l'adoption d'un règlement concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE, ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels)

1. CONTEXTE

Date de transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil [document COM(2013) 265 final – 2013/0140 (COD)]:	6 mai 2013
<i>Date de l'avis du Comité économique et social européen:</i>	<i>16 et 17 octobre 2013</i>
<i>Date de l'avis du Comité des régions:</i>	<i>29 novembre 2013</i>
<i>Date de la position du Parlement européen en première lecture:</i>	<i>15 avril 2014</i>
<i>Date de transmission de la proposition modifiée:</i>	*
<i>Date de l'adoption de la position du Conseil:</i>	<i>19 décembre 2016</i>

- * Compte tenu de la tournure qu'ont prise les échanges informels entre le Conseil et le Parlement européen après la première lecture de celui-ci, la Commission n'a pas préparé de proposition modifiée mais a formulé un avis sur les amendements du Parlement dans sa «*Communication sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session d'avril 2014*» [document SP (2014) 471], envoyée au Parlement européen le 9 juillet 2014.

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

L'objet de la proposition est de moderniser et d'améliorer l'efficacité du système de contrôles officiels dans les États membres. Les contrôles officiels servent à garantir des normes élevées de sécurité et de qualité dans l'ensemble de la filière agroalimentaire, appliquées de manière cohérente et répondant aux attentes des partenaires commerciaux de l'UE.

La proposition remplace le règlement sur les contrôles officiels existant de 2004. Elle élargit le champ d'application des contrôles à la santé des végétaux et aux sous-produits animaux, jusqu'à présent principalement régis par des règles sectorielles, afin de prévoir une approche plus cohérente et plus complète en matière de contrôles officiels dans toute la filière agroalimentaire.

La proposition adopte une approche fondée sur les risques vis-à-vis des contrôles officiels. Elle vise également à réduire les charges réglementaires et administratives qui pèsent sur les autorités et les opérateurs économiques. La proposition traite en particulier la question des inefficacités au sein du système de contrôles officiels sur les résidus de médicaments vétérinaires chez les animaux et dans les produits d'origine animale. Elle améliore le mécanisme d'assistance et de coopération administratives entre les autorités de contrôle nationales pour assurer une gestion plus efficace des cas transfrontières de non-conformité. Les exigences d'agrément aux normes ISO pour les laboratoires officiels sont maintenues. Néanmoins, des mesures transitoires et des dérogations temporaires ou permanentes sont prévues, le cas échéant.

La proposition prévoit un ensemble de règles communes pour toutes les activités de contrôle à exercer aux frontières de l'UE sur des animaux et des biens provenant de pays tiers et requérant davantage d'attention pour garantir la protection de la santé. Cela permettra de mettre fin à la fragmentation des règles actuelles, en rendant le système de contrôles moins contraignant tant pour les autorités que pour les entreprises. Tandis que les animaux et les marchandises nécessitant d'être vérifiés aux postes de contrôle frontaliers feront l'objet de contrôles documentaires systématiques, des critères communs garantiront que la fréquence des contrôles d'identité et des contrôles physiques reflète le risque posé par les animaux ou les marchandises en question.

Les règles de transparence renforcée visent à accroître la responsabilité des autorités compétentes envers les consommateurs et les entreprises quant à la manière dont les règles de la filière agroalimentaire sont appliquées et respectées.

La nouvelle exigence selon laquelle les autorités répressives nationales doivent aussi prévoir des contrôles réguliers et inopinés dans le but de détecter les pratiques frauduleuses dans la filière agroalimentaire, d'une part, et l'application de sanctions financières plus strictes pour les comportements frauduleux, d'autre part, représentent une avancée majeure dans la lutte contre la fraude alimentaire et en faveur d'une concurrence loyale entre les entreprises.

La proposition s'appuie sur le système actuel de redevances obligatoires pour les contrôles officiels, afin que des ressources suffisantes soient allouées aux systèmes de contrôle nationaux, tout en prenant en compte les intérêts des petites entreprises.

La proposition confère à la Commission un certain nombre de pouvoirs au titre desquels celle-ci peut adopter des actes délégués ou des actes d'exécution afin de compléter ou de préciser les exigences en matière de contrôle et de coercition dans

certaines domaines clés de la filière agroalimentaire. Cela permettra des arrangements coercitifs spécifiques, y compris en ce qui concerne la fréquence minimale des contrôles, lorsque les dangers ou les risques spécifiques dans un certain domaine le justifieront. Dans le même temps, grâce à ces pouvoirs, la Commission pourra ajuster certains éléments du système de contrôles dans ces domaines, si les conditions venaient à changer au fil du temps.

3. OBSERVATIONS SUR LA POSITION DU CONSEIL

3.1 Observations générales

La proposition de la Commission a été transmise au Parlement européen et au Conseil le 6 mai 2013. Le Parlement européen a arrêté sa position en première lecture le 15 avril 2014. Il a soutenu les principaux objectifs de la proposition de la Commission. En particulier, le Parlement a souscrit à la nécessité d'adopter une approche plus intégrée vis-à-vis des contrôles officiels en vue de pallier la fragmentation et le chevauchement des règles, ainsi qu'à la nécessité de prévoir des contrôles fondés sur le risque. Il a convenu également de la nécessité de veiller au financement adéquat des contrôles officiels et de rendre public le mode de calcul des redevances.

En ce qui concerne le secteur biologique, le Parlement européen s'est montré favorable à la démarche de la Commission consistant à prévoir, dans le règlement sur les contrôles officiels, des pouvoirs conférés à la Commission pour l'adoption de règles de contrôle visant spécifiquement le secteur biologique. L'approche générale du Conseil n'a pas repris cette démarche, supprimant les pouvoirs conférés pour introduire un nombre considérable de règles spécifiques (et de pouvoirs correspondants) dans la proposition relative au secteur biologique. Dans le but de faciliter l'accord des colégislateurs, et après avoir soigneusement vérifié que l'efficacité des contrôles ne s'en trouverait pas compromise, la Commission a accepté un nombre réduit de pouvoirs conférés dans le règlement sur les contrôles officiels pour le secteur biologique.

La position du Parlement européen comprenait 319 amendements à la proposition originale de la Commission.

La Commission n'a pas élaboré de proposition modifiée. Dans sa «*Communication sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session d'avril 2014*» [document SP (2014) 471], envoyée au Parlement européen le 9 juillet 2016, la Commission a indiqué qu'elle pouvait accepter en totalité, en partie, en substance ou sous réserve de modifications rédactionnelles, sur les 319 amendements proposés, 129 amendements dont elle estimait qu'ils pouvaient clarifier ou améliorer sa proposition et qu'ils étaient conformes aux objectifs généraux de celle-ci.

À la suite de l'adoption de la position du Parlement européen en première lecture, des échanges informels se sont poursuivis entre les délégations du Parlement européen, la présidence du Conseil et la Commission, en vue de parvenir à un accord au stade de la position commune («accord en deuxième lecture rapide»).

Ces échanges fructueux se trouvent reflétés dans la position commune du Conseil, laquelle a été adoptée à la majorité qualifiée le 19 décembre 2016. La Commission estime que la position commune du Conseil est conforme aux objectifs premiers de sa proposition et répond à de nombreuses préoccupations du Parlement européen. Bien que cette position s'éloigne, par certains aspects, de la proposition originale de la Commission, celle-ci y voit une solution de compromis soigneusement équilibrée et se félicite que tous les points qu'elle jugeait essentiels lors de l'adoption de sa proposition y soient traités.

3.2 Amendements du Parlement européen acceptés par la Commission et intégrés en totalité, en partie ou en substance dans la position du Conseil arrêtée en première lecture

Protection des consommateurs contre le risque d'être induits en erreur en ce qui concerne la nature et la qualité des denrées alimentaires. Le Parlement européen a introduit un amendement qui impose aux autorités répressives l'obligation de tenir compte de la probabilité que les consommateurs puissent être induits en erreur en ce qui concerne la nature, l'identité et les qualités des denrées alimentaires lors de l'exécution des contrôles fondés sur le risque. La Commission et le Conseil ont jugé cet amendement acceptable car il est conforme à l'objectif général de lutter efficacement contre les manquements aux règles découlant de pratiques frauduleuses ou trompeuses.

Centres de référence européens pour l'authenticité et l'intégrité de la chaîne agroalimentaire. Le Parlement européen a proposé la création de centres de référence européens pour l'authenticité et l'intégrité de la chaîne agroalimentaire. Ces centres devraient aider la Commission et les États membres à prévenir, détecter et combattre la fraude liée à la filière agroalimentaire en fournissant des connaissances spécialisées et des analyses spécifiques. La Commission et le Conseil ont tous deux accepté cette suggestion.

Protection des lanceurs d'alerte. Le Parlement européen a introduit un amendement qui vise à protéger les personnes qui signalent d'éventuelles infractions. En particulier, les États membres seraient tenus de disposer de mécanismes efficaces pour protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles, les discriminations ou d'autres traitements inéquitables. La Commission et le Conseil ont tous deux accepté cette suggestion.

Centres de référence européens pour le bien-être des animaux proposés par la Commission. Le Parlement européen a introduit un amendement visant à transformer la création de ces centres en une obligation juridique. En outre, le Parlement a proposé que l'assistance scientifique coordonnée fournie par les centres soit offerte à la fois aux autorités compétentes et aux parties prenantes concernées. La Commission et le Conseil ont tous deux jugé cette suggestion acceptable, d'autant que les éléments rassemblés par la Commission dans le cadre de travaux de recherche et d'études montrent qu'il est nécessaire de créer de tels centres de référence.

3.3 Amendements du Parlement européen rejetés par la Commission et intégrés en totalité, en partie ou en substance dans la position du Conseil arrêtée en première lecture

Suppression du matériel de reproduction des végétaux du champ d'application. Le Parlement européen a proposé de supprimer du champ d'application du règlement les règles relatives à l'exécution des contrôles officiels sur le matériel de reproduction des végétaux. La Commission aurait préféré les inclure dans le champ d'application pour permettre une approche plus intégrée des contrôles officiels et l'harmonisation des règles de contrôle dans ce secteur dans l'ensemble des États membres. Le Conseil a toutefois soutenu l'amendement du Parlement européen. Dans un souci de compromis, la Commission accepte la position du Conseil.

3.4 Amendements du Parlement européen acceptés par la Commission en totalité, en partie ou en substance, mais non intégrés dans la position du Conseil arrêtée en première lecture

Contrôles officiels sur les normes de commercialisation des produits agricoles. La Commission a accepté l'amendement du Parlement européen visant à élargir le champ d'application de la proposition aux normes et règles de commercialisation applicables aux produits agricoles telles que régies par les dispositions du règlement (UE) n° 1308/2013. Le Conseil n'a pas jugé cette suggestion pleinement acceptable; un compromis a donc été formulé, selon lequel le champ d'application du règlement sur les contrôles officiels couvrirait les contrôles effectués en vertu de la législation sur les normes de commercialisation qui mettent en évidence d'éventuelles pratiques frauduleuses ou trompeuses. La Commission peut accepter la position du Conseil, compte tenu du fait qu'un nombre important de règles renforcées sur les contrôles officiels, destinées à repérer et dissuader les pratiques frauduleuses, seraient applicables à ces produits.

Établissement de sanctions financières applicables aux pratiques frauduleuses ou trompeuses à un montant au moins égal au double de l'avantage économique recherché par leur auteur. La Commission a accepté l'amendement du Parlement européen prévoyant des sanctions financières plus sévères pour les comportements frauduleux. La position du Conseil a abouti à un compromis selon lequel les sanctions financières devront tenir compte de l'avantage économique ou correspondre à un pourcentage du chiffre d'affaires de l'opérateur. Cette position découle de la considération selon laquelle il serait extrêmement difficile de calculer avec précision l'avantage économique recherché. La Commission peut accepter la position du Conseil, puisque le compromis a tout de même pour effet d'imposer des règles plus strictes en matière de sanctions financières afin de mieux dissuader les pratiques frauduleuses ou trompeuses.

3.5 Amendements du Parlement européen rejetés par la Commission et non intégrés dans la position du Conseil arrêtée en première lecture

Suppression des règles relatives aux redevances obligatoires liées aux contrôles officiels. Le Parlement européen a introduit des amendements qui rejettent les redevances obligatoires et laissent leur application à l'appréciation des États membres. Le Parlement européen a également rejeté l'exemption des redevances obligatoires pour les micro-entreprises. La Commission a rejeté ces amendements, car ils seraient contraires à son objectif d'assurer le financement durable des autorités de contrôle et une participation plus équitable des opérateurs au financement du système de contrôle. Ces amendements ont aussi

été rejetés par le Conseil, qui, dans sa position, exige au lieu de cela des redevances obligatoires dans les secteurs où, compte tenu du risque, des contrôles mobilisant davantage de ressources sont nécessaires, comme c'est le cas dans les abattoirs et pour les importations. En outre, la position du Conseil autorise les États membres à tenir compte des intérêts des petites entreprises pour réduire les redevances. La Commission peut accepter la position du Conseil, car elle assurerait un apport durable de ressources financières dans les secteurs de la filière agroalimentaire où les contrôles sont les plus nécessaires et où le risque de distorsion du marché en l'absence de redevances obligatoires est plus élevé. Par ailleurs, la Commission a proposé des règles sur la transparence des redevances qui ont été en grande partie conservées. Ces règles permettraient de favoriser une plus grande cohérence dans l'application des redevances dans l'ensemble de l'UE.

Présence permanente d'un vétérinaire officiel. Le Parlement européen a proposé d'imposer la présence permanente d'un vétérinaire officiel lors des inspections ante mortem et post mortem. Il a en outre proposé de limiter la possibilité de faire participer le personnel des abattoirs lors des contrôles officiels – sous le contrôle d'un vétérinaire officiel – aux seuls cas de la volaille et des lagomorphes. La Commission a rejeté ces amendements, puisqu'ils porteraient atteinte à l'objectif de permettre – sans abaisser le niveau de sécurité alimentaire – une utilisation plus efficace des ressources affectées au contrôle et une réduction des charges des autorités compétentes. Sur la base d'un raisonnement similaire, le Conseil a lui aussi rejeté la plupart de ces amendements. Selon la position du Conseil, les conditions de flexibilité seront établies par des actes délégués et des actes d'exécution.

Canalisation obligatoire et contrôles officiels systématiques pour les «aliments qui contiennent des produits d'origine animale» entrant dans l'Union. Le Parlement européen a proposé d'ajouter les «aliments qui contiennent des produits d'origine animale» aux catégories de marchandises soumises à des contrôles systématiques obligatoires aux postes de contrôle frontaliers. La Commission a rejeté cet amendement, étant donné que les «aliments qui contiennent des produits d'origine animale» ne présentent pas tous un niveau de risque exigeant qu'ils soient canalisés vers un poste de contrôle frontalier pour y être systématiquement contrôlés. Le Conseil a lui aussi rejeté ces amendements, puisqu'ils seraient disproportionnés et auraient des effets perturbateurs inutiles sur les échanges commerciaux.

Contrôles vétérinaires à la frontière sur tous les produits d'origine animale. Le Parlement européen a introduit des amendements prévoyant l'obligation qu'un vétérinaire officiel effectue des contrôles physiques sur les animaux ainsi que sur tous les produits d'origine animale entrant dans l'Union. La Commission a rejeté ces amendements, étant donné que les contrôles physiques sur certains produits d'origine animale, comme le lait en poudre et les viandes en conserve, ne nécessitent pas forcément l'expertise d'un vétérinaire. De surcroît, ils seraient contraires à l'un des principaux objets de la proposition, qui est de permettre une utilisation plus efficace des ressources affectées au contrôle. Sur la base d'un raisonnement similaire, le Conseil a lui aussi rejeté ces amendements proposés par le Parlement européen. La position de compromis du Conseil exige que des vétérinaires officiels effectuent des contrôles physiques sur les lots d'animaux et les lots de viandes et d'abats

comestibles. La Commission peut accepter ce compromis car, quoique plus prescriptif que la proposition de la Commission, il permet une affectation plus efficace des ressources vétérinaires.

3.6 Nouvelles dispositions introduites par le Conseil

En ce qui concerne le financement des contrôles officiels, le Conseil a apporté des modifications importantes à la proposition de la Commission, introduisant essentiellement un régime de redevances obligatoires similaire au régime actuel. Comme expliqué ci-dessus, la Commission peut accepter la position du Conseil, car elle garantirait la viabilité financière à long terme des contrôles officiels qui mobilisent le plus de ressources. D'autre part, les règles sur la transparence des redevances en ce qui concerne leur calcul, telles que proposées par la Commission, ont été retenues pour l'essentiel. En outre, le Conseil a introduit de nombreux amendements qui approfondissent d'autres objectifs principaux de la proposition, comme l'obligation pour les États membres de faciliter la coopération entre les autorités compétentes et les autorités répressives, les ministères publics et les autorités judiciaires.

Les dispositions suivantes s'ajoutent au champ d'application et aux exigences de la proposition.

Dérogations concernant l'inspection de la viande de certaines espèces. Le Conseil a introduit une disposition conférant à la Commission le pouvoir d'établir des dérogations spécifiques aux règles sur l'inspection des viandes en ce qui concerne le renne (*Rangifer tarandus tarandus*) et la grouse (*Lagopus lagopus* et *Lagopus mutus*), afin que les coutumes locales anciennes et traditionnelles de certaines parties de l'Union puissent se poursuivre. Étant donné qu'une dérogation ne pourra être autorisée qu'à condition de ne pas porter atteinte à la réalisation des objectifs du présent règlement, la Commission peut accepter cette disposition dans un souci de compromis.

Dérogations concernant les contrôles frontaliers de billes de bois non transformées et de bois sciés et dédossés. Le Conseil a introduit une disposition conférant à la Commission le pouvoir d'établir les cas et les conditions dans lesquels les postes de contrôle frontaliers désignés pour les importations de billes de bois non transformées et de bois sciés et dédossés peuvent être exemptés de certaines exigences en ce qui concerne, par exemple, les locaux, les installations et les équipements. La Commission peut accepter cette disposition, car il est nécessaire de tenir compte des besoins des autorités compétentes en matière de contrôles officiels qui opèrent en étant soumises à des contraintes géographiques spécifiques, tout en assurant la bonne exécution des contrôles.

4. CONCLUSION

La Commission considère que la position commune adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée est conforme aux objectifs premiers de sa proposition et répond à de nombreuses préoccupations du Parlement européen. Bien que cette position s'éloigne, par certains aspects, de la proposition originale de la Commission, celle-ci y voit une solution de compromis soigneusement équilibrée et se félicite que tous les points qu'elle jugeait essentiels lors de l'adoption de sa proposition y soient traités.

Pour les raisons qui précèdent, la Commission souscrit à la position commune adoptée le 19 décembre 2016.